FABIANA POLICAN CIENA

A gestão pública das políticas educacionais para a efetivação democrática do direito à educação no Brasil: da democracia cognitiva à democracia participativa

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Fernando Mussa Abujamra Aith

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2016

FABIANA POLICAN CIENA

A gestão pública das políticas educacionais para a efetivação democrática do direito à educação no Brasil: da democracia cognitiva à democracia participativa

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob orientação do Profº Dr. Fernando Mussa Abujamra Aith.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2016

Nome: CIENA, Fabiana Polican

Título: A gestão pública das políticas educacionais para a efetivação democrática do direito à educação no Brasil: da democracia cognitiva à democracia participativa

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direitos Humanos.

Aprovada em: São Paulo, ____ de _____ de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Bordei guardanapos com os dias da semana para entregar a minha avó paterna. Ao recebê-los, ela, carinhosamente, perguntou: *"O que está escrito? A vó não sabe ler... 'lê pra vó'!"*. Este trabalho vem da minha necessidade em ver o direito à educação ser efetivo a todos, pela dor que sinto, desde aquele dia, pela falta de conhecimento, em mim e nos outros. Dedico cada linha aos que, como "Vó" Francisca, não têm acesso ao conhecimento necessário nem oportunidade de participação, e mesmo assim, como ela, praticam o respeito ao ser humano e a todo ser vivo nesta terra.

AGRADECIMENTOS

Desde que cheguei a São Paulo para trilhar os estudos de doutoramento, lembrei-me do quanto foi difícil o ano de 2003, logo ao final da minha graduação, trabalhando numa editora em troca do curso preparatório para concursos. O sonho era de um dia retornar e vencer na cidade da Praça da Sé. Retornei e agradeço a cada dia, a cada acolhida, a cada lição. Com tantas pessoas para agradecer, é preciso apontar alguns momentos que marcaram minha gratidão aos estudos de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi o amigo Danilo Júnior de Oliveira que insistiu na possibilidade do doutorado em Direitos Humanos e na renomada Universidade de São Paulo. Ao me perceber desistindo de perambular pelo corredor do andar da pós-graduação, Mário me convenceu a tentar novamente a proficiência, e deu certo. A Professora Gislene Aparecida dos Santos compreendeu minhas deficiências e me apresentou o verdadeiro mundo dos direitos humanos. Assumi o cargo de Advogada da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e o então Magnífico Reitor, o Prof. Dr. Eduardo Meneghel Rando me tranquilizou dizendo que trabalhando ali eu conseguiria, sim, conciliar os estudos. Ana Paula Castelhano, amiga querida, em todos os momentos me mostrou como o paulistano é bom, no puro sentido franciscano entre *sorelle*. Quando percebi, estava tomando café com bolo com um casal de intelectuais, Maria Victoria Benevides e seu esposo. Melhor sentimento de acolhimento eu não teria da Academia. Foi na entrevista que Fernando Mussa Abujamra Aith percebeu minha origem no Norte Pioneiro do Paraná e a vontade que o projeto de doutorado fosse pela gestão democrática da política educacional. Ao acordar da anestesia para cirurgia, a voz do meu marido, Fabinho, companheiro de tantos sonhos realizados, me lembrava que tinha corrido tudo bem e que meu nome estava na lista dos aprovados para o doutorado. Os queridos Fátima, Marli e Felipe, da Secretaria da Pós-Graduação, foram imprescindíveis em muitos momentos de aflição. Foram 11 disciplinas maravilhosas, com conceito A, na mais pura bondade dos queridos professores: Professora Doutora Gislene Aparecida dos Santos, Professora Titular Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Professor Titular Fernando Dias Menezes de Almeida, Professor Titular Calixto Salomão Filho, Professor Doutor Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Professora Associada Mônica Herman Salem Caggiano, Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira, Professor Titular Enrique Ricardo Lewandowski, Professora Doutora Pilar Jiménez Tello (Universidad de Salamanca), Professor Doutor Charles Russo (University of Dayton),

Professor Doutor Jan de Groof (University of Tylburg), Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri, Professor Doutor Olivier Camy (Université de Bourgogne), Professor Doutor Paulo Borba Casella, Professora Associada Maria Paula Dallari Bucci, Professora Doutora Elza Antônia Pereira Cunha Boiteux, Professor Doutor Fernando Mussa Abujamra Aith, Professora Maria Cristina de Cicco (Universitá di Camerino), Professor Doutor Guilherme Assis de Almeida, Professor Doutor Enrique José Varela Alvarez (Universidad de Vigo), Professora Titular Maria Eliza Mattosinho Bernardes, Professor Doutor Vanderlei Elias Nery, Professora Titular Sonia Penin, Professor Doutor Eric Carpano (Université Jean Molin – Lyon 3). A experiência internacional em Paris, Lyon e Freiburg foi única e possível pelo auxílio de meus amigos Humberto Bersani, Danilo Rossi, Angela Limongi e Emily Barbin, bem como de meus professores de línguas: Sara, Luciana, Leda, Caco, Adriane e Larissa. Minha gratidão a Soraya, Fernando, Rubens e Maria Augusta, da Assessoria Jurídica na Reitoria da Universidade Estadual do Norte do Paraná, pela possibilidade de pesquisar e aperfeiçoar o Direito Educacional no cotidiano universitário na região do Norte Pioneiro do Paraná. Aos agentes universitários da UENP, e em especial ao Conselho Superior Universitário que aprovou minha licença parcial para os estudos de doutoramento, decisão soberana que garantiu a escrita da tese. À Escola de Conselhos, pelo aprendizado que os conselheiros tutelares e conselheiros de direitos municipais da criança e do adolescente me proporcionam. As viagens a São Paulo, 800 km semanais, contaram com o apoio da minha família, que me ensinou o valor da educação, valor que, uma vez conquistado, não se pode roubar. Chegava às 7h das segundas-feiras na porta da renomada São Francisco, cansada da viagem e ainda carregando as malas, mas com a imensa admiração ao ver o Ministro do STF e Prof. Titular Ricardo Lewandowski aguardando para ministrar sua aula de Teoria Geral do Estado aos alunos do 1º. ano da graduação, na companhia dos meus amigos de Programa de Aperfeiçoamento de Ensino - PAE, sob orientação da Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri. Passar os dias na Universidade de São Paulo foi um aprendizado proporcionado pelos funcionários da portaria, limpeza, segurança, técnicos da sala de informática, secretários, bibliotecários tão atenciosos e, sempre, acompanhado de refeições deliciosas no restaurante universitário. A minha casa foi muito mais lá, desde 2012, enquanto no Paraná, na fase final da tese, contei com o apoio da amiga Taninha para cuidar do meu lar. Todas as orientações do Professor Doutor Fernando Mussa Abujamra Aith me ensinaram o que é ser Professor em Direitos Humanos. Não pude conter as lágrimas antes do seminário da Profa. Maria Paula Dallari Bucci, mas chorei ainda mais no ônibus para o Paraná ao lembrar que ela gostou do

seminário que nosso grupo apresentou. E era a última disciplina, no último dia de aula. A qualificação trouxe a segurança de que o tema a ser pesquisado é tão importante que eu jamais daria conta de abordar todos os aspectos essenciais, então a gestão democrática ficou, com os apontamentos precisos das Professoras Doutora Maria Victoria Benevides e Doutora Clarice Seixas Duarte. O Professor Diomar Mazzutti resgatou minha paixão por educar e sua equipe me abraçou nessa causa. Agradeço a inspiração de cada aluno, em especial às monitoras, Fernanda, Mariana, Tiellen e Cris, no auxílio com a docência. Cris Oliveira, madrinha, amiga, monitora e revisora de meus tantos erros, além do auxílio de Priscilla, Erinalva e Tânia. Tantos amigos que eu deixei de ver, por escolher nestes anos o valor do conhecimento, ensinado por minha família. Pai, Mãe e Irmãos, dentre eles, Juliano e Adriano, e ela, a pequena Mariana, com seus olhos ternos que provaram a dignidade de nossa família. Lágrimas de gratidão eu sinto por saber que acabou, na certeza de que cada momento foi por Ele proporcionado, e que agora nos presenteia com nosso bebê, tão esperado por nossa família.

"Cada um de nós compõe a sua história... Cada ser em si carrega o dom de ser capaz, de ser feliz" (Renato Teixeira, letra da música "Tocando em frente")

"a escola, em sua singularidade, contém em si a presença da sociedade como um todo. Recorrência: a sociedade produz a escola, que produz a sociedade. Diante disso, como reformar a escola sem reformar a sociedade, mas como reformar a sociedade sem reformar a escola?" (MORIN, 2003, p. 100)

RESUMO

CIENA Fabiana Polican. *A gestão pública das políticas educacionais para a efetivação democrática do direito à educação no Brasil:* da democracia cognitiva à democracia participativa. 2016. 303 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a gestão pública das políticas educacionais no Brasil para efetivação democrática do direito à educação. Demonstra sua influência para a efetivação do direito humano à democracia cognitiva e, por consequência, para a efetivação do direito humano à democracia participativa. Verifica tecnologias jurídicas necessárias para institucionalizar a participação e a articulação entre instâncias decisórias locais e internacionais a partir do cotidiano escolar. Contribui com um índice de gestão democrática que possa avaliar e efetivar os condicionantes estruturais internos e externos da intencionalidade democrática do ambiente escolar, incluindo um condicionante de solidariedade. Os resultados foram obtidos considerando-se o campo de pesquisa da ciência jurídica em diálogo com as ciências da educação e da gestão pública. Foram selecionados métodos de procedimento monográfico por revisão bibliográfica, interpretação de normas administrativas e jurídicas, além de pesquisa empírica por entrevistas em escolas públicas da mesorregião do Norte Pioneiro do Paraná, realizadas durante o ano de 2015. Tomou-se como parâmetro normativo para as entrevistas o Plano Nacional de Educação, que propõe, dentre outras metas, a de efetivar até 2016 a gestão democrática da educação, comparando-a com condicionantes internos e externos necessários à gestão democrática do ambiente escolar, já expostos pelas obras de Vitor Paro, pretendendo avançar num condicionante de solidariedade. A análise é guiada pela concepção de que a gestão pública requer horizontalização das relações de poder pela participação dos atores em articulação da rede local e global por uma governança pública. Para isso, desde a primeira infância até o mais alto grau de amadurecimento do ser humano, deve ser efetivado o direito público subjetivo à educação política, numa democracia cognitiva do conhecimento englobante necessário para a democracia participativa, efetivando o direito público subjetivo à gestão democrática da política educacional.

Palavras-chave: Gestão pública. Democracia cognitiva. Gestão democrática. Democracia participativa. Gestão escolar.

ABSTRACT

CIENA Fabiana Polican. *The public management of education policies for democratic realization of the right to education in Brazil*: cognitive democracy to participatory democracy. 2016. 303 f. Thesis (Doctorate) - Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2016.

This research aims at analyzing the public management of educational policies in Brazil for democratic effectuation of the right to education. It demonstrates its influence to the effectuation of the human right to democracy cognitive and, therefore, to the effectuation of the human right to participatory democracy. It checks legal technologies needed to institutionalize the participation and the articulation between local and international decision-making instances from the school everyday life. It contributes with a democratic management index that can evaluate and to carry out internal and external structural conditions of the democratic intent of the school environment, including a conditioning of solidarity. The results were obtained when considering the search field of legal science in dialogue with the sciences of education and public management. Methods of monographic procedure were selected by bibliographic review, interpretation of administrative and legal rules, besides of empirical research on interviews in public schools from Mesoregion of Pioneer North of Paraná, during the year of the 2015. It became as normative parameter for the interviews the National Education Plan, which proposes, among other goals, to effect by 2016 the democratic management of education, comparing with to internal and external necessary conditions for the democratic management of the school environment, as exposed by the works of Vitor Paro, intending to move forward in a solidarity conditioning. The analysis is guided by the conception that public management requires horizontalization of the power relationships by the participation of the actors in articulation of the local and global network, for a public governance. For this, from the early childhood to the highest degree of maturity of the human being must be effected the subjective public right to political education, in a cognitive democracy of the encompassing knowledge necessary for the participatory democracy, effecting the subjective public right of democratic management of the policy educational.

Keywords: Public management. Cognitive democracy. Democratic management. Participatory democracy. School management.

RESUMEN

CIENA Fabiana Polican. *La gestión pública de las políticas de educación para la efectivación democrática del derecho a la educación en Brasil*: de la democracia cognitiva a la democracia participativa. 2016. 303 f. Tesis (Doctorado) - Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta investigación tiene como objetivo analizar la gestión pública de las políticas educativas en Brasil para la realización democrática del derecho a la educación. Demonstra su influencia para la efectivación del derecho humano a la democracia cognitiva y, por consecuencia, para la efectivación del derecho humano a la democracia participativa. Verifica tecnologías jurídicas necesarias para institucionalizar la participación y la articulación entre instancias locales e internacionales desde lo cotidiano escolar. Contribui con un índice de gestión democrática que pueda evaluar y efectivar los condicionantes estructurales internos y externos de la intencionalidad democrática del ambiente escolar, incluyendo un condicionante de solidaridad. Los resultados fueran obtenidos al considerar el campo de investigación de la ciencia jurídica en diálogo con las ciencias de la educación y de la gestión pública. Fueran seleccionados métodos de procedimiento monográfico por revisión bibliográfica, interpretación de las normas administrativas y jurídicas, allá de la investigación empírica por entrevistas en escuelas públicas de la mesorregión del Norte Pionero del Paraná, durante el año de 2015. Se há tomado como parámetro normativo para las entrevistas el Plan Nacional de Educación, que propone, entre otras metas, la de efectivar hasta 2016 la gestión democrática de la educación, comparando con los condiciones internos y externos necesarios para la gestión democrática del ambiente escolar, ya expuestos por las obras de Vitor Paro, pretendiendo avanzar en un condicionante de solidaridad. El análisis se guía por la idea de que la gestión pública requiere horizontalización de las relaciones de poder por la participación de los actores en articulación de la red local y global, por una gobernanza pública. Para ello, desde la primera infancia hasta el grado más alto de madurez del ser humano debe ser efectivado el derecho público subjetivo a la educación política, en una democracia cognitiva del conocimiento englobante necesario para la democracia participativa, efectivando el derecho público subjetivo a la gestión democrática de la política educacional.

Palabras clave: Gestión pública. Democracia cognitiva. Gestión democrática. Democracia participativa. Gestión escolar.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Análise dos condicionantes estruturais de gestão democrática 252

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Comparativo entre o IDEB 2013 e o IGD das 6 escolas analisadas..... 253

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas

ABRUC Associação Brasileira das Universidades Comunitárias

ABRUEM Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais

ANDIFES Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

APO Administração por Objetivos

BRICS Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAQ Custo Aluno Qualidade

CAQi Custo Aluno Qualidade Inicial

CEC CD - Comissão de Educação, Cultura e Esporte - Câmara dos Deputados

CEC SF - Comissão de Educação, Cultura e Esporte - Senado Federal

CECA Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEDES Centro de Estudos Educação e Sociedade

CEE Conselhos Estaduais de Educação

CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CLACSO Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais

CLAD *Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo*

CME Conselhos Municipais de Educação

CNE Conselho Nacional de Educação

CNEEI Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena

CNTE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONAE Conferência Nacional de Educação

CONFENAPA Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos

CONFENEN Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino

CONIF Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CONSED Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação

CONTEE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CST Centrais Sindicais dos Trabalhadores

DESA *Department of Economic and Social Affairs*

ECTS *European Credit Transfer and Accumulation System* (Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos)

EFQM *European Fundation for Quality Management*

ENADE Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENEM Exame nacional do Ensino Médio

ENQA *European Association for Quality Assurance in Higher Education (*Rede Europeia Garantia de Qualidade no Ensino Superior)

EPT Educação para Todos

FAO *Food and Agriculture Organization* (ONUAA Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)

FASUBRA Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras

FNCE Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FNE Fórum Nacional de Educação

FUNDEB Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GATS *General Agreement on Trade in Services* (AGCS Acordo Geral sobre Comércio de Serviços)

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH-M Índice de Desenvolvimento Humano por Municípios

IGD Índice de Gestão Democrática

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISO *International Organization for Standardization*

LAI Lei de Acesso à Informação

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDGs *Millennium Development Goals*

MEC Ministério da Educação

MERCOSUL Mercado Comum do Sul, formado por Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela.

NAFSA Associação de Educação Internacional

NRE Núcleo Regional de Educação

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

ODM Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (*MDGs Millennium Development Goals*)

ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT Organização Internacional do Trabalho

OMC Organização Mundial do Comércio

OMS Organização Mundial da Saúde

ONU Organização das Nações Unidas

PAR Plano de Ações Articuladas

PDDE Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-Escola Plano de Desenvolvimento da Escola

PIB Produto Interno Bruto

PNE Plano Nacional da Educação

PNPS Política Nacional de Participação Social

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pró-Conselho Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

PROIFES Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino

Proinfo Programa Nacional de Tecnologia Educacional

SASE Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEA Secretaria Executiva Adjunta

SEB Secretaria de Educação Básica

SECADI Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

Seed-PR Secretaria de Estado da Educação do Paraná

SEM *Setor Educacional do Mercosul*

SERES Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESu Secretaria de Educação Superior

SETEC Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SICME Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação

SNE Sistema Nacional de Educação

SNPS Sistema Nacional de Participação Social

SNPS Sistema Nacional de Participação Social

TICs *Tecnologias de Informação e Comunicação*

TQM *Total Quality Management*

UBES União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UENP Universidade Estadual do Norte do Paraná

Unasul União de Nações Sul-Americanas

UNCME União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE União Nacional dos Estudantes

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

ZICOSUR Zona e Integração do Centro Oeste Sudamericano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **19**

1 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO ESSENCIAL PARA A QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA **24**

1.1 POR UMA ADMINISTRAÇÃO COM PARTICIPAÇÃO 24

1.1.1 Sociedade política como finalidade do Estado **24**

1.1.2 A Intencionalidade Política da Administração **32**

1.1.3 O futuro conteúdo político da Teoria Geral da Administração **44**

1.2 A BUSCA DA COMPETITIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 52

1.2.1 Avaliação da qualidade na Administração Pública **52**

1.2.2 Evolução do conceito de Administração Pública para Gestão Pública **57**

1.2.3 Sistemas politico-administrativos comparados **64**

1.3 DESAFIOS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS 699

1.3.1 Institucionalizar a articulação da rede de proteção ao direito humano à participação **69**

1.3.2 O direito humano à participação como característica de qualidade institucional **71**

1.3.3 As integrações necessárias para uma análise local e global das políticas públicas **76**

2 COGNIÇÃO E PARTICIPAÇÃO: O CÍRCULO VIRTUOSO ENTRE A DEMOCRACIA COGNITIVA E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA **84**

2.1 DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO 866

2.1.1 Direito humano fundamental à democracia **87**

2.1.2 Participação como reconhecimento do sujeito de direito **96**

2.1.3 Educação em direitos humanos **101**

2.2 DEMOCRACIA COGNITIVA E PARTICIPAÇÃO PELA SOBERANIA POPULAR 107

2.2.1 Informação como instrumento de poder **108**

2.2.2 Conhecimento englobante como pressuposto para participação **111**

2.2.3 Percalços históricos na conquista da informação **119**

2.3 DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO 125

2.3.1 Direito público subjetivo à educação política 130

2.3.2 Caráter cognitivo da governança democrática 142

2.3.3 Democracia participativa local e global da política educacional 159

3 O COTIDIANO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA 171

3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL 177

3.1.1 Construindo com intencionalidade democrática um Sistema Nacional de Educação 179

3.1.2 A articulação do Sistema Nacional de Educação para efetivar as metas do Plano Nacional de Educação 189

3.1.3 Institucionalizar a articulação criando um índice democrático 203

3.2 O PROCESSO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO ESCOLAR.... 214

3.2.1 A inserção da escola no sistema público de gestão democrática 220

3.2.2 Condicionantes estruturais internos de gestão democrática 226

3.2.3 Condicionantes estruturais externos de gestão democrática 237

3.3 INOVAÇÕES POLÍTICO-LEGISLATIVAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL 246

3.3.1 Participação na política educacional brasileira 247

3.3.2 Democracia participativa local 253

3.3.3 Democracia participativa internacional 258

CONSIDERAÇÕES FINAIS 263

REFERÊNCIAS 278

APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 291

APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA DE PESQUISA - GRUPO INVESTIGADO: MEMBROS DO CONSELHO ESCOLAR DE ESCOLAS PÚBLICAS DO NORTE PIONEIRO DO PARANÁ 292

APÊNDICE 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA DE PESQUISA - GRUPO INVESTIGADO: MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CIDADES DO NORTE PIONEIRO DO PARANÁ 295

APÊNDICE 4 - PROPOSTAS PARA CUMPRIR A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO 298

INTRODUÇÃO

Democracia é uma palavra presente em muitos discursos escritos, falados, e almejada pelos discursos silenciados, pelas vozes não ouvidas. Condena-se a corrupção, exige-se maior transparência, mas não se investe em educação, principalmente em educação política. Entretanto, é preciso deliberar para conhecer. É preciso saber para participar. Por essa razão, o cotidiano da democracia requer maior discussão, possibilitando conhecimento e participação numa sociedade em transição democrática como o Brasil. Essa política pode ser aprendida em qualquer ambiente, mas a escola deve ensinar democracia, efetivando uma gestão democrática da política educacional.

Nesta pesquisa, analisa-se a gestão pública das políticas educacionais para efetivação democrática do direito à educação no Brasil, demonstra-se sua influência para a efetivação do direito humano à democracia cognitiva e, por consequência, sua influência para a efetivação do direito humano à democracia participativa.

Questiona-se, neste estudo, como a ciência jurídica pode auxiliar na efetivação democrática do direito à educação no Brasil, procurando-se dar destaque a tecnologias jurídicas que possam inovar e proporcionar, de forma institucionalizada, os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar.

Essa proposta fundamenta-se na hipótese de que é preciso institucionalizar a participação e a articulação entre instâncias decisórias locais e internacionais a partir do cotidiano escolar, inovando com tecnologia jurídica por um índice de intencionalidade democrática que possa avaliar os condicionantes internos e externos de gestão democrática do ambiente escolar, incluindo um condicionante de solidariedade.

Embora o direito à gestão democrática da educação tenha fundamento internacional, local e nas normativas de cada escola, ele não é efetivado. O atual cotidiano escolar, autoritário, determina a atuação dos sujeitos envolvidos na conquista de índices de qualidade quantitativos que não mensuram nem incentivam atitudes democráticas. Diante desse quadro, percebe-se que a busca de soluções inovadoras sobre o tema é importante para o aprimoramento do sistema educacional brasileiro e, portanto, do sistema democrático nacional, implicando na melhoria democrática de sistemas transnacionais.

Para checar a hipótese da pesquisa, o embasamento teórico adotado fundamenta-se em abordagem dialógica multidisciplinar entre o direito, a gestão pública e a educação, aprofundando o Direito Educacional com o olhar dos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar sobre o direito à gestão democrática, sujeitos cujas falas e silêncios demonstram o quanto ainda é difícil a participação popular no interior de uma escola, o que torna atual e necessária a discussão sobre a gestão democrática da educação. Pesquisas como a que se apresenta contribuem com essa temática ao desvelar as dificuldades da sociedade brasileira na construção de um espaço político com a participação de todos.

A discussão da gestão democrática prossegue em ambientes escolares e para além deles, demonstrando o quanto ainda é preciso pesquisar a efetivação democrática de políticas educacionais. Exemplo disso são as imagens da greve dos professores da rede estadual do Paraná, que mostraram a ocupação da Assembleia Legislativa daquele Estado e, dias depois, as barreiras físicas e humanas que marcaram o chamado "Massacre de 29 de abril", ocorrido em 2015, em Curitiba. Tais imagens alertam para a urgência de o Estado aprimorar atitudes com intenção democrática. No final desse mesmo ano, a política de reorganização do ensino no Estado de São Paulo motivou também a ocupação de escolas por estudantes, levantando novamente a importância da participação popular na gestão da política educacional.

Em razão desses fatos, houve dificuldade para dialogar nas escolas sobre gestão democrática durante a realização da pesquisa. Ainda assim, foram obtidos resultados enriquecedores sobre a efetivação democrática do direito à educação no Brasil. Considerando o campo científico a ser enfrentado, o da ciência jurídica em diálogo com outras ciências, da educação e da gestão pública, os métodos selecionados foram de procedimento monográfico por revisão bibliográfica, interpretação de normas administrativas e jurídicas, além de pesquisa empírica a partir de entrevistas para abordar o problema.

A pesquisa empírica fortaleceu a pesquisa teórica com contribuições sobre como deve acontecer a gestão das políticas educacionais para que seja democrática, orientando a escolha da tecnologia jurídica mais adequada. A análise enfocou escolas da mesorregião do Norte Pioneiro, no Estado do Paraná, durante o ano de 2015.

A ética da pesquisa foi assegurada por confidencialidade, privacidade e proteção de imagem, garantindo o retorno[1] dos benefícios obtidos com as pesquisas para as pessoas e para as comunidades onde as mesmas foram realizadas. Após a leitura e assinatura de termo de consentimento livre e esclarecido dos sujeitos entrevistados[2], foi utilizado um roteiro de entrevista por técnica de entrevista semiestruturada[3], com o objetivo de investigar as tecnologias jurídicas que proporcionam os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar.

Tomou-se como parâmetro normativo para as entrevistas o Plano Nacional de Educação, que propõe, dentre outras metas, a de efetivar até 2016 a gestão democrática da educação, que foi comparado com condicionantes internos e externos necessários à gestão democrática do ambiente escolar, já expostos pelas obras de Paro (1998; 2007), com o intuito de avançar num condicionante de solidariedade.

Os resultados foram obtidos utilizando-se o método dedutivo articulado com os métodos dialético e dialógico, ponderando-se de modo crítico a análise de elementos opostos, possibilitando desvincular a síntese da prática de verticalismo dedutivista da produção científica jurídica, na medida em que a pesquisa foi construída a partir do conhecimento compartilhado, pelo diálogo interdisciplinar.

Para observar como acontece o processo da política educacional e quais as possibilidades de inovação em tecnologias jurídicas para efetivar a meta de gestão democrática estabelecida no Plano Nacional de Educação, é fundamental a análise do cotidiano escolar. Para além da pesquisa doutrinária, a pesquisa em políticas públicas mostrou-se essencial para compreender a distância ainda existente entre o direito formal à gestão democrática e sua realidade concreta de efetivação democrática do direito à educação.

Propondo melhorias na gestão pública ao utilizar o direito como ferramenta, foi realizada triangulação metodológica de análise qualitativa com análise de dados qualiquantitativos. Na pesquisa observou-se análise qualitativa, por entrevista, das representações sociais dos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar sobre a gestão democrática da política educacional. Complementarmente, observaram-se dados

---

[1] Apêndice 4 - Propostas para cumprir a meta da gestão democrática da educação
[2] Apêndice 1 - Termo de consentimento livre e esclarecido
[3] Apêndice 2 - Roteiro de entrevista de pesquisa - grupo investigado: membros do conselho escolar de escolas públicas do Norte Pioneiro do Paraná.

quantitativos como o IDEB e pesquisa já realizada sobre o perfil de conselheiros municipais de educação.

Compreender tais representações sociais é de fundamental importância para se perceber a necessidade de mobilização da ciência jurídica no sentido de inovar em tecnologias jurídicas que proporcionem os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar. A partir das soluções apresentadas neste estudo, pretende-se proporcionar juridicamente a institucionalização de políticas públicas educacionais que implemente de forma permanente a efetivação democrática do direito à educação. Com essa intenção, no primeiro capítulo se demonstrará a participação democrática como elemento essencial para a qualidade da gestão pública, analisando-se a evolução do conceito de gestão pública como gestão do conhecimento (BRUGUE; SUBIRATS, 1996, p. 12) e a qualidade da participação como desafio contemporâneo (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 204).

No segundo capítulo, destaca-se a necessidade de cognição e participação na gestão pública. Desenvolve-se o conceito de democracia cognitiva de Morin (2005, p. 152-153) como pressuposto para a democracia participativa, destacando-se o direito público subjetivo à gestão democrática do direito à educação. A reflexão desenvolvida fundamenta-se no conceito democrático de política pública (BUCCI, 2006, p. 45) ao verificar a necessidade de institucionalização (IMERGUT, 2006, p. 162) de um índice de intencionalidade democrática da gestão das políticas educacionais quando comparado com índices quantitativos, como o IDEB.

Visando contribuir para a efetividade da gestão democrática da política educacional no Brasil, no terceiro capítulo analisa-se seu cotidiano por entrevistas de pesquisa para verificar inovações político-legislativas na institucionalização e articulação da política educacional local e internacional.

A tese foi sendo construída a partir das entrevistas de pesquisa, considerando-se as prioridades a partir dos sujeitos envolvidos, falas que foram coautoras da tese (SANTOS, 2011, p. 80), com a dialógica e o circuito recursivo propostos por Morin (2003; 2005), aproximando-se da base cognitiva e participativa da efetivação democrática da política educacional. As soluções apresentadas pretendem proporcionar juridicamente a institucionalização de políticas públicas educacionais que implementem de forma permanente a efetivação democrática do direito à educação a partir do cotidiano escolar.

Procurou-se levantar as representações sociais dos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar sobre os condicionantes estruturais da gestão democrática das políticas educacionais. Note-se, porém, que são raras, na Ciência Jurídica, pesquisas empíricas envolvendo o direito à educação e o cotidiano das políticas educacionais, em especial da política de gestão democrática da educação. Com a abordagem empírica, buscou-se identificar na realidade do cotidiano escolar como o direito oportuniza cognição e participação do ser humano na política educacional, identificando-se quais inovações ainda precisam ocorrer para a efetivação democrática do direito à educação no Brasil. Compreender tais representações sociais é de fundamental importância para se perceber a necessidade de mobilização da Ciência Jurídica no sentido de inovar em tecnologias jurídicas que reconheçam o sujeito de direito através da efetiva participação social, efetivando o direito à gestão democrática a partir do cotidiano escolar. Ademais, espera-se contribuir para o desenvolvimento de outros estudos sobre a configuração prática do direito à educação no cotidiano de ambientes escolares, possibilitando criação normativa que envolva cognição e participação do ser humano.

1 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO ESSENCIAL PARA A QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

A condução das decisões públicas deve considerar a finalidade do Estado pela participação popular, tendo em vista que, por sua condição de ser político, ao ser humano deve ser possibilitada a atuação política nas decisões tomadas no âmbito da Administração Pública. Nesse contexto, disputas ganham espaço para além do território estatal, exigindo novos mecanismos de controle sobre o atendimento das necessidades pelos gestores.

Na contramão desses princípios, técnicas de administração levaram a Administração Pública a direcionar sua estruturação no sentido da competitividade empresarial, distanciando suas atitudes do controle pela participação popular; porém, o próprio conceito de Administração Pública evoluiu para conceber a gestão como utilização do conhecimento no aprimoramento da gestão pela participação, e desta para realizar a gestão do conhecimento. Para tanto, atualmente tem-se relacionado à qualidade da gestão pública a permanente oportunização de participação popular, necessária para aprimorar a Administração local e suas relações com outras organizações, inclusive globais.

1.1 POR UMA ADMINISTRAÇÃO COM PARTICIPAÇÃO

A vida em sociedade requer a possibilidade da participação, pela necessidade do ser humano ser político e viver a política. O Estado tem, portanto, uma finalidade social de atender às necessidades dos seres humanos e estes, organizados em sociedades políticas, necessitam exercer seu controle social sobre as atitudes da Administração Pública, que devem ter uma intenção política da qual a Teoria Geral da Administração deve se ocupar para resgatar a finalidade social do Estado, que é o bem comum.

1.1.1 Sociedade política como finalidade do Estado

Viver em sociedade é uma necessidade do ser humano, firmada na consciência e vontade de alcançar um objetivo comum. Um agrupamento de pessoas é reconhecido como

uma sociedade quando tem por finalidade social o bem comum, este atingido pela criação de condições para cada indivíduo e para o coletivo alcançarem seus fins particulares, a partir de reiteradas manifestações em conjunto, de forma ordenada e adequadas à conquista do bem comum (DALLARI, 2013, p. 31-43).

Essa organização remete à noção de *política*, palavra derivada do adjetivo de *pólis* (*politikós*), que se refere classicamente à atividade humana sobre a cidade, como cidadão, como ser social, e modernamente indica a atividade referente à *polis*, o Estado, ora como o sujeito dos atos de comando, ora como objeto de conquista e derrubada do poder estatal, mas sempre ligado ao conceito de poder (BOBBIO, 2003, p. 160).

A política está associada às várias formas de poder do ser humano, compreendendo o poder como capacidade de influência de um ser humano sobre o comportamento de outro, como na relação entre governantes e governados - típica relação de poder, típica relação política (BOBBIO, 2003, p. 216). Relações de poder e hierarquia orientam as estratégias estabelecidas para atingir o bem comum, possibilitando a observação de que o ser humano é essencialmente político, fazendo valer sua vontade sobre a dos outros, utilizando métodos de controle social e solução de disputas.

Por sinal, uma sociedade política cria condições para a consecução dos fins particulares de seus membros, coordenando as ações humanas para atingir a finalidade social do bem comum, desde a família, a tribo, até a sociedade política maior que é o Estado (DALLARI, 2013, p. 57-58). Sendo sociedade política ampla, o Estado tem por finalidade atingir o bem comum, ou seja, dar condições de vida social que favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana, conforme as peculiaridades de cada indivíduo.

Todavia, o Estado pode servir a objetivos diversos, que contrariem sua finalidade social, sendo necessário seu controle pelo ser humano, controle que é marcado por crenças, práticas e instituições, na expectativa de manter padrões culturais e, assim, solucionar disputas (KOTTAK, 2013, p. 155) dentro de grupos e entre grupos. Padronizar atitudes pelo controle social requer também a interdependência entre direito e política:

> Quando por direito se entende o conjunto de normas, o sistema normativo, dentro do qual se desenvolve a vida em grupo organizado, a política tem a ver com o direito sob dois pontos de vista: enquanto a ação política se exerce através do direito, e enquanto o direito delimita e disciplina a ação política.

> Sob o primeiro aspecto, a ordem jurídica é o produto do poder político. Onde não há poder capaz de fazer valer as normas por ele estabelecidas recorrendo também em última instância à força, não há direito.
> [...]
> E quem decide em cada circunstância qual é o conteúdo específico senão aquele que tem o poder de tomar decisões que valem coativamente para todos, e portanto, uma vez mais o detentor do poder político?
> Neste ponto intervém um outro critério de distinção: aquele entre poder legítimo e ilegítimo. E é aqui que a relação entre direito e política se inverte: não é mais o poder político que produz o direito, mas o direito que justifica o poder político (BOBBIO, 2003, p. 233-234).

Embora a organização em grupos seja importante característica do ser humano, não é exclusividade dessa espécie, posto que outros animais também compartilham uma vida em sociedade. Entretanto, é próprio do ser humano que suas tradições culturais sejam transmitidas pela aprendizagem, produzindo um grau de coerência de comportamento entre pessoas que vivem em sociedade (KOTTAK, 2013, p. 28).

Tem-se, assim, que a cultura política pode ser instituída pela ação do ser humano socialmente organizado, cumprindo por suas relações sociais a finalidade da sociedade política que é o bem comum, construindo historicamente uma ordem simbólica para o controle social. Em diferentes práticas, como buscar alimentos e outras atividades sociais, o ser humano é mais cooperativo e armazena uma quantidade maior de informação do que outro grupo de primatas (KOTTAK, 2013, p. 52). É capaz, portanto, de, pelo bem comum que proteja seus interesses particulares, ser sujeito histórico de uma ordem simbólica de partilha, de cooperação.

Historicamente, a participação social é inerente ao ser humano, que, na era anterior a 12 mil anos, vivia em sociedades de iguais, com centralização política mínima. Valia a regra da participação de todos nas decisões grupais, sem dominadores fora da família, característica que foi se alterando há mais de cinco milênios, com a tendência humana ainda atual de hierarquia sem privilegiar tanto a igualdade (DEMO, 2014, p. 148), desviando o Estado de sua finalidade social.

Para um resgate da condição humana de participar em sociedade, a política e o poder que vigem atualmente precisam ser dimensionados, possibilitando modos sociais de oportunidade aos subalternos:

> Estamos habituados à visão linear do poder, até porque poder obsessivo pretenderia reduzir o outro a mero objeto. Quando se fala de “poder maquiavélico” vem-nos à mente tipo draconiano de poder, no qual o outro só tem como oportunidade obedecer submissamente. Como nossa

> história esteve e está povoada de gente poderosa, tanto assim que a história contada é quase só a dos poderosos, a imagem predominante de poder é marcada pela excludência extrema. Entretanto, a própria noção maquiavélica de poder implica que poder é sempre também dinâmica precária: o poderoso que não cuida do poder pode perdê-lo facilmente. Não basta olhar apenas para os poderosos, mas é mister analisar a "dinâmica não linear do poder", na qual, mesmo estando o poderoso por cima, não pode dispensar os comandados e é sempre possível, pelo menos em tese, que este possa virar a mesa. Quem é comandado manda, por definição, menos, mas também manda (DEMO, 2014, p. 160-161).

A linearidade do poder foi acentuada por Weber com o conceito de obediência, pelo qual o obediente assume o comando de cima como se fosse próprio, sem oportunidade e risco de reação, numa relação de poder linear (DEMO, 2014, p. 161-162). Porém, "a relação de poder mais interessante é a que, sabendo-se precária, reconstrói-se continuamente, mantendo viva a dinâmica não linear direcionada para projeto que poderia ser comum" (DEMO, 2014, p. 165). Estruturar o poder por controle de baixo para cima é fenômeno intrínseco à democracia, surgindo uma hierarquia construída pelos pares (DEMO, 2014, p. 147; 149).

O espaço público de exercício da política, no qual o ser humano discuta e delibere em igualdade seus interesses, podendo revogar sua decisão, de forma pública, é uma invenção greco-romana que deve ser repensada diante da ameaça de poder ilegítimo, marcado pelo segredo e deliberação a portas fechadas, sem informação à sociedade, sem sua participação na tomada de decisão (CHAUI, 2012, p. 438). Nesse arranjo, comandados que possuam um mínimo de percepção crítica lutam por espaço próprio, comprovando-se historicamente que o poder tem dinâmica não linear, pela observação da "fase igualitária" dos bandos e tribos, demonstrando que nenhum poder permanece absoluto (DEMO, 2014, p. 167).

Esse desafio do controle democrático, de demonstração da não linearidade do poder a partir da luta por participação, faz transparecer a qualidade da democracia, na capacidade de controle dos mandantes pela população, com a necessidade de inventar mandantes que aceitem ser controlados:

> A qualidade democrática dos mandantes está menos nos mandantes, do que no controle externo, absolutamente necessário. Os mandantes gostariam de insinuar que não carecem de controle, e montam para tanto ideologia bem tramada de suas boas intenções. Democracia como efeito de poder seria aquela, tão comum entre nós, na qual a população não consegue exercer devido controle democrático. De uma parte, a população não percebe a ambigüidade e ambivalência do poder. Por isso,

> mesmo enganada sistematicamente acaba acreditando no discurso político, ou melhor, politiqueiro. De outra, em vez de apostar em sua competência humana, prefere apreciar "bom príncipe", caindo na cilada maquiavélica (DEMO, 2014, p. 170).

Apesar do desequilíbrio constantemente encontrado nas relações entre sociedade e Estado, há um caminho viável, por comunidade fundada em organização deliberada, internamente homogênea, onde todos perseguem o bem comum e decidem de acordo com suas necessidades, a exemplo de comunidades indígenas sul-americanas (CHAUI, 2012, p. 440). Uma relação mais horizontal é possível porque o ser humano tem competência para decidir sobre seu bem estar e sua militância cidadã; conquistou o *welfare state*, através do controle social, substituído por atitudes estatais que foram desmobilizando a participação:

> Foi formidável efeito de poder e que até hoje sentimos na pele, ao vermos, por exemplo, os sindicatos em recuo no confronto de condições mais adequadas de trabalho. A proteção estatal foi paga, pelo menos em parte, com o crescente despreparo para enfrentar situações adversas. Ainda assim, o início do *welfare state* vai ficar na história do capitalismo como demonstração convincente de que, com a devida cidadania, mesmo em sistema tão perverso como o capitalista, é possível emplacar ganhos populares notáveis. Não pudemos consolidar, pois o bem comum não pode impor-se ao mercado capitalista, particularmente na quadra neoliberal (DEMO, 2014, p. 170).

O ser humano é capaz de produzir as condições de sua existência política a partir de condições historicamente determinantes dessa existência política, considerando a frequente conservação do *status quo* pelo poder de veto, confrontado pela resistência passiva que geralmente quer mudança (BOBBIO, 2003, p. 264). Essa é a situação rotineira da atualidade neoliberal que ressalta "o encolhimento do espaço público dos direitos sociais e o alargamento do espaço privado dos interesses de mercado" (CHAUI, 2012, p. 501). Para dirimir essa situação, cada decisão estatal deve possibilitar a condição humana da participação, respeitando o ser humano naturalmente político, que submete sua vontade à dos outros para resolver disputas:

> O papel da sociedade civil organizada não é abater o Estado, como quer o neoliberalismo, mas *qualificá-lo*. Tenho para mim que, na melhor tradição marxista, o Estado é instância delegada de serviço público, não enteléquia transcendental, idealista. Como é instância delegada, os delegantes precisam cuidar da qualidade de sua montagem e funcionamento. Mas essa nem seria a razão mais decisiva. A razão mais forte é que, tratando-se de concentração de poder, a correlação de forças não tende a resolver-se em favor dos marginalizados, em particular no capitalismo (Gonçalo, 2001). Pode propender para o lado dos marginalizados, sim, mas se eles tomarem providências de cidadania

> explícita. A hipostasia do Estado é combinação incômoda de *welfare state* e socialismo real, praticado por certa esquerda que vê no Estado sua arena principal de luta, já que não consegue, como regra, atingir o mercado, como é o caso da direita (DEMO, 2014, p. 174).

Considerando que as disputas vêm ganhando espaços além do território estatal, devem existir mecanismos de realização de cidadania para além do local, pensando nas decisões globais que atingem o local. Assim as sociedades locais participam de um sistema maior, com dimensões globais, que ligam nações num sistema-mundo moderno, agora com nações econômica e politicamente interdependentes (KOTTAK, 2013, p. 237).

Com dimensões globais, as novas configurações da soberania revelam ainda mais a política (DEMO, 2014, p. 175), num mercado capitalista que mercantiliza o local para montar sua trama global, reduzindo tudo a mercadoria (DEMO, 2014, p. 177-178). Nesse contexto temos não a morte do Estado, mas o fortalecimento de grandes interesses internacionais, atendendo aos reclamos da finança, em detrimento do atendimento das necessidades da população (SANTOS, 2011c, p. 19).

Na gestão globalizada das crises e conflitos, a governança sem governo precisa da ação política do ser humano, na sua capacidade de mostrar a força da participação a serviço do direito e da paz:

> Trata-se de típico sistema autopoiético que se regenera ao se operacionalizar, tanto mais centrípeto, quanto menos apresenta centro. Vai forjando "consenso internacional", não porque provenha de "esfera pública aberta", mas porque se mostra capaz de operar os equilíbrios do sistema. Entre seus valores universais, está o direito de intervenção, não ostensivamente prepotente como no imperialismo, mas "a pedido" dos atores envolvidos em conflitos. Entretanto, faz parte da dinâmica do poder seu declínio e intrínseca precariedade (DEMO, 2014, p. 178).

Sendo a finalidade do Estado também proporcionar participação como condição humana, o resgate de valores políticos que fundamentam o ideal de democracia deve compor a forma de gerir as decisões estatais:

> A própria ideia de democracia – sempre apontada como progresso ético – está em recuo, porque tende muito mais a escamotear outras artimanhas do poder não linear do que a favorecer autêntico controle democrático popular. Embora as práticas democráticas dominantes sejam vituperadas hoje, é fundamental resgatar a utopia democrática. Até certo ponto, a noção de democracia aponta para o entendimento não linear do poder, desde sempre, o que mostra que, sob outra óptica, não existe grande novidade no Império neste particular. Primeiro, a democracia reconhece que não se pode viver sem poder. É preciso partir dele. Resta-nos geri-lo

> melhor. Segundo, reconhece sua não-linearidade, no sentido de que a população também manda, ou, mais ainda, é a fonte do poder. Tenta fazer dos mandantes apenas delegados, algo que continuamente lhe escapa ao controle. Nessa não linearidade, está igualmente o caráter inevitável da democracia representativa, porque é impraticável a exclusividade da democracia pequena. Terceiro, espera-se em estratégias de controle popular, considerando viável exercer influência de baixo para cima, ainda que este projeto seja ainda mais periclitante que o poder de cima. Difícil, mas aí está a graça da democracia: os mandantes podem ser controlados. É possível sociedade bem mais igualitária (DEMO, 2014, p. 186-187).

Por isso é impossível compreender a gestão pública sem entender a política: o caráter humano de participação deve permear as decisões estatais em qualquer nível de governo, posto que a política é a dimensão social que aporta legitimidade ao sistema político, a partir da ação coletiva e a mobilização de valores e idéias. A política é a parte do sistema social que a cidadania designa para a gestão dos bens comuns, públicos e privados; e a Administração Pública é uma dimensão operativa da primeira. Daí que a base da administração não seja a gestão pública, seja boa ou má, nova ou velha, mas sim, a legitimidade que aporta a sociedade e seus atores a cada ação pública, a cada política pública, em cada serviço público.

Nesse sentido, é verdade que a administração pública aporta legitimidade (institucional e por rendimentos) ao sistema social e político, o que torna necessário contemplar a dimensão administrativa. Com a não linearidade do poder e a decadência de tecnologias que possibilitassem a participação popular nas decisões públicas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, aos 10 de dezembro de 1948, em Paris, veio ressaltar em seu artigo XXI que todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo. O texto proclama um ideal comum para que cada órgão da sociedade se esforce, através da educação, por medidas nacionais e internacionais, para assegurar seu reconhecimento e sua observância universal e efetiva.

Ainda no século XVIII, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 lembrava que o esquecimento dos direitos humanos é causa da corrupção dos governos, sendo a finalidade de toda a instituição política conservar os direitos naturais e imprescritíveis do homem. Seus artigos 14 e 15 destacam que é direito de todo cidadão verificar, por si ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública e pedir prestação de contas por todo agente público pela sua administração. Daí a base da

discussão acerca de um direito humano à participação popular na tomada de decisões, permitindo que os povos tenham um Estado que sirva à realização do bem comum.

Paralelamente, a Declaração de Viena de 1993 vem consagrar que "a democracia assenta no desejo livremente expresso de um povo em determinar os seus sistemas político, econômico, social e cultural e a sua total participação em todos os aspectos da sua vida" com apoio da comunidade internacional. É a "cidadania ativa em movimento", pela realização de referendos, plebiscitos, iniciativas populares para projetos de lei, bem como os Conselhos de gestão e fiscalização de políticas públicas (BENEVIDES, 2009, p. 1).

Surge, então, a política para dirigir o poder do Estado para a realização de fins considerados legítimos pelo povo (RANIERI, 2013, p. 123). No momento atual, é preciso resgatar o direito que a sociedade tem de refletir por uma interpretação renovada sobre uma outra política, que atenda ao interesse social (SANTOS, 2011c, p. 158). O Direito garante a liberdade de participar da coisa pública, com a isonomia para participar em igualdade no espaço público, assegurando igualdade política diante da diversidade, inclusive para legitimar a Constituição de cada Estado, limitando o poder político (RANIERI, 2013, p. 32-33).

Em 2000, a Organização das Nações Unidas incentivou a sociedade no engajamento pela efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (*Millennium Development Goals – MDGs*), estabelecidos em 2002 pelos Estados-membros da ONU na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, baseados em princípios mínimos de ação individual e coletiva, com prazo de implementação previsto para 2015.

As áreas de preocupação abrangidas pelo acordo eram: igualdade de gênero, meio ambiente, desenvolvimento rural, desenvolvimento urbano, sistemas de saúde, educação, ciência, tecnologia e inovação. Contudo, desigualdades regionais dificultaram a execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, em 2015, surgiu um novo paradigma de desenvolvimento sustentável, com agenda pós-2015 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Nesse período, o Brasil melhorou seus indicadores com o reforço do poder da articulação entre os atores envolvidos com os objetivos, articulação institucionalizada em diversos setores, que ainda precisa avançar na municipalização dos objetivos.

Para efetivar a promoção desse desenvolvimento, não se deve esquecer a necessária visão integrada entre os países, com a difusão e uso de tecnologias que possibilitem à sociedade exercer sua condição política, de monitoramento dos progressos por meio de informação e participação:

> Concluindo, o direito à participação política exige um ambiente de pluralismo e ampla liberdade de informação, com acesso aos meios de comunicação de massa e ao uso dos espaços públicos, além de, como é óbvio, o respeito integral aos direitos humanos, base da democracia. Ou seja, trata-se de criar uma nova *cultura política.* O direito à participação visa diminuir a distância entre o povo e os órgãos de decisão política. O exercício do governo inclui cada vez mais tarefas complexas e técnicas; se o povo não tem motivação para a participação consciente, permanece indiferente, hostil ou presa fácil de todo tipo de manipulação oportunista. A cidadania ativa precisa ser atraente; o trabalho político pedagógico de que falava Paulo Freire é, então, urgente e indispensável. A democracia tem que vir a ser também *um modo de vida.* Tem que brilhar. Como "o sol da liberdade em raios fúlgidos", que sempre nos comovem (BENEVIDES, 2009, p. 4).

Verificar se o exercício do governo tende a criar uma nova cultura política parte da análise da evolução da Administração Pública, sobre as possibilidades de participação no seu cotidiano - que deveria ser um cotidiano político-pedagógico. É preciso ter em vista que, em cada atitude da Administração Pública, se deve perceber sua intenção de possibilitar a participação do ser humano na tomada de decisões.

1.1.2 A Intencionalidade Política da Administração

Inerente à condição humana está a conflituosidade e a necessidade de tomar decisões de natureza administrativa com processos de resolução dos problemas do presente e do futuro, com manejo de recursos, especialmente quando há organizações envolvidas (MAXIMIANO, 2012, p. 4). Um sistema de recursos que procura realizar algum objetivo é uma organização, com processos de transformação, cultura, tecnologia e divisão do trabalho (MAXIMIANO, 2012, p. 4). Portanto, a Administração Pública é um processo de tomada de decisão para que organizações atinjam seus objetivos envolvendo articulação e aplicação de seus recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos e de informação (MAXIMIANO, 2012, p. 5; CHIAVENATO, 2011, p.13).

Realizar os objetivos representa a eficácia da organização, enquanto o termo "eficiência" é usado para demonstrar que a organização "utiliza produtivamente, ou de

maneira econômica, seus recursos", o que geralmente "significa usar menor quantidade de recursos para produzir mais" (MAXIMIANO, 2012, p. 5). Para a realização desses objetivos são necessários planejamento, organização, liderança, execução e controle, desenvolvendo-se um processo administrativo que seja impactante sobre o desempenho das organizações e impacte o cotidiano do ser humano, que vive em uma sociedade organizacional (MAXIMIANO, 2012, p. 93-94).

Mesmo uma pequena sociedade organizacional que integra outra organização maior - o governo estadual, federal ou um grupo empresarial - age por processo administrativo que deveria vislumbrar o aspecto político do ser humano. No entanto, como certos objetivos só podem ser alcançados por meio da ação coordenada de grupos de pessoas, a simples sobrevivência somente se torna possível quando há organizações empenhadas por grupos sociais formais ou informais.

Os grupos sociais primários, também chamados informais, são regidos por relações pessoais, pelo ingresso e saída voluntários das pessoas, como as famílias, grupos de amigos e vizinhos, grupos de interesse profissional ou social, grupos de voluntários e de artistas amadores (MAXIMIANO, 2012, p. 94). Nesses grupos, a participação sobre a tomada de decisão talvez não vislumbre o bem comum.

Já a categoria de grupos sociais secundários abrange os grupos formais, burocracias, assim chamados porque, neles, as pessoas têm relações regidas por regulamentos explícitos que criam direitos e obrigações para seus integrantes, como todos os tipos de organizações formais, especialmente da maior delas, o Governo (MAXIMIANO, 2012, p.9; 94). Nos grupos secundários é necessário perceber nas ações da Administração Pública a intenção democrática ao possibilitar a participação do ser humano na tomada de decisões.

Esses grupos formais podem ou não possibilitar a criação de uma cultura política, mas é necessário que, para resgatar o caráter político do ser humano, essa possibilidade seja respeitada. De acordo com Weber, "as organizações formais modernas baseiam-se em leis, que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de um dirigente" (MAXIMIANO, 2012, p. 95), o que consolida a ideia de que normas que fundamentem as organizações formais modernas devem ter o viés político.

As organizações do tipo formal, burocrático caracterizam-se especialmente por três aspectos: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A *formalidade* significa que as organizações são constituídas com base em normas e regulamentos explícitos. A burocracia estipula os direitos e deveres dos participantes, limitando o poder destes e subordinando o comportamento de qualquer pessoa a normas que procurem estabelecer coerência lógica entre os meios e os fins da organização (MAXIMIANO, 2012, p. 97).

A *impessoalidade*, numa burocracia, impede a existência da figura do vassalo, pois "as relações entre as pessoas que integram as organizações burocráticas são governadas pelos cargos que elas ocupam e pelos direitos e deveres investidos nesses cargos", com poder limitado à obediência não à pessoa, mas ao cargo que ocupa (MAXIMIANO, 2012, p. 97).

O *profissionalismo*, por sua vez, se define por estabelecer uma carreira profissional, com exigência de formação, um salário regular em troca de serviços, pessoas escolhidas por suas qualificações e que sejam constantemente atualizadas. (MAXIMIANO, 2012, p. 97-98).

Essas características devem fazer transparecer a intencionalidade política da Administração Pública, possibilitando o controle social da organização, necessidade inerente ao ser humano ao longo de sua história.

Por sinal, desde os egípcios há a compreensão da necessidade de planejar, organizar e controlar, pelo senso comum (ainda sem base científica). Com Sócrates, inicia-se a discussão da universalidade dos princípios da organização e da administração como uma habilidade pessoal, diferente do conhecimento técnico e da experiência. Platão descreveu a especialização do trabalho e a forma democrática de se administrar uma república. A Era da Terra observa a terra como fonte de recursos e poder, destacando organizações formais (sociedade de ofícios, tais como oficinas, organizações religiosas e exércitos) e informais (mutirão de lavradores, etc). Essa Era, denominada pré-científica para a Administração, abrange a Era Econômica da Terra (feudalismo) e o início da Era Econômica do Capital (capitalismo), da Revolução Industrial até o início do Século XX.

Uma revolução de ideias e valores no século XVIII na sociedade ocidental caminhou para a busca do lucro, esquecendo-se do valor político da participação. Adam Smith (1776), em sua obra 'A Riqueza das Nações", identifica como importante a

decomposição do trabalho, o estudo dos tempos e movimentos e a especialização para obter produtividade dos homens e das máquinas.

As teorias desenvolvidas durante a Era Científica da Administração, a partir da era econômica do Capital (capitalismo), foram voltadas ao estudo das organizações para o lucro: Administração Científica (1903), Teoria da Burocracia (1909), Teoria Clássica (1916), Teoria das Relações Humanas (1932), Teoria Estruturalista (1947), Teoria dos Sistemas (1951), Abordagem Sociotécnica (1953), Teoria Neoclássica (1954), Teoria Comportamental (1957), Desenvolvimento organizacional (1962), Teoria da Contingência (1972) e novas abordagens a partir de 1990, que evoluíram para a Era da Informação (final do século XX até hoje).

As organizações, em suas experiências, consolidaram ideias durante a Era Científica da Administração, abrangidas pela Teoria Geral da Administração, observando a ênfase de cada teoria, ora com enfoque nas tarefas, na estrutura, ora com destaque para as pessoas, o ambiente, a tecnologia ou detendo-se no estudo da competitividade. Nota-se que seu viés foi marcadamente o de coordenação para a finalidade lucro, não contemplando a possibilidade da participação das pessoas para o atingimento do objetivo fundamental de uma organização inserida numa sociedade política: o bem comum.

Há destaques importantes a serem realizados em cada momento, observando a evolução dessas experiências e o que pode ser utilizado na Administração Pública, pelo aspecto da técnica aplicada ao aspecto político da administração.

A Escola Clássica, formada na transição para o século XX, comporta ideias que consideram administração como processo, com o objetivo de eficiência do modo burocrático de organização. Frederick Winslow Taylor contribuiu no movimento da administração científica promovendo a eficiência do processo, com ênfase no combate ao desperdício, na racionalização do trabalho e na melhor maneira de fazer as tarefas. Taylor foi o criador e participante mais destacado do movimento da administração científica, desenvolvendo princípios e técnicas de eficiência que possibilitassem resolver os grandes problemas enfrentados pelas empresas industriais (MAXIMIANO, 2012, p. 56). Percebe-se que é um critério de eficiência para a realidade da organização que objetiva lucro, base da sociedade capitalista, desapegado da necessidade de criação de cultura política entre os seres humanos.

Em 1874 e 1878, Taylor trabalhou numa empresa fabricante de bombas hidráulicas. Enquanto aprendia ali o ofício de torneiro, observou o que considerava má administração e relações de má qualidade entre os trabalhadores e os gerentes, ainda dirigindo sua análise à obtenção de lucro pela organização. Em 1878, ingressou na usina siderúrgica Midvale Steel, onde trabalhou por 12 anos, terminando sua carreira ali como engenheiro chefe.

Com a retomada de seus estudos cursados no período noturno, Taylor obteve em 1883 o título de mestre em engenharia. Observou os problemas das operações fabris como a falta de divisão das responsabilidades entre administração e trabalhador, falta de incentivos para melhorar o desempenho do trabalhador, decisões dos administradores sem cunho técnico, falta de integração entre os departamentos da empresa, conflitos entre operários e supervisores sobre a quantidade da produção, o desconhecimento pela gerência de que o melhor desempenho é um ganho para todos. Essas percepções deram base ao sistema de administração de tarefas que desenvolveu, conhecido hoje como taylorismo, ou administração científica (MAXIMIANO, 2012, p. 57).

O avanço do século XX, impulsionado pela expansão da Revolução Industrial na América, aprimorou a eficiência das organizações na produção para consumo, mas recuou na criação de um espaço político, de verdadeira participação do ser humano nas decisões que possam impactar sua vida, o que se reflete nos modelos organizacionais e administrativos desenvolvidos no período.

Por sinal, Henry Ford aplicou a ideia de padronização à linha de montagem, com produtos, peças e trabalhadores padronizados, buscando eficiência do processo produtivo. Henri Fayol, na mesma vertente, pensou a administração como processo, com identidade e papel próprios dentro das funções da empresa, explicando o papel dos gerentes e do executivo principal, criando diretrizes sobre como administrar. Acrescente-se ainda Max Weber, que concebia a burocracia como forma de autoridade, valorizando sua eficiência, seu tipo ideal, e o estudo da organização como máquina burocrática.

A evolução das concepções então vigentes para a Escola Neoclássica tem enfoque na estrutura organizacional com estratégia, na eficácia da organização e na administração da qualidade, conceitos desenvolvidos pelo sistema Toyota de produção. Essa vertente, de abordagem comportamental, considera as diferenças individuais, liderança, motivação, cultura organizacional, ética e responsabilidade social. Entretanto, o elemento humano

serve apenas para aprimorar a produção, não como um resgate do caráter político do sujeito envolvido na organização.

Com o enfoque Sistêmico, inicia-se a análise da complexidade dos sistemas, considerando-se a importância da participação. Apesar de ainda ser voltado à obtenção de lucro, apresenta preocupação com a responsabilidade pública.

Em 1955 Peter Drucker apresenta a proposta de *Administração por objetivos* (APO) no livro *A prática da administração*, no qual sugere um procedimento para aplicação prática do processo de planejar, organizar, executar e controlar (MAXIMIANO, 2012, p. 82). Para o autor, há a necessidade de definir objetivos e avaliar resultados em áreas-chave de desempenho, tais como participação no mercado, inovação, produtividade, recursos físicos e financeiros, rentabilidade, desempenho e aprimoramento gerencial, desempenho e atitudes dos trabalhadores, responsabilidade pública.

Sua proposta considera um processo participativo de estabelecimento de objetivos e avaliação do desempenho de pessoas do qual participam chefe e equipe. Em substituição ao processo hierárquico, prioriza a identificação de áreas principais da organização para estabelecer então objetivos específicos, com tempo definido para sua realização, possibilitando a verificação do desempenho da equipe, culminando na definição de um novo plano de ação para um período seguinte (MAXIMIANO, 2012, p. 82).

Drucker preocupa-se com a participação para alcance dos objetivos da produtividade, sem viés político, voltado ao bem comum, com destaque para métodos participativos:

> Nos anos 50, quando vigoravam as estruturas e os comportamentos hierárquicos, a APO surgiu como uma mensagem em favor da precisão do planejamento e da superioridade dos métodos participativos. Fez muito sucesso nos anos 60 e 70, mas sua popularidade como sistema para a implementação de estratégias declinou nos anos seguintes. Os métodos participativos ganharam popularidade e a APO tornou-se redundante (MAXIMIANO, 2012, p. 83).

Com a popularidade dos métodos participativos, surge o enfoque da qualidade na resolução da falta de uniformidade, criando a padronização para uma qualidade industrial, num controle estatístico da qualidade, chegando à administração da qualidade total da atualidade (MAXIMIANO, 2012, p. 159). Nesse ponto de vista, não há preocupação de padronização de atitudes administrativas que possibilite o controle social, num exercício de

participação para o bem comum, mas o enfoque da qualidade acompanha a história das organizações até a atualidade.

Os parâmetros de qualidade distanciam-se, naquele momento, do paradigma político de participação nas decisões públicas para atendimento das necessidades da população, direcionando-se especificamente ao lucro industrial pela excelência, valor, especificações, conformidade com as especificações, regularidade e adequação ao uso: "A ideia de qualidade foi discutida primeiramente pelos filósofos gregos, que pensaram no ideal da excelência, ou *aretê*. [...] Sua finalidade última era a felicidade dos habitantes da cidade, a *polis*, daí a importância da qualidade dos políticos" (MAXIMIANO, 2012, p. 159). Porém, a excelência como felicidade dos habitantes da cidade não surge como parâmetro dentro das Teorias da Administração.

Compreender a qualidade como um valor foi uma estratégia estabelecida em meados do século XVIII, na produção de bens massificados e baratos, atribuindo-se valor ao produto de luxo ou de alto desempenho, que poucos poderiam comprar ou que custasse mais caro.

Em 1951, Feigenbaum argumentava que a noção de valor era relativa e tinha que ser considerada em qualquer definição da qualidade, destacando aspectos que seriam importantes para a Administração Pública. Feigenbaum destaca que qualidade tem um significado de "melhor" a partir das condições do cliente, sendo estas condições a utilização e o preço de venda do produto. Assim, apega-se ao conceito de que "qualidade não pode ser vista independentemente do custo" (MAXIMIANO, 2012, p. 160), o que distancia o conceito de qualidade da Administração Pública pela intencionalidade política de suas atitudes.

A indústria continua a estudar o conceito de qualidade, sem este aspecto político:

> Segundo a perspectiva da engenharia, qualidade significa o conjunto das características de um produto ou serviço. As características são chamadas especificações e descrevem o produto ou serviço em termos de sua utilidade, desempenho ou de seus atributos. [...] Esta é a qualidade que estabelece como o produto ou serviço deve ser – é a *qualidade planejada*. A contrapartida da qualidade planejada é a qualidade que o cliente recebe. É a qualidade real, que pode estar próxima ou distante da qualidade planejada. Quanto mais próximas a qualidade planejada e a qualidade real, mais alta a qualidade do produto ou serviço. Qualidade constata-se pela conformidade dos produtos ou dos serviços com as especificações previstas, também chamada qualidade de conformação, qualidade de conformidade ou qualidade de aceitação (MAXIMIANO, 2012, p. 160-161).

A regularidade é conceituada pela "redução da variação que ocorre em qualquer processo de trabalho, atendendo sistematicamente às especificações planejadas, sendo aqui qualidade um sinônimo de *regularidade* ou *confiabilidade"* (MAXIMIANO, 2012, p. 161). A qualidade de confiança num sistema de serviço público pode ser compreendida dentro desse conceito de regularidade, apesar de ser pensado pela indústria para obtenção de lucro e não pela participação para decidir o bem comum.

A qualidade como regularidade na Administração Pública avaliaria como sendo de qualidade o serviço público que, atendendo sistematicamente às especificações, planejadas conforme a participação dos usuários do serviço em questão, proporcionasse condições para a realização das necessidades particulares, atendendo também ao objetivo maior da sociedade política que é o bem comum.

A perspectiva do cliente é abrangida na expressão *fitness for use*, ou "adequação ao uso", criada por Joseph M. Juran. A expressão apresenta dois significados, que englobam *qualidade de projeto*, compreendida pela satisfação do cliente; e *ausência de deficiências*, ou não existência de falhas nas especificações (MAXIMIANO, 2012, p. 161). No serviço público, a adequação ao uso também pode ser avaliada pela qualidade de projeto que tenha possibilitado participação, com ausência de deficiência nas especificações decididas a partir da participação.

Ausência de deficiências significa originariamente, na Teoria da Administração, custos menores, o que pode gerar a ideia de que mais qualidade custa menos (MAXIMIANO, 2012, p. 162). Mas a redução de custos por si só não representa qualidade, considerando que as necessidades particulares devem ser analisadas conjuntamente e com efetiva participação política para se chegar à qualidade que custa menos ao público.

Em 1945, constatando um serviço telefônico de baixa qualidade, as forças americanas de ocupação ordenaram à indústria de telecomunicações do Japão que iniciasse o controle estatístico da qualidade desse serviço no Japão (MAXIMIANO, 2012, p. 170). Ishikawa contribuiu para que a técnica fosse uma filosofia de administração de qualidade com o envolvimento de todos no estudo e na promoção do controle da qualidade participativo, designado como *company wide quality control* (ISHIKAWA, 1985), partindo de um conceito político de administração em participação para uma teoria de qualidade através da participação de todos - mas ainda sem perseguir o bem comum, senão, qualidade na produção.

Já em 1982, Deming publicou o livro *Quality, productivity and competitive position* (qualidade, produtividade e posição competitiva), que se transformou em *Out of the crisis* (Superando a crise) em 1986. Na obra, Deming descreve um método para a administração da qualidade a partir de 14 princípios, dentre os quais são destaques: VIII- Afastar o medo, para que todos possam trabalhar eficazmente pela empresa; X - Eliminar *slogans* e metas para os empregados, evitando criar relações hostis, já que o principal nas causas da má qualidade e má produtividade é o sistema, o qual se encontra além do alcance da força de trabalho; XI - Eliminar as cotas numéricas no chão da fábrica. Eliminar a administração por objetivos; XII - Remover as barreiras que impedem ao trabalhador sentir orgulho pela tarefa bem feita. A responsabilidade dos supervisores deve mudar dos números para a qualidade; XIII - Instituir um sólido programa de educação e autotreinamento; XIV - Agir no sentido de concretizar a transformação. A transformação é o trabalho de todos (MAXIMIANO, 2012, p. 174), e a participação de todos ainda busca qualidade na produção, sem a intencionalidade política da finalidade do Estado constituído para o bem comum, mas destaca a eliminação de índices meramente quantitativos.

A qualidade é alvo do olhar de instituições que a classificam conforme seus parâmetros específicos. A *International Organization for Standardization* (ISO), organização internacional, privada e sem fins lucrativos, criada em 1947, com sede em Genebra, utiliza a palavra grega *isos*, que significa igual, para essa nomenclatura. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), membro fundador da ISO, é a organização nacional de normatização que representa o Brasil (MAXIMIANO, 2012, p. 176-177).

Em 1987, a ISO publicou manuais de avaliação do sistema da qualidade, chamados Normas ISO série 9000 de Padrões Internacionais (*ISO 9000 series of International Standards*), sintetizando normas nacionais já existentes, que regulamentavam as relações entre fornecedores e compradores. Em 1996, foram publicadas as Normas ISO 14000, que tratam da administração ambiental. Essas produções totalizam um conjunto de mais de 11.000 padrões internacionais da ISO.

A adesão às normas ISO é voluntária, já que a organização não tem poder legal para obrigar sua adoção, mas alguns de seus padrões foram adotados por governos nacionais, especialmente nas áreas de saúde, segurança e ambiente. As normas ISO passaram a ser adotadas como mecanismos de auditoria da qualidade, o que levou ao surgimento de empresas especializadas que conferem certificados de conformidade com a

ISO 9000. Essas normas representam o consenso internacional sobre boas práticas de administração da qualidade, mesmo não sendo garantia da qualidade de produtos (MAXIMIANO, 2012, p. 174), nem garantia da qualidade de serviços. A série poderia ser aprimorada ao considerar a intencionalidade política das atitudes da organização pela institucionalização de padrões de possibilidade e efetiva participação das pessoas nas decisões.

A opção por uma entre as técnicas desenvolvidas durante a história da Teoria da Administração depende da liderança formada pela organização, considerando-se que a participação que elege seu líder impõe uma hierarquia de baixo para cima, com intencionalidade política na eleição do líder. Mas o estilo de liderança pode diminuir a participação de todos na organização e até mesmo impedi-la para cumprir com qualidade sua missão, dado que o uso da autoridade é um tipo específico de habilidade.

O estilo de administrar pode ser autocrático ou democrático, dependendo se o líder centralizar ou compartilhar a autoridade com seus liderados. Na autocracia, há maior concentração de poder de decisão no líder. Considerando que algumas decisões independem de participação ou aceitação, o estilo autocrático "pode degenerar-se e tornar-se patológico, transformando-se no autoritarismo", com "arbitrariedade, despotismo e tirania, que representam violências contra os liderados" (MAXIMIANO, 2012, p. 291). Na democracia, "quanto mais as decisões forem influenciadas pelos integrantes do grupo, mais democrático é o comportamento do líder"(MAXIMIANO, 2012, p. 292).

Criaram-se outros nomes para designar esses dois estilos básicos de liderança: liderança orientada para a tarefa e liderança orientada para as pessoas.

Na liderança orientada para a tarefa, com muito mais preocupação com a tarefa do que com o grupo que a executa, enfatiza-se o cumprimento quantitativo de prazos, padrões de qualidade e economia de custos, a necessidade de cumprir metas, destacando as responsabilidades individuais à medida que designa tarefas para cada pessoa. Em geral, o líder orientado para tarefa é autocrático, diretivo e socialmente distante, pecando na utilização desmesurada da autoridade, que se designa como tirania ou ditadura. (MAXIMIANO, 2012, p. 293).

Comportamentos classificados dentro do modelo democrático de uso da autoridade destacam o líder orientado para as pessoas. Pauta-se no princípio de que o processo administrativo deve propiciar um ambiente em que as pessoas se sintam

confortáveis, enfatizando as relações humanas e o trabalho em equipe, trabalhando as habilidades de ouvir, ser amigável e apoiar os funcionários, numa atitude consultiva e participativa, preocupada com as pessoas. Contudo, se exercida sem medidas, essa forma de liderança pode ser compreendida como permissiva ou omissa (MAXIMIANO, 2012, p. 294).

A partir da verificação de que a tarefa e as pessoas não são opostos, devendo ser combinados pelo líder, surge a visão de liderança bidimensional, sobrepondo à simplicidade do modelo autocrático-democrático a complexidade dos comportamentos de líder e liderados (MAXIMIANO, 2012, p. 294-295). A ferramenta própria para a complexidade é, portanto, o enfoque sistêmico, ou pensamento sistêmico, adotado durante a história da Teoria da Administração, o qual possibilita entender a multiplicidade e interdependência das causas e variáveis dos problemas complexos ao criar soluções para os mesmos.

O pensamento sistêmico, com sua perspectiva de interpretações e soluções para problemas complexos, complementa e integra os conhecimentos especializados da administração:

> [...]o enfoque da administração científica não se preocupava com o desempenho da organização como totalidade, apenas com a eficiência fabril. Porém, o gerente que atacar questões de eficiência sem considerar as implicações da poluição, do comportamento humano e muitas outras, simultaneamente, e negligenciar o desempenho da organização, certamente estará criando problemas em vez de resolvê-los.
> [...]
> Sistema é um todo complexo ou organizado; é um conjunto de partes ou elementos que formam um todo unitário ou complexo. Um conjunto de partes que interagem e funcionam como todo é um sistema. Qualquer entendimento da ideia de sistema compreende:
> - Um conjunto de entidades chamadas **partes, elementos** ou **componentes**.
> - Alguma espécie de **relação** ou **interação** das partes.
> - A visão de uma **entidade** nova e distinta, criada por essa relação, em um nível sistêmico de análise.
> [...]
> Os sistemas são feitos de dois tipos de componentes ou partes:
> I. físicos ou concretos, ou itens materiais, como equipamentos, máquinas, peças, instalações e até mesmo pessoas. Esse é o *hardware* dos sistemas.
> II. Conceituais ou abstratos, como conceitos, idéias, símbolos, procedimentos, regras, hipóteses e manifestações do comportamento intelectual ou emocional. Esse é o *software* dos sistemas (MAXIMIANO, 2012, p. 314-315).

O enfoque sistêmico parte da ideia de sistema para entender e dar soluções complexas para problemas complexos. Nele, se reconhece a importância do recurso material e do recurso humano, da preocupação com o entorno, circunstâncias não exatamente inseridas no interior do cotidiano da organização, mas que devem ser percebidos como seus componentes.

Em 1918, Mary Parker Follet já falava da necessidade de os administradores considerarem a situação total, não apenas os indivíduos e os grupos, mas também os efeitos de fatores ambientais, como política, economia e biologia (MAXIMIANO, 2012, p. 320). Outros pensadores retomaram seus conceitos e desenvolveram linhas de pensamento que convergiram para o enfoque sistêmico, no qual se destacam três importantes linhas de pensamento: a Teoria da forma, a Cibernética e a Teoria geral dos sistemas.

A Teoria da Forma, com "a ideia de que a finalidade do conjunto define a natureza de suas partes, conduz a um raciocínio integrativo, que considera qualquer objeto, evento ou sistema do ponto de vista do conjunto a que pertence" (MAXIMIANO, 2012, p. 321).

A linha de pensamento Cibernética apresenta a ideia central do autocontrole dos sistemas visando ao alcance de um objeto, um *comportamento cibernético*, cujas aplicações às organizações e à sociedade Wiener passou a explorar, pautado no conceito de que "todo sistema deve ser autocontrolado por meio de algum fluxo de informação que lhe permita manter sempre o funcionamento desejado" (MAXIMIANO, 2012, p. 321). Destaca-se, nela, o controle da organização pela informação, que será aplicado pela Administração Pública posteriormente.

A Teoria Geral dos Sistemas é um método que procura descrever como os sistemas funcionam. Pesquisada pelo cientista alemão Ludwig Von Bertalanffy, biólogo da década de 1930, classifica os sistemas segundo a maneira como seus componentes se organizam, identificando os padrões característicos de comportamento de cada categoria de sistemas, formula duas ideias básicas de sua teoria geral dos sistemas: interdependência das partes e tratamento complexo da realidade complexa (MAXIMIANO, 2012, p. 322).

Por essas ideias básicas há necessidade de análise dos elementos e suas inter-relações, com tratamento complexo da realidade complexa, pois soluções tradicionais não são mais suficientes. Faz-se necessária uma tecnologia de sistemas, considerando-se que os

limites de um sistema são construtos, entidades construídas cognitivamente pelo observador, pelas pessoas (MAXIMIANO, 2012, p. 322-323).

Tendo em vista essas diferentes possibilidades de organização e liderança, pode-se compreender melhor a importância da intencionalidade política de cada organização, em especial da Administração Pública, para que os seres humanos passem de observadores do sistema para construtores cognitivos de seus espaços, cada vez com mais atitudes políticas incentivadas de forma institucionalizada pela Administração Pública, inspirando participação.

1.1.3 O futuro conteúdo político da Teoria Geral da Administração

É interessante analisar a cartografia da Teoria Geral da Administração, considerando-se que o mapeamento da origem de cada pensamento que contribuiu para a evolução das organizações ainda carece de um pensamento sul-sul que se posicionasse sobre o conceito de qualidade.

O modelo weberiano da teoria da burocracia, preocupada com os aspectos internos e formais de um sistema fundado na padronização do desempenho humano, não cogitara a interação da organização com o ambiente externo, o que só ocorreu na teoria estruturalista, a partir do conceito de um sistema de sistemas e de uma macroabordagem inter e extraorganizacional.

A teoria neoclássica marca um retorno aos postulados clássicos atualizados, realçando a Administração como um conjunto de processos básicos (escola operacional), de aplicação de várias funções (escola funcional), de acordo com princípios fundamentais e universais, destacando os objetivos (administração por objetivos) e questionando o problema da eficiência no processo e da eficácia nos resultados. Ressalte-se, porém, que essa Escola ainda não coloca no objetivo maior da organização a participação do ser humano na sociedade política.

A teoria comportamental enfatiza a necessidade de flexibilização das organizações e sua adaptabilidade às mudanças ambientais, principalmente o comportamento dos participantes e suas relações interpessoais, mas ainda é centrada nas

organizações, sem a necessária abordagem extraorganizacional (CHIAVENATO, 2011, p. 469):

> É com a *Teoria de Sistemas* que surge a preocupação com a construção de modelos abertos que interagem dinamicamente com o ambiente e cujos subsistemas denotam uma complexa interação interna e externa.
> [...]
> Os sistemas vivos – sejam indivíduos ou organizações – são analisados como "sistemas abertos", isto é, com incessante intercâmbio de matéria – energia – informação em relação a um ambiente circundante. A ênfase é colocada nas características organizacionais e nos seus ajustamentos contínuos às demandas ambientais. Assim, a Teoria de Sistemas desenvolveu uma ampla visão do funcionamento organizacional, mas demasiado abstrata para resolver problemas específicos da organização e de sua administração (CHIAVENATO, 2011, p. 469-470).

Verifica-se principalmente que a evolução do modelo, apesar de considerar o enfoque sistêmico, pela necessidade de um pensamento complexo para atingir qualidade da organização, chega a conceber a diminuição de índices quantitativos, mas não acrescenta o elemento político, de participação do ser humano para decidir o bem comum.

O enfoque sistêmico define a organização como sistema, com elementos interdependentes, como conjunto de pelo menos dois subsistemas que se influenciam mutuamente: o sistema técnico (que independe das pessoas: objetivos, divisão do trabalho, tecnologia, instalações, duração das tarefas, procedimentos) e o social (formado pelo comportamento dos indivíduos, pelas relações sociais, grupos informais, cultura, clima, atitudes e motivação).

Apesar do resultado econômico ser importante, considerando a aplicação correta dos recursos materiais para o resultado esperado, esse terceiro sistema deve ser somado ao quarto sistema, o sistema da participação, além de outros que esse sistema identificar como necessários:

> Como os limites dos sistemas são arbitrários e dependem do observador, podem-se imaginar outros sistemas, além do social e do técnico. Por exemplo, é possível distinguir três sistemas, e não apenas dois, nas organizações: o social, o estrutural e o tecnológico. Como os sistemas são construtos construídos cognitivamente, você próprio pode enxergar outros sistemas dentro da organização (MAXIMIANO, 2012, p. 326).

O ser humano deve ter a possibilidade de observar a organização e poder exercer sua natureza política, participando na construção de seu espaço político, dentro de organizações e entre organizações, contribuindo para a finalidade da sociedade política

maior que é o Estado, formado para atingir o bem comum. A moderna teoria dos sistemas aposta na análise e no planejamento para a eficácia das organizações e qualidade de vida da sociedade através dos seguintes elementos: ambiente, objetivos, componentes, processo, administração e controle (MAXIMIANO, 2012, p. 327).

É preciso compreender a missão do sistema dentro do ambiente, suas relações de interdependência, recursos, destinatários dos produtos e serviços, e suas regras. (MAXIMIANO, 2012, p. 328).

Os objetivos são alcançados quando se pergunta qual é a finalidade do sistema, seus critérios para avaliação de eficácia, quem são seus usuários, seus componentes e como é sua organização, além de como obter sua participação, através de um processo, com um tempo de ciclo adequado para que os objetivos sejam atingidos.

O controle dessa organização ocorre pelo *feedback, que* produz a informação necessária para que o sistema seja capaz de regular seu próprio funcionamento, ajustando-o pela intervenção humana (MAXIMIANO, 2012, p. 329-330). A participação do ser humano nas organizações, exercendo seu controle social, possibilita este *feedback*, conferindo qualidade ao sistema.

A evolução do pensamento consolidado pela Teoria Geral da Administração seguiu pela teoria do enfoque neoestruturalista, com paradigma neoclássico da teoria da contingência, adotando enunciados da teoria geral de sistemas:

> A organização, o sistema total, pode ser entendido em termos de conjunto de sistemas que, por sua vez, podem se subdividir em outros sistemas. Estes sistemas ou subsistemas geram uma complexa rede de relações de interdependência. Nas organizações podem-se diferenciar os seguintes subsistemas: subsistema ambiental (entorno da organização), subsistema estratégico (metas, objetivos e valores do sistema), subsistema tecnológico (tecnologia, sistemas de informação, recursos materiais, etc.), subsistema humano ou psicossocial (recursos humanos da organização), subsistema estrutural (postos de trabalho, órgãos, critérios de diferenciação e de integração) e subsistema de processo administrativo ou de direção que representa aquela zona onde se cruzam e se inter-relacionam o resto dos subsistemas internos (RAMIÓ, 1999, p. 15)[4].

---

[4] Transcrição do trecho original: *La organización, o sistema total, puede ser entendido em términos de conjunto de sistemas que, a su vez, pueden subdividirse em otros sistemas. Estos sistemas o subsistemas generam uma compleja red de relaciones de interdependência. En las organizaciones se pueden diferenciar los siguientes subsistemas: subsistema ambiental (entorno de la organización), subsistema estratégico (metas, objetivos y valores del sistema), subsistema tecnológico (tecnologia, sistemas de información, recursos materiais, etc.), subsistema humano o psicosocial (recursos humanos de la organización),*

Pela abordagem contingencial, a eficácia da estrutura da organização e seu funcionamento são dependentes da sua interface com o ambiente externo, cuja especificidade requer desenho organizacional apropriado para cada situação (CHIAVENATO, 2011, p. 468).

Essa abordagem representa um avanço na Teoria Geral da Administração, pois a Teoria Clássica concebe a organização como um sistema fechado, sem conexão com seu ambiente externo, enquanto a Teoria das Relações Humanas, apesar de ser um movimento humanizador da teoria das organizações, permanece com abordagem voltada ainda para o interior da organização (CHIAVENATO, 2011, p. 468).

Do ponto de vista da Teoria da Contingência, o ser humano pode ser observador de dentro para fora da organização:

> A ênfase é colocada no ambiente e nas demandas ambientais sobre a dinâmica organizacional. Para a abordagem contingencial são as características ambientais que condicionam as características organizacionais. É no ambiente que estão as explicações causais das características das organizações. Assim, não há uma única melhor maneira (*the best way*) de se organizar. Tudo depende (*it depends*) das características ambientais relevantes para a organização. As características organizacionais somente podem ser entendidas mediante a análise das características ambientais com as quais se defrontam (CHIAVENATO, 2011, p. 470).

O processo administrativo deve fazer essa análise das contingências, dos subsistemas internos, possibilitando a mudança organizacional. Possibilitar a mudança conforme as contingências é objeto da teoria organizativa, ainda mais abrangente:

> Considera-se a *mudança* como resposta aos impulsos do entorno (teoria das contingências), a mudança dos padrões culturais (perspectiva cultural), a mudança gerada pelas relações dinâmicas com outras organizações (análise interorganizativa), ou a mudança vinculada ao ciclo vital dos entes organizativos (análise longitudinal). É hora, pois, de que a mudança passe a ser o objeto principal de análise da teoria organizativa. Ou seja, o estudo da lógica de mudança (como mudam e por que), a resistência à mudança (que forças rechaçam a mudança e por que) e os agentes de mudança (que atores são ou podem ser os catalisadores, dinamizadores e condutores da mudança) (RAMIÓ, 1999, p. 18)[5].

---

subsistema estructural (puestos de trabajo, órganos, criterios de diferenciación y de integración) y subsistema de processo administrativo o de dirección que representa aquella zona donde se cruzan e interrelacionan el resto de los subsistemas internos.

[5] Transcrição do trecho original: *Se considera al cambio como respuesta a los impulsos del entorno (teoria de las contingências), el cambio de los patrones culturales (perspectivas culturales), el cambio generado por*

Mudar, não mudar e as razões para tal devem ser o cerne da participação do ser humano nas organizações, compreendendo-se que o ser humano é ator dos processos de transformação das organizações. A reflexão sobre por quê mudar e como realizar essa transformação requer planejamento, que no desenvolver da Teoria Geral da Administração fez surgir a teoria do planejamento estratégico.

Planejar de forma estratégica é o processo de elaborar a estratégia, considerando decisões que proporcionaram a situação presente, denominada posição estratégica ou situação estratégica, combinando com os planos estratégicos com decisões presentes que afetarão o futuro da organização (MAXIMIANO, 2012, p. 342).

O planejamento estratégico aponta para a necessidade de criação e institucionalização dentro das organizações de processos organizacionais, considerando o presente para a tomada de decisão futura, analisando a atual situação estratégica para traçar planos a serem realizados:

> Um processo é um conjunto ou sequência de atividades interligadas, com começo, meio e fim. Por meio de processos, a organização recebe recursos de sua cadeia de suprimentos (trabalho de pessoas, materiais, energia e equipamentos) e os transforma em produtos, informações e serviços, que serão fornecidos aos clientes. Os processos integram e coordenam as áreas funcionais para a produção de resultados (MAXIMIANO, 2012, p. 448).

Integrar as áreas funcionais para atingir os resultados é o trabalho de articulação dentro das organizações e entre elas que a administração promove para consolidar uma cadeia horizontal de processos. A horizontalização da organização, em lugar da estrutura vertical da cadeia de comando, reformula o modo de administrar as operações, integrando todas as funções envolvidas na solução de um problema, aumentando a eficiência da organização.

Para possibilitar que cada organização consolide a horizontalização de seus processos e destes com outras organizações, há dois tipos de processos, os centrais e os de apoio:

---

las relaciones dinâmicas com otras organizaciones (análisis interorganizativo), o el cambio vinculado al ciclo vital de los entes organizativos (análisis longitudinal). Es decir, el estúdio de la lógica de cambio (cómo cambian y por qué), la resistência AL cambio (qué fuerzas rechazan el cambio y por qué) y los agentes Del cambio (que actores son o pueden ser los catalizadores, dinamizadores y condutores del cambio).

> Os processos centrais estão relacionados com a transformação de insumos em produtos destinados a clientes internos ou externos:
> -Desenvolvimento de produtos e serviços;
> - Geração e processamento de pedidos;
> - Produção: transformação de pedidos, informação e matérias-primas em produtos e serviços;
> - Atendimento aos clientes;
> [...]
> Existem outros processos nas organizações. São os processos de apoio, que sustentam os processos centrais ou medem seu desempenho. Os mais importantes são:
> -Administração financeira e contabilidade;
> -Recursos Humanos;
> - Compras (MAXIMIANO, 2012, p. 449-450).

Os processos centrais e os processos de apoio são orientados para a eficiência e a eficácia na horizontalização da organização. Com eles, formulam-se equipes com pessoas de diferentes departamentos e até de fora da organização, considerando como indicador de desempenho a satisfação do cliente, e não a valorização das ações ou a lucratividade, recompensando integrantes das equipes por suas contribuições coletivas (MAXIMIANO, 2012, p. 451).

Conquistar a satisfação do cliente requer a participação do usuário dos serviços da organização na formulação e reformulação dos processos, daí a importância de formular equipes que contenham integrantes de fora da organização, principalmente representantes dos usuários dos serviços, recompensando a contribuição coletiva.

Nesse sistema, os indicadores de desempenho devem aprimorar os processos, e estes devem aprimorar os indicadores de desempenho:

> Os processos podem ser aprimorados, em busca de maior eficiência, velocidade ou qualquer outro indicador de desempenho. Diversas técnicas de aprimoramento de processos têm sido propostas, desde que Taylor inventou a administração científica. Na passagem para o século XXI, essas técnicas ganharam o reforço das tecnologias da informação, que permitiram automatizar e acelerar os processos. Uma das ideias que ganhou muita divulgação recebeu o nome de *reengenharia*, originalmente, propôs reformular e tornar mais eficientes os processos, antes de automatizá-los (MAXIMIANO, 2012, p. 452).

A tecnologia da informação tem contribuído para a maior publicidade dos processos e para se obter um maior grau de participação nas organizações, promovendo a reengenharia na reformulação das tomadas de decisão.

Contudo, critica-se a reengenharia quando os esforços são orientados exclusivamente à redução de custos, especialmente por meio de corte de pessoal e perda da identidade da organização (MAXIMIANO, 2012, p. 453). Com a tecnologia da informação aplicada a uma participação mais intensiva na organização, a reengenharia adotou novas concepções, como redesenho de processos, aprimoramento de processo passo a passo, pequenos aprimoramentos, realizados com participação.

Percebendo os três períodos pelos quais passou a Teoria Geral da Administração, os processos internos e externos à organização evoluíram como novas abordagens da administração, contemplando a importância da articulação e compreensão da complexidade dos sistemas:

> 1. O *período cartesiano e newtoniano da Administração*. Foi a criação das bases teóricas da Administração iniciada por Taylor e Fayol envolvendo principalmente a Administração Científica, a Teoria Clássica e a Neoclássica. A influência predominante foi a física tradicional de Isaac Newton e a metodologia científica de René Descartes. Foi um período que se iniciou no começo do século XX até a década de 1960, aproximadamente, e no qual o pensamento linear e lógico predominou na teoria administrativista. Foi um período de calmaria e de relativa permanência no mundo das organizações.
> 2. O *período sistêmico da Administração.* Aconteceu com a influência da Teoria de Sistemas que substituiu o reducionismo, o pensamento analítico e o mecanismo pelo expansionismo, pensamento sintético e teleologia, respectivamente a partir da década de 1960. A abordagem sistêmica trouxe uma nova concepção da Administração e a busca do equilíbrio na dinâmica organizacional em sua interação com o ambiente externo. Teve sua maior influência no movimento do DO – Desenvolvimento Organizacional e na Teoria da Contingência. Foi um período de mudanças e de busca da adaptabilidade no mundo das organizações.
> 3. O *período atual da Administração*. Está acontecendo graças à profunda influência das teorias do caos e da complexidade na teoria administrativa. A mudança chegou para valer no mundo organizacional (CHIAVENATO, 2011, p. 532).

No contexto atual da Teoria Geral da Administração, a tecnologia da informação permite análise do processo, identificação de suas fragilidades a partir da participação dos recursos humanos da organização e de seus usuários, possibilitando um desenho mais eficiente.

A nova abordagem da organização vem com a quinta onda das possibilidades da tecnologia da informação. Evolui-se da Era Industrial para a Era da Informação, com transformações rápidas e intensas (CHIAVENATO, 2011, p. 540) no interior e no exterior das organizações, marcadas pela não linearidade do poder, resgatada pela maior

disseminação de informações e possibilidade de participação no cotidiano das organizações.

Com a inovação da tecnologia da informação, as barreiras territoriais foram esquecidas e o mercado global de negócios inseriu nas organizações o clamor da competitividade:

> A alta competitividade requer inovação, impondo que as organizações *organizem-se em torno da lógica do cliente*, estabelecendo metas elevadas, definindo padrões mundiais, selecionando *pensadores criativos com uma visão abrangente,* estimulam seus funcionários em múltiplas habilidades, trabalhando em vários territórios, com as melhores ferramentas para executar suas tarefas, encorajam *o empreendimento pelo investimento em empowerment* sobre novos conceitos de produtos e serviços, reconhecendo a iniciativa, s*ustentam o aprendizado constante.* Promovem a ampla circulação de informações, observam os concorrentes e inovadores no mundo inteiro, medem seu próprio desempenho com base em padrões mundiais de qualidade e oferecem treinamento contínuo para manter atualizado o conhecimento das pessoas, c*olaboram com os parceiros*, construindo seu sucesso com três principais ativos Cs: conceitos, competências e conexões, que elas estimulam e repõem continuamente (CHIAVENATO, 2011, p. 541).

A competitividade na era digital colocou um desafio para a administração de processos, posto que ao mesmo tempo que possibilita a administração eficaz e acelerada das soluções internas, viabilizando inclusive organizações virtuais (MAXIMIANO, 2012, p. 458), requer que se repense cada atitude da organização para o resgate do componente político de participação, que, apesar de ser possível com as novas tecnologias da informação, tem sido esquecido em detrimento da sociedade política maior que é o Estado. Cada organização, sociedade política em miniatura, requer análise da intencionalidade política de seus atos, possibilitando a atuação política do ser humano para tomada de decisão de tudo que possa influenciar sua vida.

A atualidade da Teoria Geral da Administração, embora considere a conexão entre seis variáveis: tarefa, estrutura, pessoas, tecnologia, ambiente e competitividade (CHIAVENATO, 2011, p. 17), não conseguiu pensar a conexão política para a qualidade das organizações. Talvez essa conexão, que é tão possível na era da informação, seja o futuro do pensamento na Teoria Geral da Administração, em especial quando aplicamos seus conceitos à Administração Pública.

1.2 A BUSCA DA COMPETITIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se a sociedade política é a finalidade do Estado e a cada ação de uma organização deve ser percebida a intencionalidade política pela possibilidade de participação na tomada de decisões, é preciso avaliar a qualidade da organização pública por esse viés.

Considerando a evolução da Teoria Geral da Administração, constata-se que a intencionalidade política não faz parte de algum indicador de qualidade da organização, muito menos da Administração Pública. A própria evolução do conceito de Administração Pública para o de gestão pública precisa considerar a condição política do ser humano, mesmo que na atual busca pela competitividade no espaço global.

Nesse contexto, comparar sistemas político-administrativos pode ser de grande valia por trazer informações sobre a consideração que as organizações têm sobre o conteúdo político de suas decisões a partir da possibilidade de participação.

1.2.1 Avaliação da qualidade na Administração Pública

Organizações privadas e públicas têm adotado modelos gerenciais que priorizam a qualidade e produtividade para seu desenvolvimento e o do próprio país (CUNHA, 2006, p. 113), porém os conceitos de qualidade e produtividade que utilizam não são formulados a partir da atuação crítica do ser humano, na sua condição política, de participar na construção do bem comum.

Configura-se aí um problema, visto que o conceito de qualidade é variável e necessita da participação do ser humano para sua formulação, acompanhamento e avaliação:

> Para pessoas diferentes, grupos diferentes, povos diferentes, a forma de avaliar beleza, pureza, justiça, santidade, eficácia e perfeição é diferente. As mesmas pessoas, grupos e povos, com o passar do tempo, vão modificando suas visões e opiniões sobre a qualidade, seus critérios para sua avaliação e o nível de exigência (padrões) para estes critérios). O conceito de "qualidade" sempre estará associado à "avaliação da qualidade, que por sua vez estará associado ao "avaliador". Na realidade, o conceito de qualidade é operacionalizado mediante a definição do objeto a ser avaliado, do avaliador e seus motivos e de seu método de avaliação. A multiplicidade de pontos de vista de avaliação decorrentes

> da diversidade dos avaliadores e a multiplicidade de resultados de avaliação decorrentes do uso de diferentes métodos de avaliação tornam esta um processo passível de abordagens que variam do extremamente quantitativo para o extremamente qualitativo (CUNHA, 2006, p. 113).

As próprias necessidades do ser humano é que vão definir o padrão de qualidade de produtos e serviços. A qualidade total é um conceito estudado pela Teoria Geral da Administração, marcadamente voltado para a finalidade lucro pela melhoria contínua dos processos, mas que pode ser utilizado com as devidas adequações à Administração Pública:

> A melhoria contínua e a qualidade total são abordagens incrementais para obter excelência em qualidade dos produtos e processos. O objetivo é fazer acréscimos de valor continuamente. Ambas seguem um processo composto das seguintes etapas:
> 1. *Escolha de uma área de melhoria*, como redução da percentagem de defeitos; redução no tempo de ciclo de produção; redução no tempo de parada de máquinas ou redução do absenteísmo do pessoal.
> 2. *Definição da equipe de trabalho que tratará da melhoria*. A melhoria contínua e a qualidade total põem forte ênfase no trabalho em equipe. São técnicas participativas para mobilizar as pessoas na derrubada de barreiras à qualidade.
> 3. *Identificação dos benchmarks. Benchmark* significa um padrão de excelência que deve ser identificado, conhecido, copiado e ultrapassado. O *benchmark* pode ser interno (de outro departamento, por exemplo) ou externo (uma empresa concorrente ou excelente). O *benchmark* serve como guia de referência.
> 4. *Análise do método atual.* A equipe de melhoria analisa o método atual de trabalho para comparar e verificar como ele pode ser melhorado para alcançar ou ultrapassar o *benchmark* focalizado. Equipamento, materiais, métodos de trabalho, pessoas, habilidades devem ser considerados nessa análise.
> 5. *Estudo piloto da melhoria.* A equipe desenvolve um esquema piloto para solucionar o problema e melhorar a qualidade e testa a sua relação de custo e benefício.
> 6. *Implementação das melhorias*. A equipe propõe a melhoria e cabe à direção assegurar sua implementação. A melhoria fortalece a competitividade da organização e aumenta a motivação das pessoas envolvidas no processo incremental (CHIAVENATO, 2011, p. 550).

Uma maior competitividade da organização requer, portanto, maior qualidade e o gerenciamento da qualidade total -*Total Quality Management (TQM)* - ao atribuir a todos a responsabilidade por atingir padrões de qualidade, deixando de realizar um controle burocrático centralizador para realizar um controle solto e descentralizado (CHIAVENATO, 2011, p. 551).

Cada organização tem suas peculiaridades, inclusive cada organização pertencente à Administração Pública. É, portanto, um equívoco o estabelecimento de um simples

padrão de qualidade aplicado de forma igual e indiscriminada a toda organização (CUNHA, 2006, p. 144), considerando-se que a participação deve ser um quesito importante para a avaliação da qualidade, dada a importância do ser humano poder apresentar suas necessidades e avaliar o cotidiano da organização.

Desse modo, toda organização tem a tarefa de empoderar o ser humano nas habilidades que antes eram apenas de gerentes. O ato de empoderar tem valor significativo para a qualidade total, pois o controle que antes era vertical, do gerente para os funcionários, passa a ser horizontal, alcançando todos os envolvidos na entrega do produto ou na prestação do serviço, inclusive seu usuário, ator externo à organização.

O empoderamento, ou *empowerment*, das pessoas é o fundamento da qualidade total e possibilita "melhoria dos produtos e serviços, na satisfação do cliente, na redução de custos e de tempo, trazendo economias para a organização e satisfação das pessoas envolvidas" (CHIAVENATO, 2011, p. 551-552).

Pode-se detectar que a Administração Pública, como organização que é, utiliza conceitos da Teoria Geral da Administração que devem ser moldados à finalidade do Estado, não havendo um choque com a variável competitividade, exceto se esta variável ou as demais forem apartadas do necessário empoderamento do ser humano pela participação no cotidiano da organização.

A Administração Pública é uma realidade social, política e organizacional que requer tratamentos analíticos jurídicos, econômicos, sociológicos e politológicos em constante processo de transformação pela participação do ser humano a partir de suas novas necessidades, fazendo com que a estrutura e processos de tomada de decisão tenham aproximação organizativa adequada à finalidade da sociedade política (RAMIÓ, 1999, p. 21).

A essa área não se aplica uma Teoria da Organização específica (RAMIÓ, 1999, p. 27), mas, sendo uma organização diferenciada por sua finalidade, deve voltar seus conceitos, valores e técnicas para a realização do bem comum com a participação do ser humano.

Mesmo com a pressão exercida pela derrubada de barreiras com a globalização, que possibilita novas organizações, a análise da Administração Pública deve estudar cada realidade político-administrativa e suas relações com enfoque mais pluralista, interdisciplinar, intergovernamental e participativo, reconstruindo um modelo que

compense os desajustes causados pela globalização no sistema de bem-estar (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 4).

O modelo base para dar suporte a cada organização e considerar o conteúdo político necessário ao ser humano precisa ter seus fundamentos econômicos, sociais, políticos, administrativos e culturais sob a influência do direito humano à participação. É preciso corrigir a orientação atual da sociedade para uma "volta aos princípios básicos da proteção dos direitos humanos, convivência e democracia local participativa"[6], ordenando as relações entre Mercado, Estado e Sociedade para que, "incorporando os valores de participação e democracia local" sirva "definitivamente para integrar o binômio global/regional-local que nos ocupa"[7] (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 11).

Tem-se observado o crescimento das relações entre Mercado e Estado com preponderância do primeiro, a partir da utilização de conceitos da Teoria Geral da Administração, marcadamente pensada para a obtenção de lucro, sem se resgatar o necessário conteúdo político da organização da sociedade política, o que culminou nos preceitos da Nova Gestão Pública. A utilização desmedida desses preceitos nas organizações gerou e ainda gera processos de reformas-modernizações nos países.

Para avançar no conceito de gestão pública é preciso compreender que, sem o conteúdo político nos processos organizacionais da Administração Pública, é impossível obter verdadeira gestão pública. Sem compreender o sentido e a importância da política para o ser humano, a tomada de decisões complexa que se produz entre os representantes de qualquer nível de governo e seus níveis diretivos fica esvaziada da finalidade do Estado que é a obtenção do bem comum.

A política é a dimensão social que aporta legitimidade ao sistema político a partir da participação do ser humano na ação coletiva, com a mobilização de valores e ideias que lhe sejam fundamentais em dado momento. O fundamento da gestão pública é, portanto, a participação que legitima a sociedade política formada por cada organização. A Administração Pública é apenas uma dimensão que possibilita - ou deveria possibilitar - a gestão dos bens comuns, públicos e privados, para a finalidade da sociedade política que é

---

[6] Transcrição do trecho original: *uma vuelta a los princípios básicos de la protección de los derechos humanos, convivência y democracia local participativa.*

[7] Transcrição do trecho original: *incorporando los valores de participación y democracia local serviria definitivamente para integrar el binômio global/regional-local que nos ocupa.*

atingir o bem comum a partir das condições de realização dos interesses particulares do ser humano.

Mesmo com a utilização adequada da variável participação, é preciso utilizar adequadamente outra variável que condiciona a estrutura e o comportamento da organização: a tecnologia, que pela teoria da contingência passou a ser um imperativo (CHIAVENATO, 2011, p. 527).

Na era da informação, o capital financeiro depende do capital intelectual, do conhecimento, como a informação valiosa para uma organização, possuída pelas pessoas, desenvolvida e aplicada às organizações. O sucesso da organização depende, portanto da utilização adequada do conhecimento na solução dos problemas e na busca da inovação para atingir qualidade:

> A organização baseada no conhecimento depende, portanto, da gestão do conhecimento. E o que é gestão do conhecimento? Um processo integrado destinado a criar, organizar, disseminar e intensificar o conhecimento para melhorar o desempenho global da organização (CHIAVENATO, 2011, p. 562).

O conhecimento que é importante para a organização deve ser decidido por meio da participação, possibilitando a criação de conhecimento para aprimorar a organização, controle social que também deve nortear o fluxo de informação e a gestão do conhecimento dentro e fora da organização.

Por processo marcado pela participação, forma-se o capital intelectual da organização, pela utilização adequada da tecnologia da informação aplicada à gestão do conhecimento para informar o ser humano e possibilitar sua participação na tomada de decisão, seja ele parte da organização ou interessado nas suas ações. Para a Teoria Geral da Administração, a variável participação não é contemplada no capital intelectual de uma organização e o ser humano que aquela envolve, o que deve ser corrigido para o alcance da finalidade de uma sociedade política:

> 1. *Nossos clientes*. Baseado no valor proporcionado pelo crescimento, força e lealdade dos clientes. Refere-se à estrutura externa, isto é, ao relacionamento com os clientes e seu impacto nos retornos e imagem e como essa estrutura pode ser expandida para incluir novas relações externas.
> 2. *Nossa organização*. Baseado no valor derivado de nossos sistemas, processos, criação de novos produtos e estilo administrativo. Refere-se à estrutura interna que inclui sistemas e processos, ferramentas de negócios, marcas registradas e cultura organizacional.

> 3. *Nossas pessoas*. Baseado no valor da organização proporcionado pelo crescimento e desenvolvimento das competências das pessoas e como essas competências são aplicadas às necessidades dos clientes. Refere-se às competências e habilidades dos funcionários para agirem eficazmente em uma ampla variedade de situações.
> [...]
> Por essa razão, o investimento maior está sendo feito – não em máquinas e ferramentas – mas no conhecimento das pessoas. Muitas organizações desenvolvem esquemas de educação corporativa e universidades corporativas e virtuais para melhorar a gestão do seu capital intelectual (CHIAVENATO, 2011, p. 565, grifo do autor).

Investir no conhecimento das pessoas, dentro e fora da organização, tomou o nome de educação corporativa, a que se sugere como educação institucional inerente à Administração Pública, base de qualquer organização. Por meio dele, garantem-se as condições para o ser humano acompanhar as mudanças, interagir com outros ambientes e inovar, o que deve ser possibilitado por redes sociais físicas e virtuais.

A longo prazo, as práticas de uma organização a deveriam revelar cada vez mais como um espaço de valorização do ser humano. Nesse sentido, a Teoria Geral da Administração ressalta que "companhias mais longevas são aquelas que se veem mais como comunidades humanas do que como máquinas de gerar lucros" (CHIAVENATO, 2011, p. 565).

Controversamente, esse pensamento focado nas organizações como comunidades humanas foi sobreposto pelo foco nas máquinas de gerar lucros e por isso é preciso repensar o conceito de Administração Pública e, principalmente, seu conceito de qualidade na evolução para o conceito de gestão pública. Por essa razão, a educação institucional deve considerar a conexão política de participação para alcançar o critério competitividade no espaço global respeitando a finalidade da sociedade política.

1.2.2 Evolução do conceito de Administração Pública para Gestão Pública

A Teoria Geral da Administração conceitua administração como um sistema com processo direcionado estrategicamente à obtenção de lucro no cotidiano empresarial:

> Administração é um sistema estruturado e intuitivo que consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar, harmoniosamente, o processo de planejamento de situações futuras desejadas e seu posterior controle de eficiência e produtividade, bem

> como a organização e a direção dos recursos empresariais para os resultados esperados, com a minimização de conflitos interpessoais (OLIVEIRA, 2013, p. 4).

Considerando o pensamento estratégico, que direciona a ação adequada aos objetivos da organização, interligando aspectos internos, controláveis, com os aspectos externos, incontroláveis, a situação estratégica da organização interage com as oportunidades e as ameaças ambientais ou externas perante os pontos fortes e fracos internos da organização (OLIVEIRA, 2013, p. 6).

Pelo planejamento estratégico da Administração Pública há estruturação sistêmica e intuitiva de um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar, harmoniosamente, o processo de planejamento da situação futura desejada e seu posterior controle perante os fatores ambientais, bem como a organização e a direção dos recursos de forma otimizada com a realidade ambiental, com a maximização das relações interpessoais, considerando a variável participação durante o ciclo de planejamento e avaliação.

A administração segundo esse modelo requer planejamento através de um processo participativo que se distancia da administração tradicional (OLIVEIRA, 2013, p. 7) e que pode ser adaptada à Administração Pública, implicando em atitude interativa por parte do administrador:

> Saber atuar frente as turbulências ambientais, ter atitude empreendedora e saber trabalhar com riscos e erros, estar voltado para o processo de inovação, ter racionalidade com intuição, ter diálogo otimizado e fazer parte do mundo, ter valores culturais consolidados, ter interesse pelo negócio e lealdade às pessoas, ter adequado processo de autocontrole estratégico, tático e operacional em tempo real, ser líder e ético, ser agente de mudanças, saber assumir responsabilidades, estruturar um plano de sucessão, ter conhecimento de administração e economia com enfoque para resultados, ser generalista com algumas especializações, estar voltado para as necessidades de mercado, bem como trabalhar com estrutura organizacional enxuta e voltada para resultados (OLIVEIRA, 2013, p. 262).

O resultado da Administração Pública deve atingir a finalidade de uma sociedade política maior, o Estado, pela participação do ser humano na construção do bem comum. O planejamento estratégico pensado durante a evolução da Teoria Geral da Administração é um processo contínuo de tomada de decisão pela retroalimentação organizada e sistemática, medindo o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas (DRUCKER, 2010, p. 136), o que deve ocorrer na Administração Pública pela contínua

participação do ser humano na tomada de decisão e avaliação dos resultados através das especificações anteriormente deliberadas.

A evolução do conceito de administração toma o conceito de qualidade empresarial, na finalidade lucro, distanciando-se da finalidade da sociedade política que é atingir o bem comum, através das decisões tomadas no âmbito da Administração Pública, que, quando carregadas de intencionalidade política, melhoram o desempenho da organização. A crítica às entidades públicas de prestação de serviços é de que estas organizações são o setor que mais cresce na sociedade moderna, mas não se observa crescimento no seu desempenho (DRUCKER, 2010, p. 147).

Diante dessa situação e dada a importância da Administração Pública para o desenvolvimento e bem estar social, como promover seu bom e crescente desempenho? A diferença da organização privada para a organização pública é a sua missão específica, a favor da qual seu desempenho deve se orientar, compreendendo-se que a finalidade do Estado é o bem comum, formulado por valores cooperativos.

O mau desempenho das organizações públicas geralmente é comumente justificado pelo fato de seus dirigentes não agirem como empresários, por seu pessoal precisar de capacitação e, ainda, por ter objetivos intangíveis (DRUCKER, 2010, p. 157). Trata-se, porém, de mero pretexto, pois o bom desempenho requer especificação da finalidade e da missão da organização pública, informando adequadamente o ser humano que nela atua e que dela usufrui, possibilitando a participação e assim captando as necessidades do entorno, na busca da realização dos objetivos da organização, com alvos claramente limitados.

A limitação dos alvos deve ocorrer pela participação do ser humano que atua na Administração Pública e do ser humano que dela usufrui. Nessa relação, o que falta não é eficiência, buscada pelo comportamento empresarial, mas eficácia. É eficaz a Administração Pública que busca alvos enunciados, possibilitando fixar prioridades e prazos fatais, distribuir os recursos com vistas a atingi-los, bem como responsabilizar alguém pelos respectivos resultados, o que numa escola, exemplo de sociedade política em miniatura, é importante não só para as crianças, mas para seus pais, seus professores, para os contribuintes e para a comunidade em geral (DRUCKER, 2010, p. 160).

Dizer que os seres humanos que atuam na Administração Pública deveriam agir como se estivessem em organizações privadas para melhorar o desempenho das organizações públicas é um erro justamente pelos alvos diferenciados dessas instituições:

> Não há qualquer motivo para achar que as pessoas que ocupam os postos de direção e os cargos profissionais das nossas entidades prestadoras de serviços sejam menos qualificadas, menos competentes, menos honestas, ou até menos dedicadas do que as que se encontram na direção das empresas. Por outro lado, não há também motivo algum para supor que no comando das entidades prestadoras de serviços os dirigentes das empresas fariam melhor do que os "burocratas". Na verdade, sabe-se que quando se transferem eles próprios viram burocratas de imediato (DRUCKER, 2010, p. 158-159).

A diferença de alvo das organizações, sendo o lucro para a organização privada, e o bem comum para a pública, impede que o desempenho de ambas seja norteado pelo viés empresarial. O bom desempenho da organização pública poderia, obviamente, melhorar se suas verbas fossem direcionadas conforme as especificidades do resultado esperado de cada cotidiano:

> O fato de a remuneração ser feita através de verbas orçadas e não através dos resultados produzidos muda o sentido do bom desempenho. Na entidade baseada em verbas orçadas, os resultados são medidos pelas dimensões dessas verbas. Seu desempenho é retratado pela capacidade de conservar ou ampliar suas verbas. Como normalmente entendidos, isto é, como contribuições ao mercado ou à realização para o alcance de determinada meta e determinados objetivos, os resultados são secundários. O primeiro teste para a entidade que dependa de verbas orçadas, assim como a primeira exigência para sua sobrevivência, é conseguir as verbas. E por definição, as verbas não estão muito mais vinculadas à contribuição a prestar do que às boas intenções de seus dirigentes (DRUCKER, 2010, p. 162).

A boa intenção do dirigente e sua habilidade em conservar ou ampliar verbas deve ser substituída por mecanismos de participação que vinculem orçamento, conforme as prioridades deliberadas pelas pessoas que atuam na organização pública e no entorno que dela usufrui. Quando os resultados são alcançados com uma verba menor do que a orçada, a eficiência é desestimulada, pois ocorre a redução do orçamento para o ano fiscal seguinte (DRUCKER, 2010, p. 162).

A possibilidade de obter bom desempenho foi demonstrada por universidades norte-americanas, durante sua formação no século dezenove. Para tanto tomaram, a partir de sua missão, as especificações de qualidade, dela extraindo objetivos e metas claros,

fixando prioridades e padrões de realização e desempenho, tendo alguém responsável pelos resultados e estimulando o controle pelos usuários (DRUCKER, 2010, p. 180).

Além desses fatores, institucionalizar a participação e a articulação de uma organização com outras, de forma transparente, com circulação de informação e possibilidade de deliberações que vinculem orçamento a partir da missão da organização pública, deve ser um critério de avaliação da qualidade. Esse seria um mecanismo importante para verificar qual desempenho é menos satisfatório e que atividades estão obsoletas ou improdutivas, caminhando para a transformação da organização pela observação e participação do ser humano.

Para que organizações públicas funcionem bem, é preciso mais do que um líder, é preciso um sistema (DRUCKER, 2010, p. 182) com institucionalização da articulação que possibilite a atuação política do ser humano, cujas decisões vinculem orçamento para suas prioridades, com foco na finalidade da sociedade política maior que é o Estado, com eficiência no controle de despesas e com eficácia no cumprimento dos resultados.

No contexto da administração pública brasileira de 1995, a globalização acirrando a competitividade entre países e a garantia de direitos sociais exigiram maior eficiência, passando-se de um padrão burocrático para gerencial, aumentando a despesa pública no país de 11% da renda nacional para 23%, por um Estado social brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 2; 3).

A administração pública gerencial fortalecia a proposta de participação na gestão, exigindo administradores com perfil de liderança que horizontalizasse as relações de poder nas organizações públicas, num paradigma de cultura democrática aliada à capacidade técnica para os resultados desejados pela população (KEINERT, 1994, p. 46).

A análise das Administrações Públicas e suas estruturas de funcionamento com enfoque nos aspectos políticos e técnicos é o que se denomina estudo das políticas públicas, abrangendo a Ciência da Administração ou Administração Pública e a Ciência das Políticas Públicas.

Nesse campo de estudos desenvolveu-se o conceito de Administração Pública, que evoluiu a partir de 1950 para o de Gestão Pública como gestão do conhecimento a partir da compreensão de que gerir é conduzir os assuntos exercendo autoridade, porém,

utilizando o saber "não somente para melhorar o trabalho, mas para aplicá-lo ao próprio saber"[8] (BRUGUE; SUBIRATS, 1996, p. 12).

Muito além da aplicação de técnicas de administração que buscam lucro, a gestão utiliza o conhecimento pela participação para aprimorar a própria gestão, buscando o bem comum. Nessa perspectiva, a Gestão Pública deve ter como fundamento a ação política do ser humano de participar, utilizando sua condição de observador crítico com capacidade de transformar seu espaço, utilizando conhecimento para transformar o conhecimento até então construído. Assim, o ato de conduzir os assuntos exercendo autoridade passa de mera organização do trabalho para utilização do conhecimento na criação de inovação para o aprimoramento dessa organização. Volta-se, então, à lógica de que o ser humano é um ser político e que, como observador cognitivo da organização pública, é capaz de deliberar por sua melhoria, com a finalidade do bem comum:

> Não mais utiliza o saber tecnológico unicamente para melhorar a organização do trabalho (como acontecia na administração tradicional), mas também o utiliza para averiguar como pode aplicá-lo à produção e para definir quais novos saberes poderiam melhorá-la. A gestão, portanto, não se refere à hierarquia organizacional de uma administração clássica, e sim à capacidade de promover a inovação sistemática do saber e, ao mesmo tempo, de tirar o máximo rendimento na sua aplicação à produção. Gerir, em definitivo, não significa nem exercer autoridade nem organizar. Gerir significa utilizar o conhecimento como mecanismo para facilitar uma melhora contínua, nos termos de METCALFE Y RICHARDS (1987), 'assumir a responsabilidade sobre a ação de um sistema' (BRUGUE; SUBIRATS, 1996, p. 12)[9].

Segundo essa concepção, a inovação sistemática do saber pela participação do ser humano em sua atuação política tira o gestor do exercício da autoridade sobre uma hierarquia a controlar e aproxima o gestor de um espaço de articulação. Percebe-se, assim, que o pensamento complexo e a necessidade de horizontalizar os processos dentro da organização pela participação são evidenciados na evolução do conceito de Gestão Pública.

---

[8] Transcrição do trecho original: *Ya no se trata de utilizar el saber solo para mejorar el trabalho, sino de usar el saber para aplicarlo sobre el próprio saber..*

[9] Transcrição do trecho original: *ES decir, la gestión no utiliza el saber tecnológico únicamente para mejorar la organización Del trabajo (como sucedia em la administración tradicional), sino que tambiém lo utiliza para averiguar cómo puede aplicarlo a la produción y para definir qué nuevos saberes podrían mejorarla. La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquia organizativa de uma administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación a la producción. Gestionar, em definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar uma mejora continua o, em términos de METCALFE y RICHARDS (1987), "assumir la responsabilidad sobre la acción de um sistema".*

Para além dos aspectos apresentados relativos à hierarquia interna da organização e à relação com o saber para otimização do desempenho, definir gestão pública requer a compreensão de que gerenciar implica atividades de caráter intraorganizativo e extraorganizativo, estas voltadas à relação com outras organizações participando em redes organizativas mais amplas (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 207).

Portanto, tem-se que administrar significa liderar estrutura organizacional hierarquizada verticalmente, enquanto que gerir significa influir sobre um sistema complexo com relações de poder horizontalizadas pela participação articulada em uma rede composta por atores e organizações múltiplos. O papel do gestor é, portanto, radicalmente diferente do de um administrador:

> (a idéia que surge) não é a de um *manager* que se sinta tranquilamente controlando, mas a de dependência de muitas pessoas, além dos subordinados, com os que deve criar relações recíprocas; que precisa aprender como negociar, discutir e fechar acordos; e a idéia de um *manager* que à medida que ascende na hierarquia vive num mundo político onde deve aprender como influenciar outras pessoas diferentes dos subordinados, como manobrar e como conseguir apoio para o que queira fazer (STEWART, 1983, p. 96-97).

A mediação dos interesses particulares pela atuação política do ser humano, finalidade da sociedade política de atingir o bem comum ao proporcionar condições para a realização desses interesses e pela orientação de valores sociais complexos, é resgatada no conceito de gestão pública:

> A gestão pública, diferentemente da privada, deve permitir a expressão de uns valores que não são só instrumentais, mas também políticos. Vale dizer, não se deve limitar a buscar a melhor maneira de fazer as coisas, mas se deve agir para reconciliar uma grande diversidade de interesses sociais antagônicos. [...] A função básica da gestão pública consiste em mediar os cidadãos que são, por sua vez, muitos e membros de uma única comunidade. Por isso, a gestão pública não se limita aos meios. Deve incorporar também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa. Não se trata de que a gestão pública deva-se ocupar unicamente dos fins, nem mesmo exclusivamente dos meios. A gestão pública deve ser instrumental e ao mesmo tempo orientar-se a partir de uns valores sociais: aqui está sua extrema complexidade (BRUGUE; SUBIRATS, 1996, p. 15)[10].

---

[10] Transcrição do trecho original: *La gestión pública, a diferencia de la privada, há de permitir la expresión de unos valores que no son solo instrumentales, sino también políticos. ES decir, no se há de limitar a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para reconciliar uma gran diversidad de intereses sociales antagônicos. [...] La función básica de la gestión pública consiste em mediar entre ciudadanos que son, a la vez, muchos y miembros de uma única comunidad. Así pues, la gestión pública no se limita a los*

Como apontam as reflexões apresentadas, a complexidade dos interesses particulares envolvidos em mediação para atingir o bem comum deve ser respeitada pelos mecanismos de participação, possibilitando a atuação do ser humano político. Para efetivá-la, é importante compreender como os sistemas político-administrativos têm respeitado essa condição política do ser humano, o que permite conhecer novas possibilidades de gestão e possibilitar a transformação da organização num espaço mais competitivo, sem esquecer da necessidade de participação popular.

1.2.3 Sistemas politico-administrativos comparados

Competir é uma das ações da Gestão Pública, que avança com a abertura dos mercados e transposição de fronteiras pela globalização. A competitividade de uma organização pública precisa ser pensada e avaliada pela participação popular, com possibilidade de articulação entre organizações locais e globais, por suas relações intergovernamentais:

> A visão comparada dos sistemas políticos e administrativos nos oferece a possibilidade de analisar de um ponto de vista global a situação dos diferentes níveis de governo, suas instituições, seu âmbito territorial de atuação, o marco no qual se desenvolvem suas políticas públicas, as relações que entre eles se produzem (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 53)[11].

Os sistemas político-administrativos mais significativos para a compreensão das relações intergovernamentais são o francês, o norteamericano, o britânico, o alemão, o italiano, o sueco e, finalmente, o português (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 54). As relações intergovernamentais são horizontalizadas e desenvolvidas por mecanismos supralocais de ação e gestão dos serviços pela cooperação local e pelos consórcios (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 63).

---

medios. Há de incorporar tambiém los objetivos, su definición y su articulación operativa. No se trata de que la gestión pública se deba ocupar únicamente de los fines, pero tampoco exclusivamente de los medios. La gestión pública há de ser instrumental y AL mismo tiempo orientarse a partir de unos valores sociales: de aquí su extrema complejidad.

[11] Transcrição do trecho original: *La visión comparada de los sistemas políticos y administrativos nos ofrece la posibilidad de analizar desde um punto de vista global la situación de los diferentes niveles de gobierno, sus instituciones, su ámbito territorial de actuación, el marco em el cual se desarrollan sus políticas públicas, las relaciones que entre ellos se producen.*

O que diferencia o sistema político-administrativo dos Estados Unidos da América dos sistemas europeus continentais e, inclusive. do conjunto de sistemas ocidentais, são a tradição anglosaxônica, a cultura política norteamericana e sua evolução até a atualidade, marcada pela convicção popular de não intervenção do Estado na economia e a não especialização da Administração Pública (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 63). As Administrações Públicas contemporâneas realizam a gestão pública por um conceito de qualidade de melhora contínua e aproximação aos seus clientes internos e externos, servidores e cidadãos (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 184).

Processos de reforma e modernização pautaram as estratégias britânicas pela fragmentação das unidades, livre mercado, administração profissionalizada personalizada, padrões explícitos para avaliação das atividades, forte controle de produção, estilo empresarial de seus gestores, serviço ao cliente (VARELA ALVAREZ, 2003, p. 192).

A evolução da gestão burocrática, passando pela gestão burocrática clássica, pela gestão por objetivos, gestão de qualidade total, gerencialismo clássico e tradicional levou ao novo paradigma denominado como "paradigma pósburocrático", chegando à Nova Gestão Pública – *New Public Management*, situada no marco dos modelos de gestão pública *hierárquicos* (burocrático tradicional) ou *autônomos* (obtenção de resultados). (VILLORIA MENDIETA, 1997, p. 77-103).

O que ocasionou o surgimento da Nova Gestão Pública através de reformas neoliberais em muitos países foi o esgotamento do Estado, além de distorções das políticas de emprego, bem-estar e seguridade social no Reino Unido. Ao mesmo tempo, declinava a produtividade e competitividade da economia britânica, estendendo o pensamento de liberação dos mercados e eficiência dos governos para os Estados Unidos e alguns países europeus, em seguida tornando-se referência para países latinoamericanos (VILLANUEVA, 2008, p. 158).

Entre suas propostas está a redução do tamanho do setor público, com descentralização das organizações e mudança de cultura administrativa (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 29):

> Como redução do tamanho do aparato da função pública e eficiência de seu desempenho, foi a *efficiency estrategy*, que tomou forma em 1979 e cujo primeiro responsável foi sir Derek Rayner, quem primeiro a operou desde a unidade como Escritório de Eficiência, assinada diretamente do gabinete da primeira ministra, Margaret Thatcher, que sacudiu a Administração Pública britânica e a seu legendário serviço civil e que conseguiu que o governo fizesse em pouco tempo avanços significativos.

> A estratégia consistia basicamente no "escrutínio de eficiência", que o mesmo pessoal dos ministérios e departamentos do governo se encarregavam de realizar e que tinha o propósito intermediário de descobrir a relação entre custos e resultados das unidades administrativas com o propósito final de propor melhoras na eficiência, centradas no avanço e redução de custos (VILLANUEVA, 2008, p. 159-160)[12].

A Nova Gestão pública é uma transposição acrítica de técnicas provenientes do setor privado ao público, sem considerar as condições institucionais, princípios e valores da gestão pública (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 74). O problema é que, nesta concepção, não há espaço para a participação, a legitimação política necessária da ação pública, com uma atenção economicista excessiva posta nos recursos de gestão, sem se considerar a cultura e motivação dos empregados públicos (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 75).

Mesmo com esse problema, que na história da Teoria Geral da Administração pode ser vislumbrado em todos os pensamentos, é possível aproveitar as experiências da Nova Gestão Pública, bem como todas as outras teorias construídas, para pensar a eficácia e eficiência da Administração Pública.

O que se deve considerar a cada decisão tomada pela Administração Pública é a condição humana do ato político, de participação no cotidiano das organizações, das sociedades políticas que formam o Estado, de modo que a mescla das técnicas e teorias da administração enfatize os valores públicos. A formulação da Gestão Pública deve, portanto, equilibrar eficiência (relação entre projetos e ação), efetividade (relação entre a ação e suas conseqüências) e legitimidade (grau de aceitação de uma autoridade por parte daqueles que têm que aceitar essa autoridade pela participação dos servidores públicos e cidadãos) (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 76).

A Nova Gestão Pública produziu mudanças na gestão das organizações públicas britânicas e sua relação com cidadãos e outras organizações descritas no Livro Branco apresentado em março de 1999, a partir de alterações no desenho das políticas da Administração, da prestação dos serviços públicos, do uso das Tecnologias de Informação

---

[12] Transcrição do trecho original: *Como reducción del tamaño del aparato de la función pública y eficientización de su desempeño, fue la* ***efficiency strategy****, que tomo forma em 1979 y cuyo primer responsable fue sir Derek Rayner, quien la operó desde la unidad u Oficina de Eficiencia, asignada directamente a la Oficina de la primera ministra, Margaret Thatcher, que sacudió a la AP británica y a su legendario servicio civil y que logro que el gobierno hiciera em breve tiempo ahorros significativos. La estrategia consistia básicamente em el "escrutinio de eficiencia", que el mismo personal de los ministerios y departamentos del gobierno se encargaba de realizar y que tenia el propósito intermedio de descubrir la relación entre los costos y los resultados de las unidades administrativas com el propósito final de hacer propuestas de mejora de la eficiencia, centradas em el ahorro y la reducción de costos.*

e Comunicação (TICs) para valorização e rendimento do serviço público britânico (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 193).

O novo modelo foi utilizado nos programas presidenciais norteamericanos de Clinton e Al Gore como mecanismo de ação do setor público com espírito empresarial (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 30), gerando documentos importantes que impactaram as reformas mundo afora, inclusive pelos governos latinoamericanos. Por sinal, os Consensos de Santiago (1998), *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) (1998) e de Santa Cruz (2003) carregam o pensamento do gerencialismo na Administração Pública.

Por sua vez, a estratégia francesa de reforma do Estado buscou simplificar o procedimento administrativo na comunicação com o usuário dos serviços públicos, incentivando a dedicação dos servidores por uma nova cultura de mobilidade e qualidade de serviço, adequado à nova realidade político-administrativa descentralizada (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 193). As mudanças ainda abrangiam responsabilização dos agentes públicos e aplicação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 194).

A modernização do setor público atingiu também a Alemanha, que incorporou estratégias de um processo administrativo integrado por descentralização e desconcentração, reforma territorial, reforma organizativa por reformas de pessoal, adaptando-as à unificação alemã e ao processo de europeização (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 194).

Na Espanha, publica-se em 1989 o primeiro informe do Ministério para as Administrações Públicas, intitulado "Reflexões sobre a modernização da Administração do Estado", com um diagnóstico sobre os males da organização administrativa nacional. Esse documento foi seguido, em 1992, pelo "Plano de Modernização da Administração do Estado", que, com a aquiescência dos sindicatos, firmou-se também o "Acordo para modernizar a Administração do Estado e melhorar as condições de trabalho" (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 194-195). O final da década de 90 continua com a ênfase reformista no desenho normativo das estruturas administrativas, como a preparação do Estatuto da Função Pública e, em 2000, a publicação do "Livro Branco para a Melhora dos Serviços

Públicos. Uma nova Administração a serviço dos cidadãos"[13] (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 195).

A principal mudança na Espanha foi da cultura e dos instrumentos de gestão das organizações públicas, em especial sobre os recursos humanos, com o compromisso dos empregados, comunicação interna e participação, marco organizativo à carreira, desconcentração da gestão de recursos humanos e constante capacitação (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 195).

Em vista disso, pode-se dizer que as transformações da Administração Pública "se caracterizam por dois enfoques diametralmente distintos, mas necessariamente complementares: a mudança interna da organização e a melhora da relação com os cidadãos"[14] (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 196).

Esse enfoque foi observado na reforma na Galícia, a qual foi impactante para a Espanha e torna interessante a análise de seu sistema político-administrativo por ter como referencial imediato de atuação o cidadão (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 196-197). A Galícia teve por estratégias realizar reforma normativa para simplificação dos trâmites; promover os recursos humanos pela liberação do trabalho rotineiro e incrementando as possibilidades de promoção; informatizar a gestão, potencializando o acesso à informação e comunicação; estabelecer sistema de Avaliação do Rendimento (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 197-198). Ademais, as administrações locais adaptaram sua gestão à internet para possibilitar inclusive a participação online, numa verdadeira "democracia eletrônica" ou *e-government* (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 203).

Diante desse quadro de diferentes administrações e suas estratégias, voltadas às relações intergovernamentais para competir no espaço global, retoma-se a finalidade da sociedade política: atender às necessidades apresentadas através do maior contato com o cidadão e, por meio da participação, atingir o bem comum.

---

[13] Transcrição do trecho original: *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. Uma nueva Administración al servicio de los ciudadanos*.

[14] Transcrição do trecho original: *se caracterizan por dos enfoques diametralmente distintos pero necesariamente complementários: el cambio interno de la organización y la mejora de la relación com los ciudadanos.*

1.3 DESAFIOS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS

Inserir tecnologias de institucionalização da horizontalização das decisões tomadas no âmbito das organizações públicas é um desafio crescente para as Administrações Públicas contemporâneas. Ao mesmo tempo, é preciso criar, através da participação, critério de qualidade que contemple a intencionalidade política das atitudes das organizações públicas.

Além dessas demandas do contexto de reformulação das políticas administrativas, devido à crescente competitividade que o mercado global impõe às organizações, torna-se urgente pensar em consórcios públicos cuja participação alcance os níveis local e global.

1.3.1 Institucionalizar a articulação da rede de proteção ao direito humano à participação

Os desafios das Administrações Públicas Contemporâneas estão na articulação e horizontalização do planejamento estratégico que oportunize a participação do ser humano para contemplar aspectos culturais no valor da gestão e da responsabilidade pela finalidade da sociedade política (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 204).

Para Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas são programas de ação governamental coordenando os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 241), atividade estatal que requer "elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos" (AITH, 2007, p. 232).

Para Varela Álvarez (2003, p. 204), o valor interno de participação e envolvimento do empregado público, somados ao valor externo de interesse geral e aproximação ao cidadão, aliados ainda ao aspecto cultural de gestão e responsabilidade, são aspectos desenvolvidos no enfoque de análise sociotécnica, propiciando maior integração numa nova Administração Pública, agora pós-burocrática.

Valores internos e externos à organização pública em relação com outras organizações, formando uma rede articulada de participação para decidir o bem comum, referem-se ao marketing público. Como efeito disso, ocorre mudança na concepção do papel da Administração Pública e aproximação aos valores próprios do público, trazendo ao foco a ética pública através do conceito de administração responsável (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 207). Note-se, porém, que essa crescente articulação dos interesses das organizações deve aproximar os objetivos sociais dos objetivos do Estado, sociedade política maior.

Por ética pública, compreende-se o necessário enfoque humanista no âmbito público por um novo modo de tratamento dos problemas públicos (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 208-209), pela participação do ser humano envolvido com as atividades da Administração Pública, bem como pela participação do ser humano atingido por essas atividades. Haveria então um enfoque de direitos humanos no direito administrativo por esse viés da ética pública inerente à gestão pública, do controle social e da responsabilidade.

Efetivar os direitos humanos deve ser o centro da Administração Pública na articulação e na institucionalização do direito à participação, também direito humano. Por isso, a Administração acumula valores aos quais deve servir, prestando contas às instituições da democracia, sendo eficaz e eficiente, respondendo politicamente aos diversos atores implicados num entorno de sujeitos cuja igualdade deve ser proporcionada pelos mecanismos de participação, considerando seus interesses contraditórios e os empoderando ao diálogo, com articulação coerente e integrada dos diversos valores implicados (VILLORIA MENDIETA, 1997, p. 88-89).

Por meio da integração desses valores internos e externos pela ética pública como técnica de gestão pública, aumenta-se a legitimidade da atividade pública, da responsabilidade dos empregados e servidores públicos, e se reduz a corrupção, buscando-se o interesse geral, a equidade e a qualidade do serviço aos cidadãos (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 209).

1.3.2 O direito humano à participação como característica de qualidade institucional

O conceito da qualidade e as diferentes variáveis para conseguir uma Administração Pública que funcione melhor, com menos custo, mais responsável e receptiva às demandas cidadãs, depende da percepção e valores do cidadão (ÁLVAREZ, 2003, p. 213; 216). Há necessidade de se aprofundar a discussão com participação para estabelecer parâmetros objetivos de percepção dos valores do cidadão dentro e fora da organização pública, efetivando o direito humano à participação.

Ao longo do tempo, houve a transformação de uma Administração Pública burocrática (própria de um Estado liberal, com tarefas essencialmente de regulação) em uma pós-burocrática (própria do Estado Social e Democrático de Direito), mas com crise de coerência entre estratégia e estrutura, com a necessidade de redefinir a questão externa, das relações da Administração com os cidadãos, incrementando a participação cidadã em todos os níveis de governo (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 190) e desses níveis para com outras organizações, inclusive transnacionais.

Deve-se aprimorar a possibilidade política pela participação no nível local, por meio de tecnologias jurídicas inovadoras nas organizações, desde sociedades políticas em miniatura como a escola, aprimorando-se conselhos, para que a participação seja um hábito na gestão, institucionalizada na articulação crescente entre organizações.

Tenha-se em vista que qualquer critério de qualidade dentro de uma organização deve reconhecer a medida da participação na tomada de decisões, consolidando uma Administração Pública legítima. Ao passo em que o conceito de legitimidade é chave das modernizações nas organizações públicas, a legitimidade do sistema político depende, em parte, da Administração Pública (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 191), que deve proporcionar o direito humano à participação.

Desse modo, a legitimidade da Administração Pública e a legitimidade do sistema político, em seu conjunto, são dependentes entre si:

> A ideia de separação entre política e administração faz que para que um sistema político democrático seja legítimo na atualidade tenha que contar com uma administração profissional cujo comportamento e estrutura se ajuste aos princípios de dominação legal. Ao mesmo tempo, se faz necessária uma administração capaz de dotar de eficácia o sistema político no desempenho de suas funções, já que no caso contrário pode contribuir para a crise de legitimidade do sistema político. Além disso, a

> administração é, de outra perspectiva, inseparável da política na medida em que a responsabilidade de seu funcionamento eficaz pertence aos políticos eleitos ou nomeados. Por último, o processo de adoção de decisões que formam a ação pública não se encontra isolado num lugar nem num momento. Ou seja, as políticas públicas são também a política, não se pode legitimar ao exercício do poder sem administrar sua implantação material (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 246)[15].

Não se pode conceber legitimidade ao gestor eleito pelo fato de ter sido eleito de acordo com as leis de um sistema representativo - isto é, por voto - se a implantação material, as políticas públicas, não forem realizadas por participação. Isso significa que a adoção de decisões que formam a ação política precisa ter a legitimidade do controle social, da participação popular, razão pela qual se conclui que que a gestão pública abrange voto e atuação, ambos com participação popular – o que vale para cada sociedade política, desde a escola, até o Estado.

Contudo, o conceito de qualidade nas Administrações Públicas, apesar de considerar importante a participação na tomada de decisão, não tem considerado a intencionalidade política como um critério de avaliação da qualidade.

No que se refere a esse aspecto, o modelo europeu de qualidade na Administração apresenta o indicador da Fundação Europeia para a Gestão de Qualidade, *European Foundation for Quality Management* (EFQM), que criou em 1991 o Prêmio Europeu de Qualidade contemplando cinco modalidades: grandes corporações e unidades de negócio; unidades operativas, organismos públicos, pequenas e médias empresas independentes; pequenas e médias empresas subsidiárias. (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 224).

A intenção europeia com essa iniciativa era competir com seus adversários japoneses e norteamericanos. O EFQM foi adotado pelas Administrações Públicas espanholas a partir de um Decreto Real de 1999, no qual se regulavam as Cartas de Serviços e os Prêmios de qualidade na organização (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 225). O modelo EFQM adota nove critérios de avaliação da qualidade da Administração:

---

[15] Transcrição do trecho original: *La idea de separación entre política y administración hace que para que un sistema político democrático sea legítimo em la actualidad tenga que contar com uma administración profesional cuyo comportamiento y estructura se ajuste a los princípios de dominación legal. Al mismo tiempo, se hace necesaria uma administración capaz de dotar de eficacia al sistema político em el desempeño de sus funciones, ya que em caso contrario puede contribuir a la crisis de legitimidad del sistema político. Además, la administración es, desde outra perspectiva, inseparable de la política em la medida em que la responsabilidad de su funcionamento eficaz pertenece a los políticos electos o nombrados. Por último, el proceso de adopción de decisiones que formam la acción pública no se encuentra aislado em um lugar ni em um momento. Es decir, las políticas públicas son también la política, no se puede legitimar el ejercicio del poder sin administrar su implantación material.*

liderança, política e estratégia, pessoas, recursos e alianças, processos, resultados relativos a clientes, resultados relativos às pessoas, e resultados chave. Ao se avaliar critérios de participação, pode-se considerar também os subcritérios do modelo EFQM, capazes de ampliar as possibilidades de participação do ser humano na Administração.

No critério *liderança*, por exemplo, o subcritério de *motivação, apoio e reconhecimento das pessoas da organização por parte dos líderes* pode ser aprimorado ao oportunizar a ação política do ser humano.

O critério *política e estratégia* pode aprofundar a educação institucional gerando um subcritério de como o gestor aproveita conhecimento e todo o potencial das pessoas que compõem a organização. No critério *política*, a existência de diálogo entre as pessoas e a organização pode ser aprimorada com metodologia de mediação.

Quanto ao critério de *recursos e alianças*, o modelo EFQM verifica como a organização gere suas alianças externas e recursos internos, destacando o subcritério de *gestão da informação e do conhecimento*, com a maior utilização de tecnologias da informação que possibilitem a articulação dentro da organização e entre organizações.

Analisando o critério que verifica os *processos* da organização, para um melhor desenho e maior aproximação com os usuários dos serviços públicos, os subcritérios devem aprimorar plataformas que possibilitem demonstrar rapidamente quais são as expectativas dos usuários, melhorando sua relação com o público.

Nesse sentido, o critério de *resultados relativos a clientes* incentiva a investir em tecnologias que possibilitem a realização dos subcritérios de percepção das expectativas dos usuários, bem como mecanismos de avaliação participativa a partir da definição de indicadores de rendimento do serviço público.

Com maior participação do ser humano na rotina da Administração Pública, o critério que avalia os *resultados relativos às pessoas* que integram a organização, com a melhora da educação institucional, obterá resultados nos subcritérios que envolvem medidas de percepção e indicadores de rendimento da organização.

Por fim, o critério que avalia os *resultados chave*, adotando maior participação do ser humano, dentro da organização, fora dela e entre organizações, conseguirá realizar os subcritérios de resultados e indicadores dos rendimentos da organização.

Pode-se perceber que não há um critério que analise a participação na gestão, o que poderia ser aprimorado incluindo-se no critério *processo* o subcritério *mecanismos de participação na tomada de decisões da organização pública*. Outra medida interessante para empoderar o ser humano para a participação é a adoção de Cartas de Serviços, contratos básicos entre as Administrações Públicas prestadoras de serviços e os usuários, originadas na Grã-Bretanha nos anos oitenta e adotadas por Portugal, Itália, França, Alemanha e Espanha. A utilização pioneira das cartas de serviços em Madri possibilitou sua adoção na Espanha:

> No caso de nosso país a primeira elaboração de Cartas de Serviços foi realizada pela Administração da Comunidade de Madrid em 1997 (Decreto 27/1997 e Decreto 44/1998), sendo objeto de regulação posterior por parte da Administração Geral do Estado através do Decreto Real 1259/1999 e sua posterior implantação num grande número de suas organizações (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 228-229)[16].

Na Comunidade Autônoma da Galícia a experiência mais recente foi desenvolvida no *Ayuntamiento* de Vigo (2002) através dos serviços prestados por equipes de investigação da Graduação em Gestão e Administração Pública da Universidade de Vigo, em virtude de um Convênio de Cooperação (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 228-229).

Com o recurso das cartas de serviços, os cidadãos são informados sobre os serviços e compromissos de qualidade da organização pública, bem como de seus direitos em relação aos serviços oferecidos, melhorando a comunicação entre as partes prestador e usuário (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 229-230).

Os dois principais modelos de cartas de serviços contemplados no Decreto Real 1259/1999, de 16 de julho, da administração Geral do Estado, e no Decreto 44/1998, de 18 de março, que aprova as medidas complementares de regulação das cartas de serviços na Administração da Comunidade de Madrid (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 230), apontam formas de colaboração ou participação dos cidadãos e usuários na melhoria dos serviços. Para esse fim, são ainda disponibilizados livros de queixas e sugestões, formas de apresentação de queixas, prazos de contestação e efeitos das mesmas (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 230).

---

[16] Transcrição do trecho original: *Em el caso de nuestro país la primera elaboración de Cartas de Servicios la realiza la Administración de la Comunidad de Madrid em el año 1997 (Decreto 27/1997 y Decreto 44/1998), siendo objeto de regulación posterior por parte de la Administración General Del Estado a través del Real Decreto 1259/1999 y su posterior implantación em um gran número de SUS organizaciones.*

A adoção dessas cartas de serviço poderia ser também um critério para aferir a qualidade da organização pública com fundamento na participação durante a formulação e reformulação do seu teor. Isso porque técnicas de gestão pública escolhidas deverão introduzir valores, articulando o técnico e o cultural, através da educação em valores (ética pública), por uma nova cultura de serviço público responsável, receptivo, de qualidade e orientado ao cidadão. (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 240) pela possibilidade de agir a partir da informação disponível.

Ao incorporar diferentes técnicas de gestão adequadas a cada necessidade, as unidades administrativas que prestam o serviço precisam assumir um marco metodológico para avaliação, reforçando os elementos de valoração institucional e evitando índices sintéticos, sem valoração institucional, cuja aplicação gera discricionariedade, apenas positiva a quem os tenha criado - como ocorre com os índices que colocam apenas universidades americanas no topo de rankings, a partir de seus próprios padrões (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 106).

Desde a década de 90, a qualidade se incorporou às técnicas de gestão das organizações públicas ressaltando a importância da participação para eficácia da Administração Pública e dando origem ao conceito de qualidade institucional (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 108-109).

A qualidade institucional avalia a legitimidade política de um governo não apenas por prestar os serviços necessários, mas também por sua capacidade de agir na legalidade, alheia a formas de corrupção:

> Esta exigência de governos com qualidade institucional é prioritária naqueles Estados marcados por histórias negras de repressão, arbitrariedades e abusos de suas autoridades e funcionários. A NGP de formato angloamericano e europeu dá ênfase na dimensão gerencial mais que na institucional, no entanto, supõe que a legalidade do comportamento de seus funcionários está razoavelmente assegurada. A contribuição Latinoamericana tem sido vincular ao rosto gerencial da NGP as exigências institucionais de consolidação da democracia e, em conseqüência, com a (re)construção do estado de direito (AGUILAR *apud* VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 109)[17].

---

[17] Transcrição do trecho original: *Esta exigência de gobiernos com calidad institucional se vuelve prioritária em aquellos Estados marcados por historias negras de represiones, arbitrariedades y corruptelas de SUS autoridades y funcionários. La NGP de formato angloamericano y europeo pone el acento em la dimensión gerencial más que em la institucional, em tanto supone que la legalidad del comportamiento de SUS funcionários está razonablemente asegurada. La contribuición latinoamericana há sido vincular el rostro gerencial de la NGP com las exigências institucionales de consolidación de la democracia y, em*

As variadas técnicas de gestão pública pensadas historicamente desenvolvem-se, agora, com a exigência de institucionalizar a participação nas organizações públicas, com padrão de qualidade institucional obtido a partir da contribuição Latinoamericana. A institucionalização da participação, ao se conceber a qualidade institucional, não se desvincula da necessária articulação das organizações, também possibilitando a ação política do ser humano na construção de seu espaço local e global.

1.3.3 As integrações necessárias para uma análise local e global das políticas públicas

As políticas do Estado devem ter a finalidade do bem comum e atualmente sua formulação, muito mais horizontalizada, deve realizar uma análise multinível, considerando as necessidades locais e globais, gerando o que Varela Álvarez (2003, p. 257) denomina de g*localización*, ou glocalização, que enfatiza o papel do gestor local na implementação de políticas que considerem referenciais globais e se posicionem em relação a eles, num processo de aproximação da globalização. No entanto, são poucas e recentes as análises sobre políticas públicas setoriais que se realizam nos diferentes níveis de governo (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 258), ou seja, sob a perspectiva da política que implemente referenciais globais.

O Estado deve dar suporte a um sistema de redes: "O poder e autoridade política, o direito como suporte jurídico e as instituições e sua articulação administrativa possibilitam considerar a União Europeia como um sistema de redes" (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 259). O problema maior desse sistema é a escassa participação dos cidadãos nas políticas públicas, deixando de garantir a plena inserção da política em suas políticas (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 260), oportunidade ainda mais prejudicada numa análise multinível para considerar o local e o global.

De modo geral, as políticas públicas são construídas sobre dois grandes eixos: socioeconômico, políticas fiscais, laborais e de regime de bem-estar, de nível regulatório; aos quais podemos incluir educação, saúde, proteção, moradia, de nível distributivo (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 260).

---

consecuencia, com la (re)construcción del estado de derecho.

Na União Europeia são emergentes as políticas públicas no marco intergovernamental, as quais têm evoluído de modelos de gestão rígidos, hierárquicos e centralistas para modelos flexíveis, integrados e multiorganizativos pelo duplo processo de descentralização político-administrativa e integração regional europeia (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 268).

A mesma dinâmica ocorre em parcerias entre Estados, com a formação de blocos econômicos que possibilitem força na competitividade do mercado global, o que também é observado internamente, por regiões que unam entes com características e ideais próximos. O componente político dessa dinâmica de integração vem desaparecendo em decorrência da busca por maior competitividade, situação que deve ser corrigida proporcionando-se o direito humano à participação no processo de integração, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável entre os países, considerando-se o bem comum da sociedade política:

> Desde a aprovação do Tratado de Amsterdam em 1997 e o início do funcionamento da Agenda 2000, duas são as linhas estratégicas de trabalho da União Europeia nos próximos anos: a reforma das políticas comuns e as de coesão (sobretudo em relação aos fundos, com motivo da ampliação comunitária) e a aplicação do princípio de desenvolvimento sustentável de forma transversal a todas as atuações públicas da União Europeia e suas diferentes políticas e programas. Neste marco, e desde a Cúpula de Helsinki de 1999, iniciaram-se os trabalhos de reorientação das P.P.M.A. (Política Pública de Meio Ambiente) comunitárias que tiveram continuidade até a recente cúpula de Gotemburgo denominada "Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável" e que se dividia em três partes:
> - Fazer mais coerente e rentável a futura tomada de decisões políticas, assim como fomentar a pesquisa e desenvolvimento comunitário, incrementando a participação da sociedade civil e empresas na formulação das políticas; além de renovar as políticas comuns de agricultura, pesca e transporte orientando-as para o desenvolvimento sustentável.
> - Estabelecer objetivos estratégicos e medidas comunitárias que façam frente aos desafios do desenvolvimento sustentável na Europa previamente abordados na cúpula de Lisboa de 2000: mudança climática, saúde pública, esgotamento dos recursos naturais, contaminação atmosférica e congestão do tráfego nas cidades e os problemas derivados do uso intensivo do solo.
>
> - Definição das medidas necessárias para aplicar a "Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável" e avaliar seu progresso após a Cúpula de Gotemburgo (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 277)[18].

---

[18] Transcrição do trecho original: *Desde la aprobación del Tratado de Amsterdam em 1997 y la puesta em*

O desenvolvimento sustentável parte da estratégia de participação para tomada de decisão política coerente e rentável. Para que ele ocorra, as políticas públicas precisam contemplar diretrizes globais, deixando clara a intenção política de participação popular nas decisões, com o objetivo de atender às necessidades do povo, possibilitando controle social.

A articulação da política pública também deve visualizar a limitação do poder proporcionado pela participação que distribui equitativamente o poder entre os entes. Tome-se como exemplo a política pública de gestão de resíduos urbanos na Galícia, que revela a necessidade de cooperação entre organizações:

> A evolução da política pública de gestão de resíduos urbanos na Galícia nas últimas duas décadas deixou um cenário revelador em quanto a fase de implementação na qual nos encontramos: a necessidade de aumentar a cooperação, negociação e o consenso na gestão dos resíduos urbanos entre a Comunidade Autônoma e as Prefeituras/Câmaras de Vereadores galegos, assim como a necessidade de aprofundar em mecanismos de gestão agrupados e cooperativos sob fórmulas supralocais (Comarcas, Mancomunidades...) que minimizem o conflito, reduzam os custos da gestão dos resíduos, evitem a duplicação de estruturas organizativas e otimizem os recursos e as ajudas para o desenvolvimento dos planos de reciclagem, minimização e redução de resíduos urbanos que se contemplam no marco do Plano Nacional de Resíduos vigente (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 291-292)[19].

---

marcha de la Agenda 2000, dos son las líneas estratégicas de trabajo de la Unión Europea em los próximos años: la reforma de las políticas comunes y las de cohesión (sobre todo em relación con los fondos, com motivo de la ampliación comunitaria) y la aplicación del principio de desarrollo sostenible de forma transversal a todas las actuaciones públicas de la Unión Europea y sus diferentes políticas y programas. Em este marco, y desde la Cumbre de Helsinki de 1999, se iniciaron los trabajos de reorientación de las P.P.M.A. comunitarias que han tenido continuidad hasta la reciente Cumbre de Gotemburgo celebrada em junio de 2001. Estas modificaciones em la orientación y el sentido de las P.P.M.A. de la Unión se han concretado em uma propuesta presentada por la Comisión Europea em la Cumbre de Gotemburgo denominada "Estratégia Europea para el Desarrollo Sostenible"y que se dividia em três partes:
- Hacer más coherente y rentable la futura toma de decisiones políticas, así como fomentar la investigación y desarrollo comunitário, incrementando la participación de la sociedad civil y empresas em la formulación de las políticas; además de renovar las políticas comunes de agricultura, pesca y transporte orientándolas hacia el desarrollo sostenible.
- Establecer objetivos estratégicos y medidas comunitarias que hagan frente a los desafios del desarrollo sostenible em Europa previamente abordados em la Cumbre de Lisboa de 2000: cambio climático, salud pública, agotamiento de los recursos naturales, contaminación atmosférica y congestión del tráfico em las ciudades y los problemas derivados del uso intensivo del suelo.
- Definición de las medidas necesarias para aplicar la "Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible"y evaluar su progreso trás la Cumbre de Gotemburgo.

[19] Transcrição do trecho original: *La evolución de la política pública de gestión de residuos urbanos em Galícia em estas últimas dos décadas há dejado um escenario revelador em cuanto a la fase de implementación em la que nos encontramos: la necesidad de aumentar la cooperación, negociación y consenso em la gestión de los residuos urbanos entre la Comunidad Autônoma y los Ayuntamientos gallegos, así como la necesidad de profundizar em mecanismos de gestión agrupados y cooperativos bajo fórmulas supralocales (Comarcas, Mancomunidades...) que minimicen el conflicto, reduzcan los costes de la gestión*

A partir do exemplo dado, percebe-se que é possível diminuir o conflito por consenso conquistado pela participação e pela oportunidade de deliberar sobre o dissenso, tornando a ação política do ser humano a chave para a integração local e global das políticas públicas:

> De ambos os níveis subnacionais de governo dependerá o fruto da gestão intergovernamental das políticas de resíduos urbanos. É então quando poderemos comprovar se a variável de gestão pública é superior à variável política num problema tão relevante como o dos resíduos em nosso país (VARELA ÁLVAREZ, 2003, p. 292).

A gestão pública, portanto, precisa ser intergovernamental, praticando governança no âmbito local com intencionalidade política. Aliás, a gestão pública é transformada pelo paradigma da governança, que utiliza a participação, reconhecendo o papel da política na gestão e o papel desta para proporcionar o conteúdo político na ação do ser humano:

> A recente proliferação no âmbito local de planos estratégicos ou de mecanismos de comunicação participação é a manifestação de duas atividades essencialmente políticas: ter um projeto a médio e longo prazo que expresse opções, e veicular tanto o diálogo com a comunidade como a capacidade de escutar a seus cidadãos (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 1).

Mesmo diante de diversas práticas administrativas tradicionais, a intencionalidade política retorna ao cotidiano das organizações para aprimorar a Administração Pública, tornando-a eficaz e eficiente aos olhos do observador cidadão na rede entre gestão pública local e governança local:

> Localismo e repolitização vão marcar, pois, as linhas de mudança dos governos e as administrações das cidades, isto é sobretudo urbanos, e com elas das formas de entender democracia-governo e eficácia-gestão, em definitivo de reconhecer a GPL e a GL como uma rede. Afetando assim todo seu entramado de sistema de governo, políticas públicas, de organização administrativa, de gestão de pessoal, recursos financeiros, tecnológicos, etc (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 62)[20].

---

de los resíduos, evitem la duplicación de estructuras organizativas y optimicen los recursos y las ayudas para el desarrollo de los planes de reciclado, minimización y reducción de residuos urbanos que se contemplan em el marco del Plan Nacional de Residuos vigente.

[20] Transcrição do trecho original: *Localismo y repolitización van a marcar, pues, las líneas de cambio de los gobiernos y las administraciones de las ciudades, esto es sobre todo urbanos, y com ellos de las formas de entender democracia-gobierno y eficacia-gestión, em definitiva de reconocer la GPL y la GL como uma red. Afectando así a todo su entramado de sistema de gobierno, políticas públicas, de organización administrativa, de gestión de personal, recursos financeiros, tecnológicos, etcétera.*

Os desafios das Administrações Públicas partem, portanto, da necessidade de pensar suas estratégias pela participação, proporcionando conhecimento para a ação política que reconheça a importância de diretrizes globais e as adapte às necessidades locais. É essa a finalidade da gestão pública, pois "gerir significa utilizar o conhecimento como mecanismo para facilitar uma melhora contínua" (BRUGUÉ e SUBIRATS: 1996, p. 12). Desse modo, gerir o público é utilizar o conhecimento popular para aprimorar a Administração Pública, utilizando cada organização para prover conhecimento e proporcionar essa construção do espaço político.

Contudo são ainda escassos os estudos que considerem a fase inicial da gestão pública a partir de mecanismos de decisão, de direção, de execução e de avaliação, como poder de auto-organização local. A necessidade de o campo cientifico se voltar a esse objeto deve-se ao fato de que qualquer organização, por menor que seja, por ser uma sociedade política em rede com as demais e parte de uma sociedade política maior, deve ser considerada – e reconhecida - como o elemento que reúne a legitimidade política advinda de duas fontes: a eleição popular e a Administração Pública.

No processo de modernização da Administração Pública, é preciso que a tomada de decisões considere a dimensão cultural de cada organização para que a decisão política e administrativa parta da situação de organização dada pelos reclamos populares, por necessidades que sejam constitucionalmente reconhecidas, oportunizando margem de manobra ampla ao gestor local, com base no princípio de auto-organização pela participação nas decisões locais.

Os diferentes níveis de decisão sobre a política de modernização e gestão local vão se agregando à medida que se decide a forma de organização pela escolha de técnicas "macro" de direção e de apoio à gestão e, dentro delas, se opta por uma ou várias técnicas "micro", tais como a técnica da qualidade, da política integrada de gestão da informação, (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 96-97), ou mesmo a integração de várias técnicas "micro". Também nesse processo, a margem de manobra ampla do gestor local deve ter apoio na participação popular ao decidir quais técnicas utilizar.

Para que opere devidamente, a gestão pública local depende de elementos nos níveis político, territorial e administrativo. O primeiro deles concebe o governo local como ator político em entornos comunitários (transfronteiriços, inter-regionais e transnacionais), formando parte das redes de cooperação e participação local mundial com a participação

dos cidadãos na vida política local (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 113-114) e proporcionando mecanismos de participação na política global.

Já o segundo, o territorial, refere-se a como as decisões políticas estão vinculadas constitucionalmente pela organização territorial, política e administrativa, atribuindo o papel que cada ator deve realizar no conjunto do território (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 114).

Por fim, o nível administrativo, por meio de seus departamentos e pessoal, incorpora a lógica de gestão às políticas públicas e aos serviços públicos locais, a qual é decidida pelo próprio governo local pelo poder de auto-organização na participação popular nas tomadas de decisões (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 115).

O conceito de Gestão Pública local pode ser melhor compreendido a partir da definição de Brugué e Subirats (1996, p. 12), que relaciona a gestão do conhecimento à conquista de uma melhora contínua:

> Gestão pública local seria o instrumento através do qual um eleito ou um técnico do governo-administração local tentam transformar sua instituição-organização político-administrativa através do manejo de instrumentos normativos, organizativos, de gestão e de governança, destinados a introduzir melhoras sustentáveis no interior de suas organizações, que se projetam para a cidadania em forma de serviços públicos locais, por resultados que conjuguem a eficácia, a eficiência, a produtividade, a efetividade e a legitimidade, sendo por isso percebidos de forma favorável pelo conjunto dos vizinhos do município, ajudando assim a consolidar uma nova governança local (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 132).

Note-se que o conceito de gestão pública evolui para o processo de gestão de recursos para a realização de direitos humanos, chamado de governança pública, a que as Nações Unidas definiram, em 2008, no Compêndio da terminologia básica das Nações Unidas sobre governança e administração pública, elaborado pelo Comitê de Especialistas em Administração Pública para o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas:

> [Governança pública é o] Processo mediante o qual as instituições públicas dirigem os assuntos públicos, gerem os recursos públicos e garantem a realização dos direitos humanos. A boa governança permite ganhar esses objetivos sem abusos nem corrupção e com o devido respeito pelo Estado de direito. A pedra de toque da boa governança é o grau em que se cumpre a promessa de realizar os direitos humanos: civis, culturais, econômicos, políticos e sociais.

Entretanto, o trabalho com índices sobre governança é dificultado devido aos déficits metodológicos sobre mecanismos de comprovação e avaliação da governança. A União Europeia destacou em 2001, no Livro Branco sobre a governança, novos atores de cooperação, como universidades, empresas, agentes sociais (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 132-133). Apesar dessa contribuição, ainda não há formas de avaliação estabelecidas.

As Nações Unidas têm dimensões de medição em eficiência, transparência, participação e indicadores econômicos, levantadas pelo Programa *Participatory Governance and the Millennium Development Goals* (MDGs), por seus atores *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (DESA) – *Division for Public Administration and Development Management* (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p.135).

Essas constatações evidenciam a importância de se criar um índice de avaliação da governança local através da avaliação da participação local nas políticas globais, de maneira que a governança local seja a rede de atores articulados num determinado espaço (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 138) e sua análise ocorra de forma integrada, sem distinguir política e administração, sem a mera realização de aspectos gerenciais, mas coordenando a aplicação de regras e escolhas de políticas públicas com legitimidade, ou seja, com o forte impulso político da participação na administração (OLIVEIRA, 2000, p. 61).

De fato, no nível local não deve existir distinção entre política e administração, pois uma gestão pública local deve aprofundar seus mecanismos de qualidade institucional, ou seja, qualidade institucional requer participação para ampliar o alcance de governança local:

> Gestão Pública e Governança tem sido assim definidas como instrumentos de mudança dos entornos político-administrativos locais, como superação dos mecanismos tradicionais de intervenção pública (normativos), e como marcos de ação que potencializam a democracia e a eficácia local, inclusive em entornos transfronteiriços, inclusive através de dimensões estratégicas (políticas públicas), além das clássicas setoriais ou táticas (técnicas de gestão) (VARELA ÁLVAREZ, 2010, p. 143-144)[21].

---

[21] Transcrição do trecho original: *Gestión pública y gobernanza, han sido así definidas como instrumentos de cambio de los entornos político-administrativos locales, como superación de los mecanismos tradicionales de intervención pública (normativos), y como marcos de acción que potencian la democracia y la eficacia local, incluso em entornos transfonterizos, incluso a través de dimensiones estratégicas (políticas públicas), además de las clásicas sectoriales o tácticas (técnicas de gestión).*

Não se deve perder de vista que maior participação é o fundamento do Estado democrático, como tipo específico de Estado moderno, pela associação da supremacia da vontade popular à garantia da liberdade e à igualdade de direitos. No Estado democrático, a regulação jurídica do poder e do governo é feita pela Constituição, com o objetivo de promover, realizar e proteger esses valores: "Constitucionalismo e democracia são princípios complementares, um garantindo o outro: não há democracia sem Constituição, não há Constituição sem democracia" (RANIERI, 2013, p. 304).

Desse modo, a intencionalidade política da Administração Pública, numa gestão pública local que considere a necessidade de governança, impõe que cada ato deve ser pensado pelo viés da participação, pelo controle social na prestação de contas e com a responsabilidade de seus agentes em atender as necessidades da população (*accountability* e *responsiveness*, respectivamente).

Nesse contexto político-administrativo, se o conceito de administração evolui para gestão, que é a utilização do conhecimento para uma melhoria contínua, e a gestão pública caminha para a necessidade de governança, cujo fundamento é a participação, como o Estado democrático tem evoluído a partir desses conceitos de conhecimento e participação? Diante do breve histórico das técnicas de administração pública e da questão que se impõe, percebe-se uma direção no sentido de democratizar o conhecimento ao mesmo tempo em que se oportuniza a participação, sendo este o desafio de toda Administração Pública.

2 COGNIÇÃO E PARTICIPAÇÃO: O CÍRCULO VIRTUOSO ENTRE A DEMOCRACIA COGNITIVA E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Conforme apresentado no capítulo no anterior, em um sistema político democrático, cada ato da Administração Pública deve carregar intencionalidade política, possibilitando participação popular, controle social na prestação de contas e responsabilidade de seus agentes em atender as necessidades do ser humano.

Por sua posição privilegiada na identificação de questões políticas emergentes para definição da agenda, cabe ao gestor público a responsabilidade tanto de atender adequadamente as demandas postas ao Estado (*responsiveness*), quanto de oportunizar ao ser humano sua atitude política de cobrar resultados das ações estatais, numa prestação de contas (*accountability*).

A definição da agenda de atendimento às demandas da administração pública não deve focar em determinados poderes, visto que que cada gestor deve identificar as necessidades de sua área por meio dos programas que dirige e das pessoas a quem esses programas servem, garantindo acompanhamento após a criação da política pública e prevenindo problemas (FRITZEN *et alli*, 2014, p. 23).

Proporcionar a política pública por participação é dever do Estado democrático em etapa de evolução que visa possibilitar amplo acesso a informações públicas, democratizando o conhecimento e oportunizando a participação popular em decisões públicas. Dessa condição surge o pensamento cíclico de dependência da democracia cognitiva para obtenção da democracia participativa, e desta para com aquela, num círculo virtuoso para o bem comum do ser humano.

Com base nessa concepção, atende-se ao conceito democrático de gestão pública como gestão do conhecimento, utilizando-se o saber para melhorar o trabalho ao mesmo tempo em que se aplica o saber para melhorar o próprio saber (BRUGUE; SUBIRATS, 1996, p. 12). Isso porque gerir para o bem comum requer gestão democrática pela atuação do Estado com intencionalidade política exercida para além de técnicas de administração que buscam lucro, representando avanço ao institucionalizar a utilização do conhecimento pela participação para aprimorar a própria gestão.

Para tanto, a gestão deve atuar de forma permanente com fundamento na ação política do ser humano por sua participação, utilizando sua condição de observador crítico com capacidade de transformar seu espaço e, a partir do conhecimento, transformar o conhecimento até então construído.

A partir do conceito democrático de política pública (BUCCI, 2006, p. 45), verifica-se a necessária institucionalização (IMERGUT, 2006, p. 162) de um ciclo virtuoso pela democratização do conhecimento que proporcione participação, possibilitando construir novo conhecimento na transformação do espaço político pela atuação política do ser humano. Formas de participação que inovam sistematicamente o saber transformam a hierarquia tradicionalmente construída verticalmente, de cima para baixo, num espaço de articulação no qual as relações de poder são horizontalizadas na construção do complexo espaço político.

No diagnóstico para formulação de uma política pública, desde a definição de agenda, a tomada de decisão, sua implementação até a avaliação da política pública (que pode ocorrer já em fase de judicialização) devem ser adotados métodos consensuais de resolução de conflitos baseados na mediação, compreendida como atitude de uma terceira pessoa ao prevenir ou facilitar a resolução de uma disputa sem prescrever solução (SERPA, 1999, p. 147).

A mediação importa em criar processos construtivos de mudança através do conflito por uma mediação transformativa, possível no âmbito de organizações cujo cotidiano é apropriado ao envolvimento maior entre as partes (LEDERACH, 2003, p. 11-12). Em conflitos políticos, a mediação é possível (WARAT, 2001, p. 87) dando-se voz aos interesses particulares pela atuação política do ser humano, articulando-se valores sociais complexos então deliberados em escala de prioridades que considerem direitos humanos ou qualquer necessidade humana reconhecida num conflito coletivo.

Valendo-se da mediação e outros recursos para uma gestão participativa, pode-se estruturar a ação política religando-a ao conhecimento por processos comprometidos com a condição humana e suas necessidades locais, por meio da aprendizagem da democracia como direito humano exercido durante a própria ação política.

2.1 DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO

Se o envolvimento inteligente do ser humano na vida política é fundamental em um país democrático (DAHL, 2001, p. 207), não há como se esquivar da necessidade de que todos aprendam a democracia como direito humano.

Cotidianamente o ser humano vive uma mediação globalizadora, desde a relação do adulto com a infância e juventude, e destes com a comunidade, na oportunidade pedagógica de educar para a democracia a partir de espaços de encontro, gestão e participação cidadã (MUÑOZ JIMÉNEZ, 2004, p. 47).

No interior de uma organização, a mediação promove a construção de relações de poder democráticas, horizontalizadas, além da escolha de uma autoridade democrática, chaves para a resolução não violenta de conflitos (SCHILLING, 2012, p. 110). Entretanto, na falta de mediação surgem relações desiguais entre formas dominantes e dominadas dos campos econômicos, grupos sociais, religiões, saberes, formas de organização social, culturas e identidades (SANTOS, 2003, p. 19), acumulando o efeito da hierarquia pela verticalização das relações.

Outra importante demanda da educação para a democracia, é a institucionalização da fraternidade em cada organização pública, como destacado no artigo 1º. da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

Pela compreensão da necessidade do outro a partir da atuação política no espaço que se quer construir, considerando-se a história da organização pública, é que se age em relação ao outro na consciência, em fraternidade. Na educação, entrelaçam-se as necessidades de conscientização para a ação política na construção de espaço político que promova participação para decidir o bem comum, numa profunda relação entre educação, democracia e direitos humanos.

2.1.1 Direito humano fundamental à democracia

Todos os seres humanos, independente de sexo, raça, etnia, religião, origem nacional ou regional, classe social ou qualquer outra forma de discriminação que surja, precisam da possibilidade de agir uns com os outros em consciência de fraternidade. Possibilitar ação fraterna requer garantia de condições para que cada um alcance seus fins particulares através de reiteradas manifestações em conjunto, adequadas à conquista do bem comum, das necessidades da coletividade, valores possíveis de mutação pela participação de todos, desconstruindo categorias impostas que já não servem às necessidades particulares e à conquista do bem comum.

Dentre as formas para favorecer condição e ações fraternas, destaca-se a deliberação por todos, estratégia que ameniza a dificuldade sobre quais vozes ouvir na construção de uma gestão democrática na constante atualização da ciência jurídica sobre quem deve participar, ou seja, quem é destinatário da gestão:

> Onde está diante da tirania da exclusão o lugar dos juristas? [...] Seu lugar é junto ao povo. E aqui já foi proposta uma resposta à pergunta modernizada de Pilatos: Quem é o povo? [...] Trata-se de "*todo*" o povo dos generosos documentos constitucionais; da população, de todas as pessoas, inclusive das (até o momento) sobreintegradas e das (até o momento) excluídas: trata-se do *povo enquanto destinatário das prestações* estatais negativas e positivas, que a cultura jurídica respectiva já atingiu. [...] A exclusão deslegitima. Na exclusão o povo ativo, o povo como instância de atribuição e o povo-destinatário degeneram em "povo"- ícone. A legitimidade somente pode advir da fundamentação no povo real, que é invocado pelo texto da constituição [...]. O trabalho dos juristas nessa direção produz passo a passo a qualidade do Estado de Direito, mas é em grau igual um trabalho em prol da democracia (MÜLLER, 2009, p. 80-81; 85).

Ao proporcionar a atuação política do ser humano numa organização, compreendendo a necessidade do outro e aplicando o saber para aprimorar quais seriam suas necessidades particulares, garantindo direitos humanos a todos, diminui-se a possibilidade de distinções que provoquem a fragmentação do bem comum.

Tomando esses princípios por referência, muitos sistemas precisam rever sua fragmentação, que acaba impedindo a atuação fraterna na construção de relações de poder democráticas voltadas ao coletivo:

> Há limites que existem por carecerem de políticas públicas mais gerais de reversão da violência. Há aqueles derivados de limites estruturais do próprio sistema de educação brasileiro, que se reflete, por exemplo, na remoção e troca constante das equipes das escolas. Há uma instabilidade estrutural no corpo de professores nas escolas brasileiras que dificulta – ou impede – qualquer proposta de ação que envolva um coletivo. E, como sabemos, uma transformação do cotidiano escolar depende exatamente da possibilidade de construção de coletivos, do desenvolvimento de ações coletivas. Essa questão, estrutural, tem consequências: cria, nas escolas, uma enorme fragmentação entre as pessoas e grupos, não possibilitando a construção de uma história e uma trajetória comum, de um diálogo entre os setores que diziam sentir-se isolados e enfraquecidos, não acreditando em qualquer possibilidade de mudança ou superação dos problemas das escolas. A instabilidade estrutural do quadro dos trabalhadores das escolas é um dado e define limites ao trabalho (SCHILLING, 2012, p. 113).

Discutir a organização pública como um bem público, como local de interlocução de diversos parceiros para tratar os conflitos lidando com o dissenso de forma não violenta, define uma organização democrática (SCHILLING, 2012, p. 111-112). Para que essa prática seja ampliada e fortalecida, as organizações precisam institucionalizar e incentivar a educação para a ação política, construindo o coletivo com fundamento em direitos humanos.

No âmbito da escola, sociedade política em miniatura, a vivência de uma organização democrática é viabilizada quando se oportuniza a articulação entre seus setores e destes com setores da comunidade. Também é pela educação como direito humano que há acesso de todos aos bens culturais e científicos produzidos pela humanidade (SCHILLING, 2012, p. 134) e que é possível pensar em igualdade de participação na sociedade política.

Tendo em vista que a educação é um bem para todos, é frágil a concepção do direito humano à educação em vias de apenas uma cultura, negando-se as particularidades do ser humano conforme a diversidade de culturas no mundo:

> A injustiça cognitiva decorre do confronto, no nível da ação e da interpretação, entre paradigmas culturais, princípios éticos e formas de racionalidade distintos. A justiça cognitiva global apela a um novo relacionamento capaz de criar um cosmopolitismo vernáculo de baixo para cima. Ou seja, uma nova relação, entre raças, sexo, tipos de saber e modos de ser. A fragilidade dos direitos humanos, no domínio da injustiça cognitiva global, decorre do fato de as concepções e práticas dominantes dos direitos humanos serem, elas próprias, produtoras de injustiça cognitiva. São-no, não pelos seus pressupostos serem ocidentais, mas pelo modo unilateral como, com base neles, se constroem pretensões

> universais abstratas. Também aqui a solução não é o relativismo, mas sim um novo relacionalismo (SANTOS, 2014, p. 105).

Algumas pretensões que surjam da concepção unilateral do que é o direito humano têm a fragilidade da construção de espaços políticos na forma vertical da relação de poder. Em outra via, a educação para a ação política promove justiça cognitiva ao horizontalizar as relações de poder, num novo relacionismo que promova participação na construção do espaço político, promovendo educação para a participação e educando para a democracia.

Pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, os Estados-membros participantes, reconheceram, em seu artigo 13, o direito de todas as pessoas à educação para o pleno desenvolvimento da personalidade humana capacitando-as a participar efetivamente de uma sociedade livre. No mesmo ensejo, em protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado em 1988, os Estados, em seu artigo 13, convêm que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente em uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, e promover as atividades em favor da manutenção da paz.

São várias as condições que definem o direito à educação, garantido por acesso, permanência e resultados. Assim, exige-se do Estado, além de vaga e local apropriado à educação, a possibilidade de permanecer em condições favoráveis à educação e de alcançar não somente o mercado de trabalho, mas de poder adquirir bens necessários à dignidade. Acresce ainda a esse conjunto a manifestação de suas necessidades particulares através da ação política desde a mais tenra idade, alcançando o acesso e participação em instâncias deliberativas e realmente decisórias do bem comum.

Por isso é importante que, desde a primeira infância até o mais alto grau de amadurecimento do ser humano, seja possibilitada a educação para a ação política por meio da construção de políticas públicas:

> A maioria dos espaços educativos e também das famílias são espaços reguladores da infância. Se o ser humano vive um ciclo constante que diz que ele “não sabe” e “não pode”, vai crescer acreditando que não sabe e não pode. A criança sabe que os adultos não crêem nela. A primeira vez que entra em um espaço que sente que acreditam nela, ela começa a crer nela mesma e nos demais. Esse é um ciclo que se repete permanentemente. Essas crianças que não acreditam nelas próprias serão

> adultos assim, que farão o mesmo com as suas crianças. Não culpo os adultos, essa é uma construção social. Mas, é preciso identificar que há intencionalidade nesse processo. Estamos formando crianças de acordo com um padrão do capital, que quer a hegemonia, que é contra a diversidade e a criatividade que as crianças trazem. Se as escutássemos e se efetivamente elas tivessem poder de escolha e decisão na sociedade, certamente transformaríamos a ordem e a norma social vigente (MUÑOZ JIMÉNEZ, 2015).

Para que ocorra a adaptação das escolas a esse modelo administrativo são necessários arranjos institucionais de participação, agindo a gestão com intencionalidade política para ouvir a voz do ser humano, desde a mais tenra idade e ao longo de sua maturidade, possibilitando deliberação e vinculação das prioridades.

A articulação com participação promove substrato político para eficiência da Administração Pública (BUCCI, 2006, p. 45), conferindo legitimidade às escolhas públicas, confirmando reiteradamente a autoridade a cada atitude com intencionalidade política, constituindo e reconstituindo a autoridade (BUCCI, 2013, p. 266-267) da organização liderada pelo gestor público.

Na falta da intencionalidade política da Administração Pública, tende a ocorrer a preponderância de um grupo nas decisões que recaem sobre os demais indivíduos, em postura marcada por hegemonia, ação sem o caráter democrático de abertura às necessidades das diversas culturas.

Na segunda metade do século XX, surgiram concepções hegemônicas de democracia compreendendo a democracia como forma, esgotada pelos procedimentos de autorização por parte dos cidadãos. Segundo essa concepção, a gestão burocrática serviria para solucionar de forma homogênea os problemas e não consideraria a realidade da democracia como substância pelo reconhecimento da diferença. A verificação de que os problemas administrativos exigem soluções plurais levou a concepções contra-hegemônicas, nas quais entendia-se democracia como aperfeiçoamento da convivência humana no reconhecimento de sua pluralidade (AVRITZER; SOUSA, 2003, p. 4-8).

É preciso ter atenção aos elementos que caracterizam práticas democráticas, que podem encontrar empecilhos em padrões antigos de comportamento e relacionamento. De fato, observou-se que, no interior das organizações e na relação destas com outras organizações, a diversidade de conhecimentos pode reforçar a verticalização do poder caso não exista a institucionalização de uma articulação com participação, de forma a horizontalizar as relações de poder:

> Como sempre sucedeu na história do capitalismo moderno e em todas as formas anteriores de globalização centradas na Ásia, no Índico ou no chamado Oriente Médio, o que designamos por globalização são conjuntos de relações sociais desiguais, sendo por isso mais correto falar de globalizações que de globalização. No âmbito deste projeto foi crucial a distinção entre globalização hegemônica, dominada pela lógica do capitalismo neoliberal mundial, e a globalização contra-hegemônica, as iniciativas locais-globais dos grupos sociais subalternos e dominados no sentido de resistir à opressão, à descaracterização, à marginalização produzidas pela globalização hegemônica.
> [...]
> É pela prioridade dada à globalização contra-hegemônica que antevemos a possibilidade de contribuir para a reinvenção da emancipação social. Em outras palavras, a ciência é para nós um exercício de cidadania e de solidariedade e a sua qualidade é aferida em última instância pela qualidade da cidadania e da solidariedade que promove ou torna possível.
> [...]
> ... só haverá emancipação social na medida em que houver resistência a todas as formas de poder. A hegemonia é feita de todas elas e só pode ser combatida se todas forem simultaneamente combatidas (SANTOS, 2003, p. 16; 22; 27)

É, portanto, necessário atenção às formas e modos de exercício do poder no interior das organizações e na sociedade para que este possa ser diluído e distribuído entre os envolvidos em favor de relações equilibradas, como aquelas promovidas por formas de participação institucionalizadas, que promovem emancipação social na medida em que a intencionalidade política e a ação política contribuem para combater formas verticalizadas de poder. Relações de poder horizontalizadas favorecem a solidariedade, na compreensão de que todos se sustentam mutuamente e de que a desproporção que afeta um sujeito repercute nos outros devido à interdependência entre membros e seus interesses numa organização (COMTE-SPONVILLE, 2009, p. 98). Portanto, a reinvenção da emancipação social ocorre nos cotidianos das organizações que combatem o poder verticalizado ao proporcionar ação política do ser humano, horizontalizando as relações de poder, promovendo solidariedade na busca do bem comum ao discutir as prioridades dentre as necessidades particulares apresentadas.

Tradicionalmente, a ciência jurídica não se abre às melhorias necessárias à transformação política do espaço, imaginando de forma generalizada todos os modos de vida como iguais, numa razão indolente (SANTOS, 2011b), sem questionar a oportunidade de igualdade na ação política de cada ser humano, mas é importante destacar que criar igualdade política, considerando as especificidades de cada ser humano em seu espaço local com as implicações internacionais, é dever do processo democrático de toda organização, seguindo ao menos os seguintes critérios:

> - *Participação efetiva*. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
> - *Igualdade de voto*. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
> - *Entendimento esclarecido*. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências.
> - *Controle do programa de planejamento*. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
> - *Inclusão dos adultos*. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos (DAHL, 2001, p. 49-50,, grifo do autor).

Deve-se observar esses princípios, com a ressalva de que é necessário incluir todos, inclusive os não adultos, ou seja, crianças e adolescentes que devem, sim, ter sua possibilidade de atuação política. Todos devem estar igualmente qualificados para participar do processo de tomada de decisões sobre as políticas que a organização seguirá, com oportunidades iguais de aprender sobre as questões pela investigação, pela discussão e pela deliberação (DAHL, 2001, p. 51).

As reflexões sobre igualdade de direito a participação tangem a questão da pessoa com deficiência, tratada no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015 que em seu artigo 2º considera pessoa com deficiência aquela "com impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial", destacando a restrição da ação política do ser humano com deficiência: "em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas". O documento mostra-se bastante inovador quando considera, dentre as barreiras à participação, a barreira atitudinal, que conduz ao questionamento de qual é a intencionalidade política, democrática, de cada ato na organização que possibilite ou impossibilite participar da construção do espaço político.

O modelo de democracia representativa, por deixar questões públicas sob decisão dos eleitos, tem sido questionado, favorecendo o modelo da democracia participativa, nova dinâmica por contratos sociais mais inclusivos, em diversas partes do mundo, formando

redes transnacionais de democracia participativa, com previsão de solução quando a reinvenção da emancipação social delinear formas de complementaridade entre os modelos de democracia (SANTOS, 2003, p. 32).

Alterando-se o enfoque do local para o global, verifica-se a importância de se institucionalizar a participação como condição política do ser humano, criando-se uma cultura pela democracia resistente a crises (DAHL, 2001, p. 174).

Considerando a internacionalização como fator de expansão do domínio das decisões tomadas pelas elites políticas, apresenta-se uma maior dificuldade de controle democrático e responsabilização dessas elites por suas decisões (DAHL, 2001, p. 202). Para que sejam mais eficazes, esses meios de controle devem ser realizados considerando-se a amplitude dos efeitos das decisões e horizontalizando as relações de poder entre organizações.

Há documentos que defendem o direito da pessoa humana de agir politicamente, como A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que expressa em seu artigo XXI que "todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos", sendo que a "vontade do povo será a base da autoridade do governo".

Conforme esse documento, todo ser humano pode gozar de direitos e liberdades estabelecidos, sem qualquer distinção, inclusive origem nacional, podendo qualquer migrante participar da gestão, independente da construção social – nação – na qual se está inserido (se é que alguém vem de algum lugar para outro, mas se acostumou a rotular de migrantes os indivíduos que deixam uma nação, pelo conceito moderno de nações).

De uma perspectiva menos estatal e mais humanista, pode-se considerar que todos fazem parte da nação humana que constrói, por sua ação política, a cidadania mundial, fundada em nossa humanidade comum e com responsabilidades compartilhadas (RANIERI, 2013, p. 110), não havendo possibilidade mais de segregar alguém com a apatridia ou impossibilidade de participar para descaracterizar seu direito de ser humano e viver a condição humana de dignidade. É desse lugar, de uma sociedade política sem segregacionismos, que o Estado aufere poder, emanando autoridade política legítima, por contemplar os interesses de quem está no seu território e, portanto, deve ter o direito de participar na construção das políticas, no ato pleno de soberania popular. Nesse contexto a

atividade política, ou a política na democracia, é a participação igual de todos, inclusive das crianças, sujeitos de direitos e deveres (MUÑOZ JIMÉNEZ, 2004, p. 53).

Apesar da necessidade de uma gestão participativa na absorção do conhecimento dos atores sociais, foi sendo depositada historicamente a necessidade de burocracias especializadas, diminuindo-se o controle do governo pelos governados, eliminando-se a possibilidade de soberania pela atuação do povo por arranjos participativos e pela crescente afirmação da democracia representativa. (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 46-48).

Na guerra de palavras para definir uma melhor democracia, resta seu fundamento puro: poder do povo no seu próprio governo, no controle da maioria pelos direitos da minoria, para que não leve à impotência do *demos* (SARTORI, 1994, p. 40-45), isto é, do povo. Nesse sistema, a fonte do poder é o povo, que, de conformidade com o princípio de soberania popular, requer governo que se fundamente na vontade popular para legitimidade do exercício do poder, posto que o gestor exerce poder em nome do povo, sem imposição autoritária.

É possível deduzir dos documentos constitucionais o direito humano fundamental à democracia, pela leitura dos artigos 10; 14, inciso I a III; 29, incisos XII e XIII; 31, §3º; 49, inciso XV; 61, §2º; 198, III; 204, II; que esclarecem que é do povo que emana o poder que deve ser exercido em seu proveito, com participação no processo decisório e na formação de atos de governo, respeitando-se a pluralidade de ideias, culturas e etnias (artigos 1º, inciso V; artigo 17; artigo 206, III), possibilitando-se o exercício político da cidadania (artigo 1º, inciso II) marcado por um processo de convivência social que assegure solidariedade (artigo 3º, inciso I da Constituição Federal de 1988) na busca do bem comum, atendendo aos anseios particulares do ser humano ao libertá-lo de qualquer forma de opressão, proporcionando condições materiais dignas. A democracia é, portanto, "um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para cada etapa da evolução incorporar conteúdo novo, enriquecendo de novos valores" (SILVA, 2002, p. 129).

Dentre tantas fundamentalidades enunciadas pela sociedade, pode-se assegurar que um direito é humano e fundamental quando o consenso sobre seu conceito é aberto às diferenças culturais sem a prévia determinação por um grupo opressivo. Somente com direitos humanos fundamentais garantidos, a democracia pode ser um ideal político ético (GUTMANN, 2008, p. 126), com cidadãos livres para a deliberação sem opressão de determinados grupos sobre quaisquer conteúdos. Por esse motivo, a opinião popular deve

ser buscada sem arbitrariedade no entendimento do que é fundamental à sociedade; do contrário, haverá distanciamento dessa sociedade, numa predominância desconfiada do Estado com relação à efetividade dos direitos.

Entretanto, é difícil conceituar confiança no Estado quando se percebe haver correntes migratórias que levam o ser humano a avançar territórios e mares na busca de um espaço verdadeiramente político, no qual possa ser respeitado, chamado a participar e conseguindo, enfim, ter dignidade. Esse acolhimento, bem como o sentimento de pertencimento a uma democracia, podem ser oportunizados pela organização voltada ao ser humano, prevenindo todo tipo de violência nas relações sociais carregadas de poder, desde que essas relações sejam horizontalizadas para que o ser humano sinta que:

> 1) Me respeitam porque sinto, sei, tenho direitos e capacidade para exercê-los = **Sentimento de respeito**.
> 2) Se não estou presente, sentem minha falta, minha ausência = **Sentimento de ausência.**
> 3) Se me chamam, me convocam = **Sentimento de encontro.**
> 4) Sinto que minha família, minha escola, minha rua, praça, povo, cidade, país são como algo meu. Algo que tem uma parte, um pouquinho de mim. Algo que me pertence e que é consequência da minha colaboração, co-responsabilidade, participação = **Sentimento de pertencimento.**
> 5) Sentir que já não sou apenas habitante, vizinho, usuário, cliente... Da minha cidade, rua, casa, escola... Eu opino, proponho, participo da comunidade, passo a ser cidadão, a sentir, a viver e a exercer meu **Sentimento de cidadania.**
> 6) **Sentimento de perda** da minha família, cidade, escola, rua, praça... Se tenho de viajar a outro lugar, algum familiar, amigo, companheiro se vai... Sem o sentimento de pertencimento, seria impossível sentir a partida (MUÑOZ JIMÉNEZ, 2004, p. 103, grifo do autor).

Ao se garantir o debate aberto às culturas alternativas sobre condições que garantam respeito, dignidade, participação, confiança, pretende-se obter confiança das pessoas, resgatando-se a condição política do ser humano, própria da essência de democracia como direito humano fundamental. Tenha-se em vista, porém, que a democracia não se realiza por apenas um caminho, mas pela ampliação de caminhos físicos e virtuais de deliberação pública, como instâncias participativas que fortaleçam a articulação contra-hegemônica entre o local e o global, possibilitando a atores democráticos transnacionais apresentarem caminhos alternativos de participação pela pluralização cultural, racial, e distributiva da democracia (AVRITZER; SANTOS, 2003, p. 26).

A convenção sobre o que se pretende como direito humano fundamental acompanha uma crise do direito, vista como mudança pela "libertação de vínculos

restritivos de um presente/vigente que se tornou inerte" (GROSSI, 2011, p. 26). Assim, se há crise no sistema das fontes, pela dinamicidade da sociedade e o clamor de suas necessidades atuais, a coerência entre substância socioeconômica e regra jurídica historicamente deverá seguir o lema "sempre mais sociedade, sempre menos Estado" (GROSSI, 2011, p. 53), marcadamente em procedimentos de gestão de políticas públicas.

Nesse sistema, é pertinente o lema "Mais sociedade" no sentido de que a vontade popular deve ser ouvida pelo Estado pelo dever estatal de proporcionar espaço político para a voz popular. Para tanto, deve o Estado aprimorar cada vez mais plataformas para captar as necessidades do ser humano. O Estado tem papel central na definição da política pública, mas esta só é legítima se tiver abertura para os interesses particulares do povo, finalidade do Estado.

Para que políticas públicas tenham compromisso com formação de valores, virtudes públicas, como a essencialidade da implementação de direitos humanos fundamentais, é preciso compreensão, debate e ação para impregnar a cultura de cada instituição (CARVALHO, 2007, p. 474) de uma cultura em direitos humanos fundamentais.

2.1.2 Participação como reconhecimento do sujeito de direito

A cultura em direitos humanos deve buscar espaços públicos de deliberação. O âmbito político é o meio de realização das potencialidades humanas, como espaço público de visibilidade em condição de pluralidade de convivência das relações interpessoais (RICOEUR, 2008).

A qualidade de vida de um povo pode ser medida por sua liberdade socioeconômica na medida da implementação de direitos e pela liberdade de participar de discussões e averiguações públicas (SEN, 2005). Associada a esse aspecto, a participação social na implementação de políticas públicas interfere na qualidade de vida pelo sentimento de reconhecimento que a democracia participativa assegura ao cidadão.

Todo ser humano tem o direito de ser reconhecido como pessoa a partir da representação social que cada cultura tem para determinar quem é pessoa. Nesse sentido, os direitos humanos fundamentais existem para assegurar a dignidade humana,

constituindo um rol essencial, sacro, à caracterização do ser humano como pessoa em determinada cultura.

A participação do ser humano deve ser oportunizada desde sua infância, como reconhecimento da criança como sujeito de direitos:

> É mentira que a infância não fala! Ela fala muito – e muito bem. O que acontece é que não há plataformas para fazer ouvir sua voz, como as que existem para os adultos (partidos políticos, sindicatos...). [...] Não se pode negar as capacidades que a infância tem para colaborar no desenho dos seus direitos, na hora de desenvolvê-los nos diversos âmbitos da vida cotidiana, onde vive, "convive" ou "mal vive". [...] Participar é 'sentir-se parte de algo', tomar parte de algo. [...] É imprescindível que se incorpore a voz da infância, desde o zero ou quase desde o zero, antes de que se concretizem os desenhos de todas as políticas públicas – entre elas, às que se referem ao trabalho infantil. Se a infância não participa deste desenho, perdem-se entre 30% e 50% das ideias de cidadania. Uma sociedade desenhada com a colaboração da infância não permitiria o trabalho infantil (MUÑOZ JIMÉNEZ, 2013).

Para estabelecer suas diretrizes, o direito precisa se apoiar em outros conceitos para além do conceito de pessoa. Com vistas a atender à demanda desse campo, recorre-se à teoria do reconhecimento do sujeito de direito na contemporaneidade, a qual alerta para a aceitação da diversidade cultural, possibilitando a construção do sujeito político, sem violências típicas de padronização, de hegemonia, de imposição do pensamento de um grupo em detrimento de outros sujeitos pela não abertura às culturas alternativas. O sujeito de direito é o sujeito tido como capaz pela sociedade, num reconhecimento de liberdade de participar de discussões e averiguações públicas:

> Atinge-se um último estágio na reconstituição da noção de sujeito capaz com a introdução de predicados éticos ou morais, associados ora à idéia de *bem,* ora à de *obrigação* (prefiro reservar a qualificação de ético à primeira espécie de predicados, e a de moral à segunda espécie; mas a discussão desse ponto não importa aqui). Esses predicados aplicam-se primordialmente a ações que julgamos e consideramos boas ou más, permitidas ou proibidas; aplicam-se, ademais, reflexivamente aos próprios agentes aos quais imputamos essas ações. É aqui que a noção de sujeito capaz atinge seu mais elevado significado. Nós mesmos somos dignos de estima ou respeito desde que capazes de considerar boas ou más, de declarar permitidas ou proibidas as ações alheias ou nossas. Um sujeito de imputação resulta da aplicação reflexiva dos predicados "bom" e" obrigatório" aos próprios agentes (RICOEUR, 2008, p. 24).

Essa liberdade de participar ativamente nos rumos do que se pretende em termos de direitos humanos fundamentais, bem como do que se pretende de outros direitos,

atribuindo responsabilidades, possibilitando o cuidado do público pela pessoa, confere a esta o reconhecimento como sujeito de direito:

> Primeiramente, por sermos capazes de nos designarmos como locutores de nossas enunciações, agentes de nossas ações, heróis e narradores das histórias que contamos sobre nós mesmos. A essas capacidades se somam as que consistem em avaliar nossas ações em termos de "bom" e "obrigatório". Estimamo-nos como capazes de estimar nossas próprias ações, respeitamo-nos por sermos capazes de julgar imparcialmente nossas próprias ações. Assim, auto-estima e auto-respeito dirigem-se reflexivamente a um sujeito capaz (RICOEUR, 2008, p. 25).

O controle social através da participação democrática reconhece o ser humano como sujeito de direito, status que, se desrespeitado, faz surgir tensão capaz de se desenvolver em conflito social (HONETH, 2003, p. 24), com necessárias mediações interpessoais e institucionais que retornem ao sujeito sua condição de dignidade e de respeito (RICOEUR, 2008).

A quebra da hegemonia nas estruturas é fundamental para que ocorra essa liberdade através do pluralismo nas instâncias de poder decisório e políticas de reconhecimento da diversidade na sociedade contemporânea impulsionada por migrações, aceitando e afirmando a multiplicidade de práticas, a pluralidade de diversidades étnica e religiosa, sem que haja, porém, redução dos grupos a categorias raciais (MODOOD; MEER, 2009, p. 100).

Esse reconhecimento da diversidade contemporânea ocorre ao se considerar as práticas de um grupo, inicialmente considerado um grupo cultural, mas que à medida que suas práticas impedem o acesso de seus membros à educação, bens, posições de paridade participativa na sociedade, pode ser chamado de grupo social (SANTOS, 2012, p. 104):

> Os grupos sociais incluem, mas não se limitam a grupos culturais. Essa identificação ocorreria baseada “em gênero, raça e etnicidades (além de cultura e religião) [...] formam suas identidades a partir de práticas comuns de vida, pelo reconhecimento de uma história comum e do mesmo status social. A identidade é construída com base na partilha de um destino comum. [...] sua identificação é dada pelo modo como é visto pelos outros grupos sociais.

Young e Paul Kelly (apud SANTOS, 2012, p. 124-126) analisam a igualdade de oportunidades e de resultados para os grupos sociais como:

> A defesa da proporcionalidade na distribuição das oportunidades de acesso aos bens e posições sociais está intimamente ligada a conhecer,

> enxergar e reconhecer a história e o status que a sociedade dá a cada grupo. [...] Sem que se observe uma igualdade nos resultados (o final do processo) não se pode verificar se houve ou não houve opressão do grupo e/ou uma justa distribuição. É preciso verificar se há proporcionalidade dos grupos na distribuição dos recursos. Os resultados iguais oferecem o parâmetro a partir dos quais os pontos de partida devem ser julgados [...] O ideal seria defender um igualitarismo que unisse igualdade de resultados e igualdade de oportunidades. [...] medidas de inclusão devem ser tomadas para que não se sustente a ideia de que os indivíduos devem ser responsáveis por sua própria sorte.

A defesa do igualitarismo e sua implementação devem levar em conta as diferenças que definem os grupos e seus sujeitos, tais como a diferença cultural, atrelada à expressão de liberdade, e a diferença posicional, marcada por problemas estruturais:

> A diferença cultural se refere à ausência de liberdade para que os membros das comunidades culturais se expressem e pratiquem suas crenças como queiram, partilhem seus valores, eduquem e socializem seus filhos dentro desses valores, obrigando-os a buscar uma outra forma de vida pela qual consigam sobreviver: a assimilação [...] Grupos sociais podem sofrer dificuldades para alcançar o bem-estar em virtude da forma como as instituições operam, limitando suas oportunidades e não entendendo que aspectos como raça, cor, gênero, etnia poderiam influir na limitação dessas oportunidades (SANTOS, 2012, p. 127).

Empoderados, determinados grupos sociais podem conseguir igualdade de resultados, assumir posições em instâncias decisórias, participando ativamente dos rumos locais (AKERLOF, 1970. p. 495). Em contexto de diversidade sociocultural, a liberdade para compartilhar a diversidade de práticas deve ser motivada pelas estruturas para que os grupos sociais, agora com iguais oportunidades de acesso e resultados, possam participar ativamente de decisões públicas.

O não reconhecimento do ser humano como sujeito de direitos, obrigando-o a viver em condição de escravidão, na espoliação do homem pelo homem teve lugar na história das Américas, tendo ocorrido nos três mais vigorosos sistemas escravistas do hemisfério: o sul dos Estados Unidos, Cuba e Brasil, que só libertaram seus escravos ao longo da segunda metade do século XIX, sendo o Brasil a região que mais importou escravos da África, num sistema colonial de caráter altamente comercial (BLACKBURN, 2002, p. 16; 25-26).

Essa espoliação ganhou força pela falta de acesso à educação, bens e instâncias decisórias a que os sujeitos escravizados eram submetidos. A competição no abastecimento do mercado consumidor pelos prazeres dos produtos das *plantation* afogou quaisquer

escrúpulos a respeito do comércio de pessoas, pois mesmo protestando contra a escravidão de africanos, a nova cultura do consumo comercializado surgia com o déficit informacional do custo humano acarretado por seus prazeres (BLACKBURN, 2002, p. 26).

Mesmo após a abolição do tráfico de escravos, surgem modernas formas de aprisionamento, considerando-se que o Gini[22] da terra na América Latina é muito pior que os de todas as regiões do planeta, onde há forte abandono da educação secundária, as pequenas empresas recebem apenas 5% do crédito concedido pelas instituições financeiras, apenas 11% dos latino-americanos estão conectados à internet, e mais de 80% dos 40 milhões de indígenas vivem em situação de pobreza extrema (SEN; KLIKSBERG, 2010, p.148-151).

O desafio de promover a igualdade de oportunidades de acesso, permanência e resultados, verdadeiro êxito do cidadão a partir de uma educação em direitos humanos, foi sendo substituído pelo parâmetro da qualidade, que nunca havia alcançado o atual grau de centralidade no mundo da educação e do ensino (ENGUITA, 1994, p. 95-96). Para compor um panorama da diversidade social e cultural, evidenciando as necessidades dos sujeitos e grupos ali identificados, o Estado deve não só ouvir as vozes, mas buscar a voz de quem não está presente na deliberação sobre uma política pública, compreendendo a individualidade cultural de quem está inserido em grupos sociais ou mesmo fora deles. Busca-se, com isso, o reconhecimento do sujeito de direito valorizado em sua comunidade:

> Se alguém quer manter sua propriedade na comunidade, é da maior importância que ele seja um membro dessa comunidade, uma vez que a adoção da atitude dos outros garante que os próprios direitos sejam reconhecidos. Com isso recebe-se uma posição e consegue-se a dignidade de ser membro da comunidade (HONETH, 2003, p. 137-138).

Ser membro da comunidade possibilita o acesso a bens, mercado de trabalho e o mais importante da gestão democrática: possibilita o acesso a instâncias de deliberação e decisão sobre as políticas públicas. Na outra via, não ser reconhecido como sujeito de direito implica na diferença posicional pelo não acesso a bens e instâncias decisórias, rotina que deve ser combatida pelo direito que fundamente uma mediação pela inovação em tecnologias de implementação de direitos humanos por políticas públicas.

Sem mediação institucional, não há garantia de respeito ao sujeito de direito, relegando-se ao indivíduo apenas a certeza de ser um esboço de homem (RICOEUR, 2008,

---

[22] Coeficiente usado para medir a desigualdade social, criado pelo estatístico italiano Corrado Gini.

p. 31). De fato, o pertencimento do homem a um corpo político garante respeito ao sujeito de direito que seguirá garantindo realização humana a outros cidadãos por uma mediação política:

> O cidadão oriundo dessa mediação institucional só pode querer que todos os humanos gozem como ele essa mediação política que, somando-se às condições *necessárias* pertinentes a uma antropologia filosófica, se torna uma condição *suficiente* da transição do homem capaz ao cidadão real (RICOEUR, 2008, p. 31).

A política pública em direitos humanos somente será efetiva quando houver institucionalização do direito humano fundamental à democracia participativa nas práticas cotidianas, por meio das quais ocorre o aprendizado desse princípio (CARVALHO, 2007, p. 483).

Institucionalizar a efetivação democrática do direito à educação, na medida em que possibilita o aprendizado da democracia, requer a organização de um quadro referencial que não dependa das pessoas à frente da política pública. Há referenciais de apoio para essa etapa de estruturação, tais como documentos internacionais e constitucionais dos quais se pode deduzir elementos sobre esse direito à gestão democrática, inclusive da política educacional, tornando permanente uma ação de participação sobre o que discutir, como deliberar, quem pode participar, onde ocorre essa participação e como se dá essa ação, através de um método de implementação de política pública como verdadeira educação em direito humano para participação.

2.1.3 Educação em direitos humanos

O direito humano à participação implica no direito à educação, efetivado através de uma política educacional que priorize a educação em direitos humanos ao longo da vida de cada pessoa, com especial enfoque para a participação.

Conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXVI, todo ser humano tem direito à instrução, orientada pelo pleno desenvolvimento da personalidade humana e respeito pelos direitos humanos, que é completado, no artigo XXVII, pela afirmação de que todo ser humano tem direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, inclusive do progresso científico e de seus benefícios.

Os caminhos apontados para a efetiva educação em direitos humanos têm como ponto de partida a criação de uma nova epistemologia, uma nova maneira de pensar, possibilitando a participação de todos para discussão das regras para efetivação do que as diversas culturas entendam como direitos essenciais ao ser humano.

A valorização do conhecimento na gestão requer considerar uma nova epistemologia que inclua todos os atores do espaço político, possibilitando o diálogo intercultural e transnacional, considerando todo ser humano como sujeito de direitos (AVRITZER; SANTOS, 2003, p. 16). Com efeito, a fruição de direitos culturais requer conhecimento e participação nesse conhecimento, atitudes protegidas constitucionalmente pelo direito à educação, à cultura e à participação da vida em comunidade, conforme artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

Sendo que toda organização, como sociedade política, é lugar de ação política, é também responsável por oportunizar a autonomia e a substantividade democrática, mostrando-se espaço de educação crítica e de participação ativa na tomada de decisões (LIMA, 2013, p. 33-39).

A gestão pública é um desses espaços no qual deve ser viabilizada a participação ao ser humano, de modo que seja ouvido em suas necessidades, oportunizando deliberação por prioridades, culminando por deliberação final com fundamento no respeito aos direitos humanos, com a execução de uma política pública coesa, legítima. Daí a importância de uma política educacional em direitos humanos, possibilitando que as deliberações sigam esse fundamento universal, não da universalidade das declarações internacionais, mas da universalidade do direito à ação política de cada ser humano que busque seu progresso pessoal, suas necessidades particulares, a serviço do progresso da comunidade, pois a sociedade política Estado somente existe como Estado Democrático de Direito se todos conseguem participar igualmente das decisões públicas.

A atual educação ainda permite que o ser humano seja objeto de direitos humanos, embora cada vez menos representado pelos que elegeu, como objeto e vítima de uma democracia elitista que prima pela forma, esquecendo-se da democracia em substância, que considere o ser humano como sujeito de direitos em verdadeiro diálogo com todos os conhecimentos (AVRITZER; SANTOS, 2003, p. 3-4).

Ocorre, porém, que a escola, como organização que possibilita atuação política do ser humano desde a primeira infância, tem duplo funcionamento na formulação da política

educacional. Essa dualidade provém da falha da gestão da política educacional quando não é verdadeiramente produto de gestão democrática da educação. Assim, a política educacional pensada e emanada do órgão governamental central nem sempre é realizada, por não ir ao encontro dos anseios da necessidade local. A burocracia centralizada sofre a desconstituição da sua autoridade no confronto com outros tipos de racionalidade e outras concepções de legitimidade no cotidiano escolar, gerando um funcionamento *díptico* (LIMA, 2001, p. 45).

Do confronto entre a legitimidade do cotidiano e a autoridade da burocracia do órgão central, surge uma fragmentação que impede novas formas de articulação para horizontalização das relações de poder, além de obstar o sentimento de identidade do ser humano com a organização ao impossibilitar sua ação política:

> A especialização e fragmentação de tarefas, a delegação de competências, a proliferação de organismos e departamentos, o recurso à cooptação e, nos últimos anos, à desconcentração de serviços, impedem o surgimento de formas de articulação horizontal e de integração que teriam como consequência a formação de instâncias de coordenação e de controle eventualmente localizadas a nível periférico, absorventes de poderes próprios de quem coordena e perspectiva uma organização em todas as suas dimensões. Acresce, ainda, que a estratégia de compartimentação é especialmente congruente com a desmobilização dos atores e dos grupos, isola os componentes organizacionais e, fragmentando a ação organizacional de cada elemento, impede os indivíduos de sentimentos de envolvimento e de responsabilidade (LIMA, 2001, p. 48).

Modelos generalizadores, partindo de uma burocracia central, são elaborados sem a devida conexão com o cotidiano escolar, e até mesmo encerrando qualquer forma de participação na reformulação desses modelos para adequação às necessidades locais, alienando o espaço da construção política. Em um modelo eficiente, a formulação da política educacional deve conectar plataformas de captação das necessidades locais, articulando setores de forma a horizontalizar relações de poder, legitimando a autoridade da política educacional então implementada e, sempre que necessário, revista.

A participação em processos educativos ao longo da vida proporciona ao ser humano o pleno desenvolvimento, inclusive na sua condição política de ser humano; portanto, é preciso ultrapassar qualquer intenção de simplesmente aferir por critério quantitativo a efetiva oferta de formação:

> Podemos concluir que a palavra Educação, no direito brasileiro, refere-se a todos os processos formativos, formais e informais, públicos e privados,

> voltados a proporcionar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho.
> Se a educação responde, antes de qualquer coisa, a necessidades individuais sociais e políticas (CF, art. 205), o seu conceito, no Estado Democrático de Direito, não pode ser desvinculado dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º). Tal finalidade, por sua vez, implica a conservação de determinados valores, quais sejam a democracia, a justiça social, a liberdade e a paz, sendo esta a razão determinante da sistemática constitucional de promoção, proteção e garantias do direito à Educação.
> Com esse sentido, possibilita delimitar os bens protegidos pelo direito à Educação, incluídos os demais direitos de liberdade e igualdade a eles inerentes (RANIERI, 2013b, p. 75).

A importância da democratização do conhecimento para exercício da soberania popular através da ação política é gerada e reforçada por meio de processos educativos. A todo ser humano é reconhecido o direito de conhecer as diversas culturas, possibilitando a compreensão das necessidades do outro para então agir em fraternidade, em solidariedade, em respeito, em pleno ato de soberania popular, emanando autoridade política legítima.

O direito humano à educação é reafirmado pelos objetivos da campanha mundial da UNESCO Educação para Todos (EPT), que reconhece o papel da Educação na transformação de indivíduos e sociedades para assegurar igualdade de oportunidade de participar da gestão pública:

> Em face das desafiadoras tarefas apontadas acima, abordagens inovadoras e que visem à equidade na Educação têm se tornado criticamente importantes. Sem abordagens que visem à equidade, a educação pode acentuar desigualdades e privações existentes na Educação. Tais abordagens devem se inspirar no princípio da justiça social, que se encontra no cerne da missão global das Nações Unidas de promover desenvolvimento e dignidade humana e também está na base dos direitos humanos. Princípios de justiça social e igualdade são de importância perene em termos das bases não só dos EPT, mas também das estratégias de redução da pobreza. Eles são inestimáveis para diminuir a crescente fissura entre os ricos e pobres e para a utilização da Educação para o bem comum (SINGH, 2013, p. 25).

Com a diversidade cultural existente, o diálogo intercultural ganha importância num processo de resgate de cidadania, garantindo direitos fundamentais para dar início à participação popular, jamais agindo com o discurso de autoridade, pois as transformações devem aflorar dos próprios oprimidos em processo democrático de gestão dos interesses públicos:

> Desta maneira, o educador já não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que, a ser

> educado, também educa. Ambos, assim, se tornam sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os "argumentos de autoridade" já não valem. Em que, para ser-se, funcionalmente, a autoridade, se necessita de estar sendo com as liberdades e não contra elas (FREIRE, 2006, p. 79).

A reflexão sobre o paradoxo entre autoridade e liberdade na educação aponta que usar mecanismos de abertura do sistema, para maior circulação de informação, torna o sistema político mais democrático, com a união dos poderes instituídos e da sociedade (O' DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 117). Contrariando essa percepção, a organização do Estado e mesmo a organização internacional dos sistemas de proteção dos direitos humanos continuam falhando ao não dar voz nem vez aos grupos sociais, culturalmente diversos, através de uma efetivação democrática do direito humano à educação pública, que eduque em direito humano à participação.

É condição para a cidadania plena criar cidadãos ativos através da educação (BOFF, 2004, p. 7-8) por processos formativos em que se construa identidade com o espaço político que se cria, respeitando a diversidade cultural e incluindo saberes alternativos nas deliberações pelo bem comum. Dessa forma, consórcios locais e globais podem aprimorar a intencionalidade democrática das organizações em suas interações.

Historicamente, não ocorre maior participação devido à exclusão da diversidade de saberes. Na vida política ateniense, o poder dos governantes foi limitado por instituições de cidadania ativa, pelas quais o povo, pela primeira vez na História, governou-se a si mesmo (COMPARATO, 2010, p. 55) - apesar dessa participação já excluir escravos, metecos (estrangeiros) e mulheres. Também na história econômica do Brasil a dominação ocorreu pelo constante raciocínio mercantilista, deixando a população à margem dos processos decisórios do sistema econômico e das interpretações jurídicas (SALOMÃO FILHO, 2013, p. 78-79).

Atualmente, quando se fala em direito à educação para o direito humano à democracia, aponta-se o direito do ser humano de verificar e reivindicar suas necessidades, participando da modificação de regras e tendo sua atuação respeitada por autoridades externas. Porém, com o déficit de informações e a desigualdade de oportunidades, verifica-se a incapacidade da população de participar da alteração de estruturas que entendam indevidas, como a melhor regulamentação dos bens comuns (OSTROM, 1990, p. 6).

Para que mudanças se consolidem, torna-se necessária a inserção de valores éticos no raciocínio econômico (SALOMÃO FILHO, 2012, p.17-18; 28) por um verdadeiro

desenvolvimento que requer a capacidade de acesso a elementos importantes da cidadania social, como a educação, criando suporte para uma atuação política do ser humano que contenha o ato ético de religação com o outro, com a humanidade, fazendo sentir a vitalidade do princípio altruísta de inclusão e o apelo à solidariedade em relação aos seus (MORIN, 2005, p. 36; 92).

Nesse sentido, Salomão Filho (2012, p. 18-19) destaca a necessidade de se definirem tais valores, sendo o desenvolvimento alcançado por um processo de autoconhecimento da sociedade na descoberta de suas próprias preferências, sem o mero transplante de regras (PORTUGAL GOUVÊA , 2012, p. 164-165), prevalecendo a discussão sobre as formas específicas pelas quais cada sociedade conhece e define as instituições e valores mais apropriados ao seu desenvolvimento econômico-social (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 93).

Por força do autoconhecimento da sociedade pela participação e deliberação de prioridades tem-se o poder político legítimo, cuja eficácia é sustentada pela consciência coletiva de sua necessidade ou de sua conveniência (TELLES JR, 2003, p. 23-25), considerando-se os interesses de grupos sociais diversos, na oportunidade de participar de discussões e averiguações públicas.

Na análise da história brasileira é possível observar a necessidade de planejar o direito à educação, garantindo maior conhecimento para possibilitar participação:

> Para além do discurso apologético da *sociedade do conhecimento, da qualidade total, da formação flexível e polivalente*, categorias que reeditam o ideário da teoria do capital humano, numa nova materialidade histórica, e, portanto os mecanismos de exclusão, pulsa uma realidade social, cultural e política construída, particularmente mas não só, nas últimas quatro décadas nas lutas por direitos civis, sociais, em suma, por uma cidadania real e efetiva para as classes trabalhadoras. É na avaliação crítica desta trajetória que reside a força política para não apenas resistir, mas disputar no plano da sociedade e no plano da educação uma proposta alternativa (FRIGOTTO, 1994, p. 86)

A discussão sobre direito à educação deve, portanto, ultrapassar os limites do discurso para possibilitar a democratização do conhecimento por uma educação em direitos humanos que efetive o direito humano ao reconhecimento do sujeito de direito pelas diversas culturas. Seu alcance deve permitir compreender as necessidades do outro, incentivar atitudes de respeito ao ser humano onde quer que ele esteja, oportunizando sua

participação na construção do espaço político para conquista de legitimidade das decisões tomadas em nome da soberania popular.

2.2 DEMOCRACIA COGNITIVA E PARTICIPAÇÃO PELA SOBERANIA POPULAR

Para assegurar democracia participativa, a participação local e global requer o acesso à informação plural, fruto da voz de todos, por suas agendas e identidades, reconhecendo a diversidade humana, produzindo "o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia" (AVRITZER; SANTOS, 2003; p. 8).

A atenção ao todo social é que sustenta a soberania popular, que existe quando as necessidades particulares de todo ser humano são ouvidas e deliberadas para o alcance do bem comum, ensinando democracia pelo seu exercício:

> Indivíduo e Sociedade existem mutuamente. A democracia favorece a relação rica e complexa *indivíduo/sociedade*, em que os indivíduos e a sociedade podem ajudar-se, desenvolver-se, regular-se e controlar-se mutuamente.
> A democracia fundamenta-se no controle da máquina do poder pelos controlados e, desse modo, reduz a servidão (que determina o poder que não sofre a retroação daqueles que submete); nesse sentido, a democracia é mais do que um regime político; é a regeneração contínua de uma cadeia complexa e retroativa: os cidadãos produzem a democracia que produz cidadãos.
> Diferentemente das sociedades democráticas que funcionam graças às liberdades individuais e à responsabilização dos indivíduos, as sociedades autoritárias ou totalitárias colonizam os indivíduos, que são mais do que sujeitos; na democracia, o indivíduo é cidadão, pessoa jurídica e responsável; por um lado, exprime seus desejos e interesses, por outro, é responsável e solidário com sua cidade (MORIN, 2004, p. 107).

É direito de todo ser humano ter acesso, conhecimento e capacidade de compreensão de qualquer informação necessária à participação na tomada de decisões públicas. Quando afirmado o livre fluxo de informações pelo artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, o Brasil garantiu constitucionalmente, pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, o direito de todos receberem informações de interesse coletivo e geral, regulamentando o direito de acesso à informação em 2011, pela Lei n. 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que cumpre a garantia de transparência de todas as informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou

custodiadas por órgãos públicos, tornando pública e acessível a informação apta à participação do cidadão.

Pelo empoderamento que a informação plural proporciona ao ser humano, pela importância da informação para o processo de governança democrática, considerando as dificuldades históricas na conquista da informação, justifica-se o direito ao conhecimento englobante como um direito fundamental. Devido à sua importância para a construção de uma sociedade democrática, a democracia participativa requer a efetivação de educação que promova a "inteligência geral, apta a referir-se ao complexo, ao contexto, de modo multidimensional e dentro da concepção global" (MORIN, 2004, p. 39), ligando o ser humano à sociedade política pela ação na construção de seu espaço político pelo conhecimento englobante que possibilita democracia participativa.

Nesse sistema, conhecimento e participação legitimam decisões tomadas pela soberania popular, pela atuação política do ser humano na gestão pública local e global, possibilitando construir espaços democráticos transnacionais e participando das decisões internacionais, por suas implicações locais. Para tanto, é essencial a transparência pública da gestão, a qual fortalece a construção de um espaço político por relações de poder horizontalizadas, possibilitando ao ser humano exercer sua condição política e participar das decisões, de modo que o poder emane, de fato, do povo.

2.2.1 Informação como instrumento de poder

O livre fluxo de informação é um instrumento de poder popular para o controle social de políticas públicas e para a melhor participação popular durante seu ciclo de implementação. Com efeito, desde o momento de formulação da agenda até a avaliação e possível judicialização de uma política pública, o livre fluxo de informação possibilita a participação na reformulação da atuação pública frente às necessidades do ser humano.

Com informação plural é possível compreender as necessidades do ser humano, elaborar políticas durante a tomada de decisão, melhorar o próprio sistema de elaboração de políticas, além de se avaliar constantemente as políticas para aprimorar sua gestão.

Maior intencionalidade democrática da gestão requer maior publicidade de informações, pois com informação plural garante-se melhor participação no ciclo de

implementação de políticas públicas. Quanto mais informação, mais democrática a definição da agenda e implementação da política pública, surgindo a pluralidade de informações inclusive para avaliar toda a atuação da gestão.

Se durante todo o ciclo é possibilitada a participação, na medida em que as informações são divulgadas, desde a definição da agenda até a avaliação, as necessidades do ser humano podem ser deliberadas com maior precisão sobre as prioridades, proporcionando a ação política em exercício de solidariedade, na intencionalidade democrática de uma gestão voltada ao bem comum.

De maneira inversa, autoritária, o poder da informação é potencializado pelo seu segredo, disfarçado pelo discurso de incapacidade cognitiva do povo, revelando motivos sórdidos vários, dentre eles, tornar prioridade a necessidade própria em detrimento do bem comum:

> O segredo é motivado pela desconfiança na capacidade que o povo tem de entender o interesse coletivo, o *bonum commune*, pela convicção de que o vulgo persegue seus interesses particulares e não consegue ver motivos de Estado, a "razão de Estado" (BOBBIO, 2003, p. 307).

Só se aprende a participar ao se exercitar a participação, com ação política do ser humano em diálogo intercultural no qual todas as necessidades particulares deliberadas possibilitam o alcance do bem comum com maior informação. Com a institucionalização da ação política, criando condições de participação para o ser humano, vai-se diminuindo a dificuldade de participar quando convocado, amenizando o sofrimento pela falta de compreensão do que está sendo discutido e de sua influência no cotidiano.

A educação em direitos humanos possibilita a compreensão do perigo da deliberação sobre qualquer informação que sofra os efeitos de sua manipulação:

> O encobrimento pode ocorrer de duas maneiras: usando uma linguagem para iniciados, esotérica, só compreensível para os integrantes do círculo, ou recorrendo à terminologia comum para dizer o oposto do que se pensa, dar informação equivocada ou oferecer justificações distorcidas (BOBBIO, 2003, p. 309).

Compreende-se que o desafio democrático é a transparência do poder, especialmente na esfera das relações internacionais (BOBBIO, 2003, p. 315), pelo que as informações devem ser cada vez mais difundidas, discutidas e colocadas à deliberação popular para proporcionar o conhecimento necessário a participar do ciclo de políticas

públicas. Assim, em contexto de democratização do conhecimento, o cidadão torna-se apto a selecionar a informação relevante durante o acesso à informação plural, participando ativamente nos rumos locais e globais.

Por sinal, a participação democrática efetiva somente ocorre ao se democratizar o conhecimento e se proporcionar ampla deliberação, possibilitada por democracia oxigenada pela absorção de ideias e pelos conflitos dessas ideias:

> A democracia necessita ao mesmo tempo de conflitos de idéias e de opiniões, que lhe conferem sua vitalidade e produtividade. Mas a vitalidade e a produtividade dos conflitos só podem se expandir em obediência às regras democráticas que regulam os antagonismos, substituindo as lutas físicas pelas lutas de ideias, e que determinam, por meio de debates e das eleições, o vencedor provisório das ideias em conflito, aquele que tem, em troca, a responsabilidade de prestar contas da aplicação de suas ideias (MORIN, 2004, p. 108).

As regras democráticas que regulam tais antagonismos devem ser pautadas na necessária dinamicidade do reconhecimento local e global de direitos humanos, conceito que é, ele próprio, dinâmico, dada a dinamicidade da sociedade e o caráter de transformação de suas necessidades. Por conta dessa característica, o conceito de direitos humanos pode ser definido de modo diverso por sociedades diferentes, podendo, inclusive, se basear em valores distintos para um e outro grupo - como as ideias de dignidade, respeito, e outros valores essenciais ao ser humano.

Atendendo a essa dinamicidade do que é essencial ao ser humano, a tecnologia jurídica não pode ter formulação estática, devendo toda política pública ser adequada a absorver as contestações, protestos, diversidades, individualidades, sempre pautadas nos limites locais e globais de reconhecimento do que é essencial ao ser humano.

Nessa concepção de dinamicidade das informações, novos conceitos e tecnologias aplicadas à informação devem ser absorvidos pela Ciência Jurídica para modernização de plataformas que possibilitem a participação de todos. Na atualidade, a gestão democrática avança para uma democracia digital, capaz de dar suporte a serviços e interagir com o cidadão, resgatando sua confiança através da ação política, agora virtual e capaz de influir na tomada de decisões públicas.

Por essa razão, tecnologias da informação são aplicadas e devem ser cada vez melhor estudadas pela Ciência Jurídica para aprimorar o sistema democrático brasileiro e para além de suas fronteiras. A exemplo disso, tem-se a comunicação ampliada e dinâmica

que a internet possibilita entre o ser humano e a gestão, o que "significa uma oportunidade de maior participação civil, seja na elaboração de políticas públicas, seja no controle da prestação de contas" (BERNARDES. 2013, p. 189).

Obviamente a informação plural não se restringe à informação obtida pela participação do cidadão pela internet, mas certamente é um espaço importante que deve proporcionar uma política de estado na adoção do governo eletrônico. Aliás, é notável a horizontalização de relações de poder pela internet viabilizada pelo sistema eletrônico de comunicação do governo, cujo espaço político construído deve priorizar um marco legal de governo virtual e a publicidade de toda informação de interesse coletivo em meio virtual, sob pena de sanção.

Considerando a necessidade de investimento em infraestrutura, inclusão e alfabetização digital, a política de Estado que torne significativa a participação virtual desde a formulação de agenda até a avaliação de uma política pública na tomada de decisões promove interatividade digital por aprimorar o sistema democrático brasileiro (BERNARDES, 2013, p. 192) e possibilitar o uso da mesma tecnologia para desenvolver espaços virtuais de participação em políticas transnacionais.

São, portanto, de extrema importância as inovações que viabilizam a circulação de informações e a comunicação entre governo e cidadãos, posto que a maior garantia democrática é a garantia de informação plural que apresente a diversidade de essencialidades do ser humano, possibilitando conhecimento adequado para deliberar prioridades através do ato político voltado ao bem comum.

2.2.2 Conhecimento englobante como pressuposto para participação

Descobrindo todas as essencialidades do ser humano, temos o conhecimento que engloba as informações pertinentes ao que se quer deliberar na sociedade política, considerando sua complexidade, pelo que este conhecimento não é simples e, sim, um conhecimento complexo pela pluralidade de informações pertinentes à deliberação.

O saber construído pela ação política proporciona essa participação, pelo que o ato de aprender requer participação na construção do saber. Construir políticas públicas, portanto, requer deliberação sobre as essencialidades diversas do ser humano, um

conhecimento englobante, construído por diversos saberes. Somente se respeita a existência de diversas concepções do que é essencial ao ser humano quando isto é também aprendido pelo ato de que "ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção" (FREIRE, 2008, p. 47).

O conhecimento englobante é apreendido por quem ensina e por quem apreende "nas suas razões de ser ontológica, política, ética, epistemológica, pedagógica, mas também precisa de ser constantemente testemunhado, vivido" (FREIRE, 2008, p. 47), o que leva a um conceito de educação ao longo da vida que considera a participação para formação do conhecimento, base do conceito de gestão pública. Portanto, não há como negar o caráter político do conhecimento englobante adquirido por participação dentro de uma sociedade política qualquer, seja ela a escola ou qualquer outra organização, conhecimento esse que deve ser institucionalizado em razão da intencionalidade política de qualquer ato de gestão de interesses públicos.

Dessas considerações, depreende-se que deixar o ser humano sem informação plural que possibilite a deliberação sobre prioridades é agir sem intencionalidade política. Tolhendo-se o direito fundamental à participação democrática, nega-se o direito do ser humano ao conhecimento complexo:

> Em tais condições, o cidadão perde o direito ao conhecimento. Resta-lhe obter um saber especializado por meio de estudos *ad hoc*, mas, como cidadão, perde todo ponto de vista englobante e pertinente.[...]
>
> A perda do saber, muito mal compensada pela vulgarização da mídia, levanta o problema histórico essencial da democracia cognitiva. A continuação do processo tecnocientífico atual, processo, de resto, cego que escapa à consciência e à vontade dos próprios cientistas, conduz a uma forte regressão de democracia. Não existe, quanto a isso, política imediata a adotar. Há necessidade de uma tomada de consciência da urgência em trabalhar por uma democracia cognitiva (MORIN, 2005, p. 152-153).

O direito fundamental ao conhecimento englobante, não somente ao conhecimento do mundo cotidiano, mas ao conhecimento social e científico, efetiva a democracia cognitiva pela possibilidade de acessar informação plural, de interesse coletivo e geral, que permite a deliberação e a participação democrática. Portanto, negar o conhecimento englobante, negligenciando-se a pluralidade de informações, é negar participação democrática, negando-se também a condição política do ser humano na atuação por efetivação de suas essencialidades.

Por natureza, o conhecimento científico é fechado e obscuro, o que contraria a necessidade do ser humano ao conhecimento englobante, principalmente quando a academia ensina a conhecer por especialidades, desconectando as partes do complexo, eliminando contradições que proporcionariam aos cientistas e ao ser humano atingido a deliberação sobre suas essencialidades, considerando a realidade complexa:

> É efetivamente impossível democratizar um saber fechado e obscuro por natureza. [...] Esse problema não diz respeito somente ao conhecimento do mundo cotidiano, mas também para o conhecimento de todas as coisas sociais e para o próprio conhecimento científico. (MORIN, 2005, p. 153)

Sobre conhecimento científico e função social da própria educação enquanto local de aprendizado da democracia, destaca-se a responsabilidade principal do ensino superior, no ensino, pesquisa e extensão que devem ocorrer com gestão democrática, pela democratização de informação e construção do espaço político, num diálogo intercultural entre o conhecimento científico e o cotidiano das organizações.

O cotidiano de cada organização deve proporcionar participação e deliberação na construção do saber próprio do conhecimento científico. Tradicionalmente, o ensino busca conhecer o mundo por ideias claras e distintas, reduzindo o que é complexo em simples ao separar o que está intimamente ligado para eliminar o que poderia provocar contradição no entendimento – e esse é o desafio do conhecimento englobante como direito fundamental:

> Uma tradição de pensamento bem enraizada em nossa cultura, que forma os espíritos nas escolas fundamentais, ensina a conhecer o mundo por "idéias claras e distintas"; incita-nos a reduzir o complexo ao simples, ou seja, separar o que está ligado, unificar o múltiplo, eliminar tudo o que provoca desordem ou contradição em nosso entendimento. Ora, o problema crucial do nosso tempo é o da necessidade de um pensamento apto a enfrentar o desafio da complexidade do real, ou seja, captar as ligações, interações e implicações mútuas, os fenômenos multidimensionais, as realidades ao mesmo tempo solidárias e conflituais (como a própria democracia, sistema que se nutre de antagonismos que regula). [...] Não seria urgente questionar uma razão que produziu o seu pior inimigo, a racionalização? (MORIN, 2005, p. 154).

Portanto, seria importante e urgente a democratização da gestão, em especial, da política educacional, por sua estrutura, seus conteúdos, suas relações verticalizadas que não correspondem à necessidade da formação política do ser humano. A própria formulação de atitude governamental, por políticas públicas, requer o entendimento acerca da complexidade real atual e da necessidade de uma reforma jurídica apta a assegurar

participação democrática na absorção de contestações com a oportunidade de acessar o conhecimento englobante:

> A necessidade de uma Reforma de pensamento é ainda mais importante na medida em que hoje o problema da educação e da pesquisa encontra-se reduzido ao seus termos quantitativos: "mais dinheiro", "mais professores", "mais computadores", etc. Mascara-se assim a dificuldade essencial revelada pelo fracasso das sucessivas reformas do ensino: não se pode reformar a instituição sem ter previamente reformado os espíritos, mas não se pode reformar os espíritos se não se reformou previamente as instituições. [...] Mas o desafio da complexidade do mundo contemporâneo é um problema essencial do pensamento, da ética e da ação política (MORIN, 2005, p. 151-155).

Proteger a inovação e quem investe em inovação no conhecimento como mercado (CANOTILHO; MACHADO, 2008, p. 13; 21) não deve obstar a necessária informação plural para construção de uma identidade transformadora do ser humano, possibilitando ação política em busca das essencialidades cuja fruição o mercado não pode impedir. Ao contrário: no mercado consumidor, o respeito às essencialidades do ser humano deve ser objeto de deliberação. O ser humano tem direito à prevenção do superendividamento, assim como o direito ao pleno acesso à justiça e a um processo consumível, com a segurança na obtenção de resultados, a começar pelo acesso das pequenas empresas às pequenas cortes (CIENA, 2012, p. 165-175) e do acesso amplo das empresas e seus usuários ao mercado (SALOMÃO FILHO, 2012, p. 65).

A construção e organização do conhecimento que engloba os seres humanos na sociedade atual requer a coleta e a disseminação das informações, constantes em bibliotecas, bancos genéticos e de dados, perfazendo o princípio da justiça intergeracional de garantia do acesso à informação e participação pública na gestão ambiental pela consciência do que seja verdadeiramente o desenvolvimento sustentável (AMARAL JR, 2012, p.76; 104-105), sem imposições verticais que não considerem as essencialidades locais.

Não há dúvidas de que informação é um poder pertencente e manipulado por poucos, dependentes desse segredo. O encolhimento da ciência diante do monopólio da informação ocorre em detrimento da ação política do ser humano, de modo que a transmissão de informações e a necessária troca comunicativa são obstadas pelo poder econômico, concentrador de conhecimento e de informações, que não só desequilibra as relações de poder, como permite a perpetuação desse desequilíbrio (SALOMÃO FILHO, 2012b, p. 542-543).

No que se refere às tecnologias jurídicas para democratização do conhecimento, para que elas também valorizem o conhecimento inovador, devem surgir do diálogo entre a ciência jurídica e outras ciências. Em um contexto evolutivo de sociedade, é preciso estabelecer regras de interpretação abertas à criação, presas unicamente aos limites das essencialidades do ser humano. Pela contestação em uma sociedade democrática, aberta às diversas vozes, há oxigenação da democracia participativa, atendendo-se dinamicamente às necessidades do ser humano, havendo a contemplação do caráter dinâmico do conceito de dignidade na diversidade de sociedades políticas, para o qual a estagnação intelectual é um verdadeiro dano a todos (MILL, 2011).

A dinamicidade do conceito de dignidade não se fecha ao que foi declarado universalmente como direito humano, mas cabe ao fundamento primordial de existência do ser humano, por suas diversas culturas, por vezes remetendo à dignidade com outros conceitos, como respeito e solidariedade. A verbalização do que é essencial ao ser humano - do que é um direito humano, do que é respeito, do que é dignidade - pelas diversas culturas deve ser absorvida por seus membros para se obter participação democrática com democracia cognitiva, democracia de saberes, oportunizando sua deliberação.

A dificuldade da participação democrática na governança global encontra esperança na cooperação internacional que, além do raciocínio mercantilista, proporcione políticas de Estado pela democracia cognitiva ao ser humano. O autoconhecimento da sociedade proporciona a quebra da hegemonia nas estruturas num pluralismo nas instâncias decisórias, com a dinamicidade dos sentimentos de pertencimento e identidade, para além dos conceitos impostos no discurso hegemônico dos direitos humanos.

Podemos encontrar atualmente alguns grupos que possuem dificuldades no acesso, permanência e resultados na participação democrática com a informação plural, não fechando os olhos a práticas semelhantes à da escravidão (POSNER, 2007, p.509), obstando a liberdade da ação política com informação plural.

Dessa forma, a atitude de democracia cognitiva, pela intencionalidade política das sociedades políticas, deve observar grupos com dificuldades no acesso, permanência e resultado do direito à informação (FISS, 1986, p. 8; 15). Isso porque não basta ter acesso à informação plural, mas é preciso que permanentemente se possa acessar informação atualizada, obtendo-se o resultado principal da democracia cognitiva que é a atuação política para o bem comum.

Note-se que a possibilidade da atuação política não deve ser restrita ao território de um Estado, mas avançando numa estratégia transnacional de cooperação informacional, deve ser pensada para amenizar os efeitos negativos da dinâmica de acumulação capitalista global, reagindo ao jogo global na construção de um peso de barganha suficiente (DUPAS, 2005, p. 262; 264), em especial por políticas públicas de investimento em tecnologia da informação e melhoria dos espaços participativos.

Dar oportunidade de participação possibilita o resgate da confiança na representação política, pela reorientação participativa de políticas públicas e adequação das normas, considerando a globalização, a intenção dos blocos de cooperação, rumo ao desenvolvimento (CAGGIANO, 2013). Essa reviravolta da percepção política moderna que Araújo (2000, p. 21) destaca, ocorrida a partir das revoluções Americana e Francesa, apresenta atores políticos e intelectuais sugerindo democracia como uma forma de sociedade ou, atualmente, uma sociedade que deva ser fundada na ética do poder da informação (DUPAS, 2001). A sociedade informacional então avança no conceito de povo para Sieyès (1970), para alcançar o lupemproletariado como o poder de transformação constitucional e da realidade local.

Essa mesma sociedade informacional que precisa resistir ao avanço descontrolado da vigilância transnacional com política de equilíbrio (ASSANGE, 2013), com investimentos em novas tecnologias, deve usá-las a seu favor como poder na sociedade da informação, com a devida regulamentação ética. Uma regulamentação ética rumo ao cosmopolitismo que se expande nas últimas décadas do século XX, principalmente em virtude dos fenômenos da globalização e da superação do radicalismo político e econômico contemporâneo ao período da Guerra Fria:

> Entre a "guerra comercial" e a "integração mundial pelo comércio" paradoxalmente não temos uma em lugar da outra, mas as duas simultaneamente. Estamos vivendo, ao mesmo tempo, a "guerra comercial" e a "integração mundial pelo comércio", e isso não somente em escala mundial, como também em espaços regionais integrados. O mesmo se dá em escala mundial, com todas as frentes de batalha comerciais entre os países, combinando temas da antiga "alta" política dos estados (mais voltada para temas de caráter militar e estratégico) e temas candentes da dita "baixa" política, mais focada em temas de natureza comercial e estabilidade e conversibilidade de moedas, acesso a fontes de suprimento de energia e estabilidade de fornecimento destes, mesmo ao preço de varrer do mapa países formalmente soberanos e independentes, quando isso se põe no caminho do mais forte, que vem invocar "razões de estado" de segurança e proteção contra o "terrorismo internacional", que pareceriam ser os novos avatares da política

> maniqueísta dos tempos da guerra fria, em que estavam o bem e o mal de um lado e de outro dos blocos político-ideológicos, transpostos para contexto no qual essas divisões são ainda mais fluidas e dificilmente sustentáveis (CASELLA, 2008, p. 1128-1129).

A Constituição Federal de 1988 proclama, no artigo 4º, inúmeros princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, tais como autodeterminação dos povos, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos e concessão de asilo político. No documento constam também dispositivos referentes à ordem internacional e ao cosmopolitismo, como os que cuidam dos tratados (artigos 49 e 52), da emigração e imigração (art. 22, XV) e da declaração de guerra e celebração da paz (art. 21, inciso II, XII e XX), além de referências feitas no próprio preâmbulo ao comprometimento do país com a ordem interna e internacional e com a solução pacífica das controvérsias (TORRES, 2008, p. 919-940).

Por fatores culturais diversos, o conhecimento necessário à participação para além das fronteiras territoriais de um Estado deve considerar parâmetros cosmopolitas de deliberação, avançando em decisões internacionais que possuam legitimação democrática. Nesse sentido, as invasões do Kosovo e da Bósnia e a prisão de Pinochet na Inglaterra marcam a mudança no tratamento dos direitos humanos, que passam a valer independentemente e acima das soberanias nacionais (TORRES, 2008, p. 924).

Mas o direito cosmopolita, preocupado com os direitos sociais, encontra sérias dificuldades para a sua concretização no plano mundial por conta de sua dependência de recursos financeiros, exigindo prestações positivas e postulando definição em torno da responsabilidade pela sua concessão:

> Que instrumentos possuem as nações pobres para que possam reivindicar das ricas, em nome de uma *justiça internacional*, a redistribuição das rendas dos seus cidadãos? Recorde-se que se criou há alguns anos o conceito de "direito ao desenvolvimento", com o *status* dos direitos fundamentais, através do qual se almejava o financiamento dos países ricos para o desenvolvimento dos pobres; os constitucionalistas e os filósofos do direito, ao contrário dos internacionalistas, resistem à inclusão do direito ao desenvolvimento entre os direitos humanos; e já se disse que o tal "direito ao desenvolvimento" não passava de direito terceiro-mundista. A idéia de direito ao desenvolvimento econômico foi substituída pela de direito ao desenvolvimento humano, que vem sendo discutido sob os auspícios da ONU, especialmente na forma de "desenvolvimento humano sustentável", em íntima relação com o meio ambiente sadio e com os direitos das gerações futuras (TORRES, 2008, p.929-930).

Discutir a melhor distribuição de renda de forma democrática, com a oportunidade de manifestação de todos, requer avanço não somente em tecnologias jurídicas, mas em tecnologias de informação, para se considerar as necessidades do ser humano quando se pensa em desenvolvimento, conceito também flexível entre sociedades políticas.

A distribuição humana de rendas mundiais requer empenho dos Estados quanto a um elemento constitutivo especial de capacidade de governança interestatal (CASELLA; NASCIMENTO E SILVA; ACCIOLY, 2012, p. 257) e, ainda, a capacidade de respeitar a diversidade, respeitando declarações de independência como no episódio do Kosovo (CASELLA; NASCIMENTO E SILVA; ACCIOLY, 2012, p. 257-258; 317; 318; 320; 367). Entre o direito e a força, não é de hoje que se debate a humanidade no direito internacional para avançar num contexto de paz e estabilidade internacional para as gerações futuras (CASELLA, 2008, p. 28). Ademais, respeito à diversidade cultural é um direito do ser humano e, portanto, uma obrigação de cada sociedade política, responsabilidade de cada Estado na ordem internacional por prevalecer o respeito à vontade popular, legitimado em ato de soberania estatal entre países. Em contexto econômico e no direito internacional, ao tratar do bom e justo, Casella (2008, p. 1118-1119) orienta que:

> Em caso de descumprimento pelo estado de suas obrigações no plano internacional, pode ensejar-se a caracterização da responsabilidade internacional do Estado. A caracterização da responsabilidade internacional do Estado é a contrapartida e a outra face da condição soberana deste, em suas prerrogativas como sujeito de direito internacional. A responsabilidade do Estado será engajada por violação de obrigações de direito internacional, resultantes de comportamentos individuais, passíveis de serem interpretados como comportamentos de Estado. [...] O indivíduo cujo ato é imputável ao estado age na qualidade de órgão do Estado. É a ordem jurídica nacional que determina em quais condições um indivíduo age na qualidade de órgão do Estado, uma vez que o poder de determinar tais condições é delegado pela ordem jurídica internacional ao direito nacional, na medida em que se trate de atos prescritos ou autorizados pelo direito internacional, ou seja, de execução das obrigações impostas ao Estado pelo direito internacional ou do exercício dos direitos subjetivos que lhe são conferidos por esse direito.

A adesão ao respeito do bom e justo, no contexto econômico e no direito internacional, ocorrerá pela imposição de regras tidas como indispensáveis. Esse novo *design* transnacional deve ter a participação popular para emanar legitimidade, mas para que os interesses essenciais ao ser humano em qualquer lugar sejam percebidos, é indispensável uma democratização da informação apta a formar conhecimento englobante

necessário à deliberação, reunindo todos em igualdade de deliberação, educados ao longo da vida para o respeito à diversidade e para a valorização da participação de todas as vozes.

2.2.3 Percalços históricos na conquista da informação

Sendo instrumento de poder, a informação plural ao ser humano ainda passa por desafios históricos, mantendo a verticalização das relações de poder na construção do espaço político, notadamente autoritário, e utilizando o segredo da informação na manutenção desse cenário de gestão sem legitimidade popular.

Analogamente, a informação apta a formar o conhecimento englobante, necessário para que o ser humano tome conhecimento de seus direitos e se organize na luta por eles (CARVALHO, 2006, p. 11), esbarra constantemente na realidade da falta de uma população educada, que se filie a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos, enfim, que exerça seus direitos civis e políticos. Esses exemplos apontam a falta de democracia cognitiva como um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política.

No Brasil, a concessão de direitos sofreu uma inversão que gerou uma cidadania dócil, não reivindicativa, que entende o direito muito mais como um presente ao súdito, inversão marcada pelo período de 1930 a 1945, era dos direitos sociais no Brasil, anterior à expansão dos direitos políticos. Naquela ocasião, o ser humano no Brasil possuía direitos sociais sem os ter reivindicado por ação política, mas, de outro lado, a gama de legislações concedia direitos sociais proibindo o direito de greve (CARVALHO, 2006, p. 124).

Todas as utopias educacionais falharam porque foram concebidas para atuar dentro dos limites da perpetuação do domínio do capital e por serem irreformáveis e incorrigíveis, pois continham determinações fundamentais impostas (MÉSZÁROS, 2006, p. 26-27). Para se consolidar institucionalmente canais abertos à participação com pluralismo e liberdade, é preciso partir de um conceito local de desenvolvimento que inclua a capacidade de acesso e fruição dos direitos econômicos e culturais da cidadania social. Mas não basta garantir acesso aos canais de participação: é preciso garantir permanência e resultado pelos grupos sociais.

As formas de participação política devem estar abertas a mudanças e à diversidade cultural para serem efetivamente espaços democráticos. Paralelamente, a injustiça

estrutural deve ser atacada com soluções estruturais – inclusive teóricas – que não sejam meramente pontuais, de maneira a dar oportunidade de expressão da diversidade. Herança de uma história de desigualdade, a injustiça estrutural é marcada pelo sentido exploratório da colonização, de estabelecimento de feitorias comerciais, que permanece na industrialização e no qual o excedente do meio circulante acumula-se nas mãos de privilegiados (PRADO JÚNIOR, 2008, p.16; 264), permanecendo nas estruturas brasileiras.

Essas estruturas, posto que fincadas na metrópole, contribuem para que se mantenha o mesmo processo da colonização, com transições sem sobressaltos entre a economia agrícola e a economia industrial. Essa condição indicia a permanência de relações sociais verticalizadas, verdadeiros instrumentos de manutenção de poder em grupos que não se engajariam na democratização de conhecimento ou da gestão.

O avanço no sentido de romper com estruturas tradicionais em favor de uma participação ampliada requer incentivo a pesquisas em tecnologias da informação, principalmente as inovações em rápida e facilitada comunicação entre o ser humano e a Administração Pública, ultrapassando os limites territoriais para atender necessidades humanas:

> A materialização da democracia digital pode ser feita de diversas formas, que vão desde a participação em simples enquetes e referendos eletrônicos nos portais governamentais, até processos mais sofisticados de interação. Como exemplo, pode-se destacar a experiência brasileira do Orçamento Participativo Digital (da Prefeitura de Belo Horizonte) e o Orçamento Comunitário (da Prefeitura de Campo Grande), indicativos de abertura das administrações para as tecnologias no sentido de ampliar a interatividade popular e viabilizar a gestão democrática (BERNARDES, 2013. p. 24).

A comunicação horizontalizada nas relações entre o ser humano e o Estado reforça o entendimento de que ser considerado um Estado democrático ou modelo da busca por uma melhor qualidade de democracia influencia sua interação no contexto global:

> Há quem veja nesses novos arranjos a oportunidade de difusão mundial da democracia, do entendimento e da paz que, favorecida pela diluição das fronteiras, pelo livre comércio, pela interdependência e pela internacionalização, permite a construção, pelos Estados, de regimes jurídicos internacionais, de modo a organizar expectativas e comportamentos na ordem internacional. É o que decorrre das chamadas "cláusulas democráticas", em relação ao reconhecimento internacional dos Estados não comprometidos com os valores ocidentais, ou mesmo no que concerne à sua inclusão em organismos internacionais. Pode-se

> deduzir dessas circunstâncias uma responsabilidade estatal comum que, por vezes, transcende as fronteiras nacionais para adquirir uma dimensão internacional, do que é prova a ingerência humanitária, igualmente beneficiada pela relativização da soberania (RANIERI, 2013, p. 335).

É a expressão do artigo 8º. da Declaração e Programa de Ação de Viena, elaboradas na II Conferência Mundial para os Direitos Humanos em 1993:

> A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia e o desenvolvimento e respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro.

O direito internacional, que tradicionalmente não reconhece o indivíduo como sujeito, agora passa a lhe dar importância para determinar seu sistema político e todos os aspectos de sua vida. Por essa iniciativa de dominação, entre outras, faz-se premente, na atualidade, uma regulação supranacional democrática de *e*-democracia para que forças totalitárias não ocupem o espaço de poder internacional na resolução de problemas políticos e econômicos (VENTURA, 2002, p. 480).

Para tanto, novas plataformas precisam ser pensadas por profissionais da informação de forma a diminuir a desigualdade no acesso a informação, com rotinas claras e institucionalizadas de publicidade, na utilização das tecnologias da informação com fundamento no respeito às especificidades de cada cultura (RAMALHO, 2011, p. 133).

O procedimento de deliberação de interesses ao redor da governança global deve ser regulamentado por um direito em rede, "com ontologia relacional e cibernética, apontando soluções eficazes para as irresponsabilidades estatais sucessivas, com um custo coletivo irrefutável" (VENTURA, 2009, p. 85; 86). Uma mudança estrutural na governança global, estabelecendo locais virtuais de participação pela *e*-democracia, participação em ambientes virtuais, possibilitaria a crescente atuação internacional do cidadão em conselhos participativos:

> A Internet, ao mesmo tempo em que permite uma maior transparência na atuação dos governantes, também torna-se meio e palco para uma efetiva

> participação popular, trazendo os representantes mais próximos aos representados [...]
> Desta forma, é possível concluir que, no contexto atual, a participação direta via Internet forma, juntamente com o voto e o controle, o tripé da democracia moderna (MAURANO, 2014, p. 34; 37).

O ordenamento internacional precisa estabelecer essa possibilidade de participação do ser humano (WOUTERS *et alli*, 2004, p. 49) para efetivação do direito humano a participar de decisões públicas:

> Democracia significa governo do povo, a soberania popular sem freios e regras não sustenta um regime democrático. Sem limitação dos poderes governamentais e popular e sem respeito aos Direitos Humanos, a soberania popular tende fatalmente ao abuso da maioria e à transformação, por exemplo, em "ditadura do proletariado", ditadura da oligarquia partidária ou ditadura de um déspota. Por outro lado, o mecanismo formal da separação de poderes e a declaração de Direitos Humanos, sem que o povo exerça efetivamente o poder supremo, é mero disfarce da dominação oligárquica, ou, o que acontece frequentemente, floreio de retórica "pra inglês ver" (BENEVIDES, 2009, p. 737-738).

Considerando-se que os movimentos sociais trazem à tona a insatisfação com as institucionalidades, e os controles em políticas públicas são muito precários, qualquer atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas faz-se significativa e deve oportunizar a plena participação do ser humano, fator que deve ser sempre considerado em qualquer análise sobre o tema (AITH, 2007, p. 234), inclusive em nível global.

A análise global de uma política pública requer diálogo intercultural num exercício de hermenêutica diatópica, compreendendo as culturas por seus *topoi*, lugares comuns mais abrangentes de cada cultura; reconhecendo incompletudes mútuas das culturas para determinar o que é essencial ao ser humano para uma política global; exigindo que o processo de criação de conhecimento seja com participação; absorvendo todas as necessidades humanas na deliberação coletiva para emancipação do ser humano (SANTOS, 2007, p. 11).

Compete à hermenêutica diatópica transformar a linguagem cotidiana dos direitos humanos da cultura brasileira numa política cosmopolita, compreendendo as necessidades de outras culturas, ligando em rede línguas nativas de emancipação (SANTOS, 2007, p. 11). Aliás, seria um posicionamento sem retorno de cada Estado renunciar à sua própria existência, revolucionando ao combinar república e democracia (ARAÚJO, 2000, p. 29-

30) pela garantia efetiva do direito à informação plural e estratégica e por primar pela excelência da democracia participativa em âmbito local ou global.

Se já existem tecnologias que possibilitam *e*-democracia na governança global, tecnologias jurídicas devem ainda inovar na responsabilização dos gestores no âmbito nacional ou transnacional em priorizar e aumentar progressivamente investimentos em gestão democrática de políticas públicas por tecnologias da informação. Não havendo o devido monitoramento e investimento no campo interno, cabe responsabilizar Presidente da República, Ministros e gestores envolvidos com a omissão em âmbito nacional (KIM; PEREZ, 2013, p. 735; 737).

O contraditório deve ser garantido sobre o dever da autoridade prestar contas sobre o enfrentamento da questão, por diálogos institucionais entre autor que deve demonstrar que a expectativa é legítima, no quadro de funcionamento dos poderes da República, comportando a defesa numa demonstração materialmente informada sobre existência de plano, adoção de medidas e reserva de recursos, decidindo o Poder Judiciário com fundamento na real competência do agente público para a implementação da política pública (BUCCI, 2013, p. 196-199) de gestão democrática da informação.

No campo transnacional, a ciência jurídica deve ter ótica transversal e cosmopolita, regulamentando de forma que a atuação dos sistemas especializados da ONU (UNESCO, FAO, OMS, OMC, OIT) garanta a totalidade dos direitos humanos apesar da repartição de competências (VENTURA, 2009, p. 83), buscando mediação democrática na governança global através de um direito em rede.

Proporcionar condições de democracia é, para alguns Estados, uma condição para o reconhecimento de um novo Estado, apesar da própria regulamentação internacional sobre o direito humano à democracia não ser deliberada de forma democrática (WOUTERS *et alli*, 2004).

A forma de atuação das organizações internacionais voltadas à proteção dos direitos humanos deve ser coerente com os princípios democráticos, mesmo quando interagem com algum Estado que não tenha um regime conforme essa política, considerando assim a hermenêutica diatópica, a incompletude das culturas para definição de necessidades globais ao ser humano. Como exemplo disso, a Organização das Nações Unidas (ONU), apesar de sua preferência pela democracia, permitiu que a Líbia, que não

serve como modelo de democracia, fosse representada pela Presidência da Comissão de Direitos Humanos da ONU em janeiro de 2003 (WOUTERS *et alli*, 2004, p. 23).

Entretanto, não se pode perder de vista que debater sobre a melhor democracia é um exercício que não pode excluir um Estado em potencialidade de abertura democrática, nem mesmo um Estado que o discurso ocidental hegemônico de direitos humanos considere não democrático. Exercer uma democracia participativa é deixar participar o ser humano, local ou global, e neste jogo, quem perde faz com que todos percam em governança global. Até mesmo o caráter democrático da Assembléia da ONU e o poder concentrado no Conselho de Segurança, que deveria resguardar os direitos humanos (KOSKENNIEMI, 1995. p. 338-348), deve ser colocado em deliberação por plataformas virtuais de manifestação popular, numa verdadeira gestão democrática de instâncias decisórias internacionais.

Internacionalmente, o poder econômico por vezes determina a não aceitação de outro Estado, forjando o discurso de proteção de direitos humanos, quando o interesse preponderante ao momento é de dinâmica patrimonial. Essas tensões são sentidas em âmbito global e local, de modo que o déficit democrático pode ser vislumbrado na elaboração dos tratados, essencialmente quando as preferências dos diplomatas não envolvem as necessidades do cidadão (WOUTERS *et alli*, 2004, p. 35).

Para não se retroceder na caminhada histórica pela conquista da informação plural, é preciso reorganizar tecnologias jurídicas, em prol da mudança, posto que a história dos nossos direitos vislumbra o constante racionalismo jurídico, raiz de uma ciência jurídica fechada em si mesma, sem pretensão de reorganizar a sociedade, condição que gera sistemas para os grupos desavantajados criados como forma de compensação pela ineficiência, sem preocupação com a cidadania ativa (BENEVIDES, 1994, p. 6; 9).

Lembre-se que foi nesse histórico de nula participação política que surgiu o direito do trabalho no Brasil em 1950 (CARVALHO, 2006, p. 110), o qual, com o padrão industrial, trouxe a pobreza para os grandes centros pela busca de oportunidades. Décadas depois, a apatia política permanece, sendo necessário avançar em democracia de informação para se obter democracia na participação com novo padrão de organização das diferenças sociais, padrão que avance para a democratização do espaço político (CALDEIRA, 2003, p. 11; 339) e na democratização do conhecimento, institucionalizando plataformas que captem as necessidades do ser humano, com a participação de todos.

Obtém-se melhor atuação política com a democratização do conhecimento, constantemente ameaçada pela tecnociência, hiperespecialização e fragmentação do saber:

> As nossas sociedades enfrentam o problema, originário do desenvolvimento dessa enorme máquina em que ciência e técnica estão intimamente associadas naquilo que se chama agora de tecnociência. Essa enorme máquina não produz só conhecimento e elucidação, mas produz também ignorância e cegueira. Os desenvolvimentos disciplinares das ciências não trouxeram somente as vantagens da divisão do trabalho, mas também os inconvenientes da hiperespecialização, do fechamento e da fragmentação do saber. Este último se tornou cada vez mais esotérico (acessível apenas aos especialistas) e anônimo (concentrado nos bancos de dados), sendo utilizado por instâncias anônimas, em primeiro lugar o Estado. Da mesma forma, o conhecimento técnico está nas mãos dos *experts*, cuja competência num campo fechado faz-se acompanhar de uma incompetência quando esse domínio é parasitado por influências exteriores ou modificado por um novo acontecimento (MORIN, 2005, p. 151-152).

Como, porém, estabelecer uma dinamicidade de participação política quando as informações necessárias à participação não são ministradas ao povo, não são debatidas em sua pertinência, ou mesmo, o que é pior, são apresentadas ao povo já manipuladas, permitindo a este uma participação extremamente limitada em termos de governança democrática, pois as grandes questões não são debatidas com o povo e para o povo?

Historicamente, a democracia cognitiva esbarra na ideologia de competência, que polariza a sociedade ao separar os que sabem dos que não sabem, deixando as decisões puramente técnicas, sem o devido debate político, afastando a participação com o discurso de que só participa quem entende (GADOTTI, 2014, p. 4). Ao contrário dessa prática, entende-se também que todos devem participar da gestão pública, afinal, "nos formamos para a participação participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação: a participação é conquista político-pedagógica" (GADOTTI, 2014, p. 4).

2.3 DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A participação democrática apta a buscar e gerir os interesses da diversidade brasileira depende de uma democratização do conhecimento que se funda na efetividade do direito humano à educação política, pela gestão democrática da política educacional, cuja efetivação requer políticas públicas para proporcionar o pleno desenvolvimento do ser humano, educando-o no exercício da cidadania:

> Ocorre que, como estamos diante de um direito social, o seu objeto não é, simplesmente, uma prestação individualizada, mas sim a realização de políticas públicas, sendo que sua titularidade se estende aos grupos vulneráveis (DUARTE, 2004, p. 115).

Entende-se por política pública educacional o conjunto de ações realizadas pelo Estado, com intencionalidade democrática apta a proporcionar acesso, permanência e resultado no direito à educação. Espera-se, como efeito da oferta desse direito, o acesso do ser humano a bens, ao mercado de trabalho e, principalmente, a instâncias decisórias, através de uma educação política que o prepare para o exercício de uma cidadania ativa. Aplicando intenção democrática aos atos administrativos, a Administração Pública possibilita ao ser humano a construção horizontal de um espaço propício ao bem comum.

A necessidade da construção do cidadão ativo é ressaltada por Maria Victoria Benevides (1994, p. 6-7; 10; 14), que destaca que a educação política do povo torna-se elemento indispensável da democracia e da cidadania, sendo sua causa e consequência:

> A distinção entre cidadãos e vassalos, ativos e passivos já comprometia, no final do século XVIII, a natureza igualitária da noção moderna de cidadania.
> [...] Um exemplo sempre lembrado, para provar o desacerto de denominar "direitos do cidadão" no Brasil, seria a " doação" dos direitos trabalhistas na ditadura do Estado Novo, mantendo-se, no entanto, os sindicatos atrelados ao Estado, no molde fascista.
> [...] Na verdade, nunca tivemos reformas sociais visando à cidadania efetivamente democrática. [...] O que importa, essencialmente, é que se possa garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação – com pluralismo e com liberdade. [...] Daí decorre a ligação entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa. Ou seja, a educação política assim entendida é a recuperação moderna do direito clássico à fala pública, da isegoria ateniense.

O desafio da democracia cognitiva começa no diagnóstico do saber fragmentado nas organizações, concentrado em pequenas instâncias de poder, muitas vezes anônimas, de modo que não é possível ao ser humano compreender e, menos ainda, defender-se dos efeitos de uma determinada política, numa verdadeira "guerra de drones".

Num Estado de Direito Social, o fundamento da atuação estatal é dar oportunidade ao ser humano de agir politicamente "pela participação de todos nos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens" (DUARTE, 2004, p. 116), cabendo proteção jurídica na proteção do direito individual à gestão democrática das políticas públicas.

O conceito de direito público subjetivo tem fundamento na participação popular, pois é pela ação política que o ser humano transforma a norma geral em algo próprio, seu, adequado às suas necessidades particulares:

> O direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo).
> O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve (DUARTE, 2004, p. 113).

Pelo controle social possibilitado ao ser humano de exercer seu direito público subjetivo à educação, confere-se a todos uma pretensão individual que dispensa provas acerca da insuficiência da política educacional (DUARTE, 2004. p. 117), demonstrando claramente que não houve implementação desta por gestão democrática.

Não efetivar de forma democrática o direito humano à educação tem implicância direta na efetividade de outros direitos humanos. Devido à sua indivisibilidade, devem existir em conjunto: direitos individuais, políticos, sociais e econômicos, os quais se mantêm em diálogo e são dotados de eficácia, pelo que sua inefetividade causa um caos na evolução da qualidade democrática de um país:

> Em primeiro lugar, vale lembrar que o direito à educação não se reduz ao direito do indivíduo de cursar o ensino fundamental para alcançar melhores oportunidades de emprego e contribuir para o desenvolvimento econômico da nação. Deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico espiritual, moral, criativo e social. O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nestas diferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como o respeito aos direitos humanos e à tolerância, além da participação social na vida pública, sempre em condições de liberdade e dignidade. Assim, no Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum (DUARTE, 2004, p. 115)

Portanto, o saber construído pela educação envolve o aprender a agir politicamente, oferecido quando a escola prepara para a cidadania, proporcionando o saber e a vivência de uma gestão democrática ao longo da vida do ser humano.

Numa visão sistemática, a falta de atuação política influi no âmbito local e global da gestão, causando a atual crise de percepção da possibilidade de transformação do espaço político:

> Quanto mais estudamos os principais problemas de nossa época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e são interdependentes. Por exemplo, somente será possível estabilizar a população quando a pobreza for reduzida em âmbito mundial. A extinção de espécies animais e vegetais numa escala massiva continuará enquanto o Hemisfério Meridional estiver sob o fardo de enormes dívidas. A escassez dos recursos e a degradação do meio ambiente combinam-se com populações em rápida expansão, o que leva ao colapso das comunidades locais e à violência étnica e tribal que se tornou a característica mais importante da era pós-guerra fria (CAPRA, 2004. p. 26).

Em âmbito local, o colapso de comunidades é marcado pelo grande contingente de famílias desamparadas pela falta de emprego, dependência de álcool e drogas, evasão escolar, efeitos do caráter não-democrático da política educacional.

Tenha-se em vista, porém, que a garantia de políticas educacionais implica em atitudes locais e globais. A Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece, em seu artigo XXVI, que "Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito".

Garantir educação a todos requer políticas menos conteudistas e mais voltadas a habilidades e competências essenciais ao ser humano, numa educação política para o exercício da cidadania. Nesse sentido destacam-se, em nível nacional, a Nova Lei da Educação, Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996; Lei 10.172/2001, que institui o primeiro Plano Nacional da Educação (PNE), seguindo-se o segundo Plano Nacional de Educação pela Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014 para 2014-2024; Lei n. 11.494/2007 e Decreto n. 6.253/2007, apresentando o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelo Decreto n. 6.094/2007, todos focados na efetivação democrática da educação de qualidade a partir das diretrizes acima elencadas.

Também a Lei n. 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Capítulo IV, artigos 53 a 59, demonstra a possibilidade de cada sistema de ensino desenvolver uma política própria de combate à evasão escolar com recursos como reforço escolar e atendimento psicossocial às famílias, proporcionando acesso, permanência e resultados para a educação, visando a garantir não apenas a oferta formal de vagas na escola, mas suporte para a comunidade escolar (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 72-76).

Várias normativas fundamentam a exigência de gestão democrática da educação, ensejando a legitimidade de agir judicialmente em face da falta de intencionalidade política na gestão da política educacional:

> De fato, quando se trata de interesses coletivos ou difusos, é possível afirmar que a ação transformou-se em um canal de participação social na gestão da coisa pública, ou seja, em um instrumento de participação política, o que constitui uma forma de concretizar a democracia participativa consagrada em nosso sistema jurídico.
> Contudo, deve-se frisar que a ação judicial é apenas um canal de exigibilidade do direito subjetivo, e não o seu fundamento. Na realidade, no contexto de um Estado Social, o fundamento para a exigência de cumprimento de uma prestação positiva por parte da administração encontra-se nas leis e políticas públicas constitucionalmente delineadas, que formam a base para a ação concreta dos Poderes Públicos. O desrespeito a estes parâmetros é que enseja uma reação por parte dos cidadãos, sendo a legitimidade de agir a consequência processual para remediar esta situação irregular (DUARTE, 2004, p. 116).

Pela atuação política do ser humano na participação da gestão da política educacional, previne-se ação judicial envolvendo um direito coletivo, mas também individual, direito que, sendo público e subjetivo, requer comportamento ativo e passivo do Estado. Desse modo, em parte o Estado deve agir, proporcionando condições para que todo ser humano participe em igualdade de informação e conhecimento englobante necessários à participação. Por outro lado, o Estado também deve ser passivo ao não proferir atos administrativos, de gestão, sem a participação no ciclo de políticas públicas. O limite de atuação do Estado é o espaço de atuação do cidadão. Há, portanto, direito de se fazer parte do governo, sendo para isso necessária informação plural, com a educação para agir politicamente na gestão democrática das políticas, inclusive na política educacional.

2.3.1 Direito público subjetivo à educação política

A UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, criada aos 16 de novembro de 1945, luta pela democratização dos conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade, compreendendo as áreas da educação, ciência e tecnologia, cultura e comunicação. Esse órgão age para que a humanidade atinja a convivência pela solidariedade, pressupondo que a paz será alcançada pela efetividade do direito à educação, conceito que abrange a formação do ser humano democrático, no aprendizado do reconhecimento do outro como sujeito de direitos, dentre eles, o direito de agir politicamente na gestão democrática das políticas públicas.

Numa das primeiras iniciativas da UNESCO de estudo sobre a dimensão internacional da crise da educação, Edgar Faure coordenou a Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação entre 1971 e 1972. O Relatório Faure concebia a diversidade de culturas e a necessidade de uma educação que preparasse o ser humano para elaborar ao longo de sua vida um saber em constante evolução e de aprender a ser, deixando claro que educação não é mera assimilação de conteúdos, mas um processo pelo qual o ser humano aprende a ser através da diversidade de suas experiências.

A experiência do ser humano deve ser global e permanente, construindo um espaço político que ultrapasse os limites das instituições, dos métodos e dos programas impostos ao longo dos séculos. Considerando educação de ponto de vista da internacionalização, ultrapassa-se o aspecto conteudista e se prima pela necessidade de educar em habilidades e competências que construam ao longo da vida o ser humano político, proporcionando a gestão democrática local e global e incentivando mobilidade entre diferentes espaços políticos no mundo. A educação política ao longo da vida, *lifelong education*, *l'éducation tout au long de la vie*, pressupõe o ser humano inacabado, colocando a sociedade como local de aprendizado permanente para evolução da condição política, não sendo a instituição escolar o único local de aprendizado - princípio defendido em outros documentos da UNESCO, em especial a Recomendação de Nairóbi sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos de 1976, o Relatório Jacques Delors de 1996, a Declaração de Hamburgo de 1997, a Declaração Mundial sobre a Educação Superior para o século XXI de 1998 e a Estratégia de Lisboa de 2000.

Com o envelhecimento das sociedades, a falta de competências e habilidades das forças de trabalho e a concorrência global de mercados, incumbe à educação política internacional a melhora da qualidade de vida do ser humano pela educação em competências e habilidades, com possibilidade de mobilidade entre países, proporcionando troca de experiências na gestão democrática local e global por uma plena participação popular na sociedade.

A educação ao longo da vida inicia na mais tenra idade, pelo que a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, de 1989, reconhece que deve o Estado assegurar progressivamente o exercício do direito à educação com igualdade de oportunidades, promovendo o desenvolvimento da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicos na medida das suas potencialidades, e preparando-a para assumir as responsabilidades da vida numa sociedade livre, em espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade entre os sexos e de amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos.

Na contramão do espírito de paz proposto para o desenvolvimento subjetivo e social, surgiu no Brasil o movimento Escola Sem Partido, fundado em verdadeiro discurso de ódio aos professores, e que diagnosticava como Síndrome de Estocolmo a relação entre professor e aluno, pela qual o professor seria um agente de sequestro intelectual ao ferir o princípio de neutralidade política e ideológica em sala de aula. Como resultado desse movimento, o debate sobre gênero e sexualidade durante as elaborações dos Planos Municipais e Estaduais de Educação, que pregavam a proteção à família brasileira, identificou a necessidade de retirar a palavra “gênero” dos documentos. Os projetos de lei que tramitam nas Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas, além de muitos projetos de lei já aprovados, trazem a proibição do que chamariam de ideologia de gênero na sala de aula, estipulando inclusive a exoneração do professor e a criminalização do seu ato de educação política.

Concebendo o princípio constitucional da educação brasileira de liberdade de cátedra, compreendida como liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, bem como o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, surgiu o Movimento Liberdade para Ensinar: por uma educação democrática. O Ministério da Educação - MEC reforçou a liberdade de cátedra com cartaz explicitando: “Professor@ ninguém pode lhe impedir de discutir gênero e sexualidade na escola. Se for intimidad@, denuncie: Central de Atendimento Ministério da Educação 0800-

616161/secadi@mec.gov.br". Maiores detalhes sobre o debate de gênero nos planos de educação foram abordados pela Nota técnica n. 24/2015 do MEC. Além dessas iniciativas, há seis projetos de lei sobre o assunto tramitando na Câmara dos Deputados Federais (Projetos de Lei n. 867/2015, 7180/2014, 7181/2014, 1411/2015, 1859/2015 e 2731/2015) para inibir a discussão de temas relevantes para a compreensão e respeito da diversidade nas salas de aula e, portanto, na sociedade.

Qualquer projeto de lei que afronte o direito público subjetivo à educação política elimina a possibilidade do ser humano de construir um espaço político a partir das diversidades particulares deliberadas para o bem comum. Portanto, neutralidade política, ideológica, de gênero e religiosa não contribuem para o pluralismo no cotidiano das organizações, e sim colaboram para a manutenção de relações verticais, hierarquizadas, causando violência nas organizações, em especial no ambiente escolar.

A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, de 1989, estimula a cooperação internacional para facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos modernos métodos de ensino no respeito pelos direitos humanos, respeitando a identidade cultural, língua e valores locais, mas também no respeito pela identidade cultural, língua e valores diversos.

São vários os documentos que refletem preocupação com esses aspectos. Por sinal, a Constituição Federal de 1988 elenca o direito à educação como direito social em seu artigo 6º, delineando seus contornos nos artigos 205 a 214, onde coloca a educação como dever do Estado primordialmente, ministrado nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, pluralismo de idéias, valorização dos profissionais da educação escolar, gestão democrática e garantia de padrão de qualidade, dentre outros.

Também na Constituição Federal de 1988, artigo 214, afirma-se que a "lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação", tendo em vista que tais diretrizes devem conduzir necessariamente a "erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade de ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto".

Sob a influência dos princípios democráticos firmados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos aos 10 de dezembro de 1948, os diplomas constitucionais brasileiros posteriores passaram a dar ênfase à universalização do direito à educação, culminando com a Constituição Federal de 1988, que, no seu artigo 205, declara o direito à educação como direito de todos e como dever do Estado e da família.

Nesse ritmo progressista, a Constituição de 1988 não só conservou e melhorou a conquista do direito alcançado, como também conferiu à educação o *status positivus libertatis*, evidenciado por Ricardo Lobo Torres (1995. p. 151), que não pode ser cumprido apenas formalmente, exigindo para efetividade do direito à educação prestações positivas do Estado que, para garantir a condição de liberdade, requer prestações positivas de natureza assistencial para garantia do mínimo existencial.

O capítulo constitucional consagra como direito público subjetivo à educação básica, obrigatória e gratuita, dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (artigo 208, I e § 1º):

> A técnica, portanto, de positivação constitucional brasileira consagra o direito à educação como um direito fundamental do homem, ao mesmo tempo em que o inclui entre os direitos sociais, sendo um dos seus objetivos o preparo da pessoa para o exercício da cidadania (art. 205, parte final). No tocante ao direito de acesso ao ensino fundamental, acrescentou-lhe uma característica, ao dizer ser ele um direito público subjetivo (art. 208, I, c/c § 1º) (SIFUENTES, 2001, p. 85-86).

Percebe-se o direito público subjetivo à construção de um espaço político assegurado desde os 4 anos, pela educação política, mas que deva ser ampliado considerando a necessidade de educação ao longo da vida, conforme documentos internacionais já explicitados.

Com a Emenda Constitucional n. 59/2009, o direito público subjetivo a educação política fica claro, apresentando inclusive vinculação orçamentária, apoio técnico e financeiro da União, exigindo Plano Nacional de Educação de duração decenal com o objetivo de articular o sistema nacional de educação.

Com o sistema nacional de educação garante-se o acesso, permanência e resultado da garantia convencional e constitucional ao direito humano à educação política, possibilitando ação política do ser humano. Torna-se direito público subjetivo o resultado

com acesso do ser humano a bens, mercado de trabalho e, especialmente, acesso a instâncias decisórias:

> Na realidade, constitui um dos fundamentos do Estado de Direito Social a possibilidade de participação de todos nos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens. Se essa participação for negada, pois o Poder Público não organiza sistemas adequados para atender à demanda dos grupos mais despidos de poder, por exemplo, deve-se buscar proteção jurídica para corrigir esta situação indesejada. A figura do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas (DUARTE, 2004, p. 115; 116).

A prioridade do direito à educação básica acarreta priorizar os direitos dele decorrentes com a necessária progressividade elencada pela Emenda Constitucional 59/2009, como todo o aparato de recursos humanos e materiais, assistência ao educando e à sua família, programas suplementares de concessão de alimentação, material escolar, assistência social, transporte e saúde (SIFUENTES, 2001, p. 48). Para sua execução, toda a estrutura humana e material necessárias à efetivação da educação política deve ser priorizada, a partir das necessidades deliberadas pelos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar.

A educação política é verdadeira arma cívica, pois permite que as pessoas conheçam seus direitos e se organizem para lutar por eles, num verdadeiro despertar da cidadania, marcando o processo histórico. Esse despertar impõe deveres ao ser humano, ao Estado e à família na construção de um espaço político através da participação. Nesse entendimento, a educação básica é obrigatória, não havendo a possibilidade de escolha entre cursá-la ou não e, portanto, ela é gratuita e deve ser universalizada.

A família, pelos deveres de assistência e solidariedade, pode inclusive ser responsabilizada por crime de abandono intelectual caso não observe a compulsoriedade da matrícula na educação básica. Ao ser acompanhada e orientada pelos programas suplementares de assistência social e saúde, o não cumprimento das recomendações específicas aos seus também impõe responsabilização da família omissa.

Mas o ser humano não deve ser objeto do direito humano à educação política e, sim, sujeito, de modo que consiga agir politicamente na construção do espaço político. Seu exercício deve ser assegurado pelo Estado, cujo dever nessa área abrange o acesso, permanência e resultados no direito à educação política, pela adequação do espaço às

peculiaridades locais e globais, conforme proporciona ação política pela participação de todos na construção de um espaço político:

> O dever do Estado, em particular, não se esgota no oferecimento e financiamento final da Educação, pelo contrário; deve prover todos os meios necessários para que o direito esteja a todos disponível, seja acessível, adequado às necessidades sociais e adaptado às necessidades dos indivíduos.
> Além disso, como os direitos humanos exigem leis que os assegurem e tornem possível expor as suas violações, remediá-las e preveni-las, cabe ao Estado legislar sobre a matéria, inclusive no que diz respeito aos instrumentos de acesso à justiça decidindo acerca dos pleitos que lhe são apresentados. A legislação educacional brasileira dispõe de normas que têm permitido proteger e exigir a garantia do direito, devendo-se fazer especial referência, no que diz respeito ao Ensino Fundamental, à ação judicial prevista no art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei n. 9.394, de 20-12-1996) (RANIERI, 2013b, p. 80).

O direito público subjetivo à educação política comporta judicialização quando esta não é garantida. Na América Latina, a judicialização das políticas públicas é fenômeno também decorrente da transição democrática, com o aumento da institucionalização das relações sociais. O ser humano espera que o sistema judicial seja eficiente diante da ineficiência dos outros poderes quanto ao complexo processo de formulação de políticas públicas educacionais:

> O processo inicia-se pela escolha das prioridades e dos meios adequados para atingir os fins estabelecidos, além da determinação dos caminhos a serem adotados. Um outro elemento essencial da política pública diz respeito à previsão de financiamento, pois a destinação de recursos é indispensável à contratação de pessoal, oferta de serviços, etc. Por fim, deve haver uma fase de avaliação dos resultados da política adotada, o que inclui o controle e a fiscalização de sua implementação pela sociedade civil, pelos Tribunais de Contas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e, até mesmo, pelo Judiciário. Do ponto de vista jurídico, dada a complexidade deste conjunto de medidas, o grande desafio tem sido o de estabelecer mecanismos para garantir a exigibilidade e o controle judicial do seu cumprimento, em caso de ausência ou insuficiência das políticas adotadas. Será que a figura clássica do direito público subjetivo seria o meio adequado para tanto? (DUARTE, 2004, p. 114).

Judicializar também é fenômeno da ação política, fruto da educação política, exercício de cidadania na participação durante esse ciclo da política pública. Embora polêmica, a intervenção jurisdicional no ciclo de formulação de políticas públicas e a mediação de conflitos coletivos, mesmo que em âmbito judicial, são realidade necessária para efetivação democrática dos direitos sociais, dentre eles, a educação. A plena

satisfação dos direitos sociais depende de ações estatais concretas que extrapolam o nível de satisfação individual do direito, exigindo mediação de conflitos coletivos por envolver políticas públicas e oportunizando participação em todas as fases.

O administrador público exerce sua atividade com poderes vinculados, limitados ao que a lei traça, tendo o cidadão o direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sendo que a omissão da autoridade competente fica sujeita à correção judicial (DI PIETRO, 2013, p.220).

A crescente judicialização de políticas públicas na América Latina deve-se à crescente tomada de consciência (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, p. 2005, p. 5) pelo povo da falha na implementação de políticas públicas para efetivação de direitos. Esse âmbito de atuação aponta o Poder Judiciário, guardião das promessas constitucionais (GARAPON, 2001, p. 48), como potencial realizador de direitos (SMULOVITZ, 2005, p. 175) revelados por uma estrutura política e legal de acessibilidade interna e internacional (SIKKINK, 2005, p. 263).

Concebendo a universalidade dos direitos humanos, percebe-se a emergência de uma cultura global que defina padrões mínimos de garantia e proteção (PIOVESAN, 2004, p. 161) à necessária educação política. Nessa perspectiva, o juiz passa a ser o guardião dos preceitos constitucionais (GARAPON, 2001, p. 24), pois a promessa da democracia somente começará a ser cumprida quando ela puder se realizar nas formas cognitiva e participativa, num círculo virtuoso proporcionado pela educação política do ser humano.

Dentre as várias implicações da educação política, lista-se também a coesão de atos com intencionalidade política. A proteção da intencionalidade democrática da política educacional vem ocorrendo, conforme análise da ADI 3772/DF, pelo voto do Ministro Ricardo Lewandowski sobre a aposentadoria precoce a todos os profissionais da educação, quebrando a possível fragmentariedade e hierarquização dentro do sistema de ensino e horizontalizando relações verticais de poder no cotidiano escolar ao decidir que a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula.

As políticas públicas devem ser planejadas e executadas pelo Poder Executivo e Legislativo, de acordo com os recursos existentes mas, tratando-se do direito público subjetivo à educação política, na ausência de criação dos mecanismos necessários à efetivação da atribuição constitucional é cabível a intervenção do Poder Judiciário determinando a prestação positiva pelo ente omisso (BUCCI; VILLARINO, 2013, p. 144).

Pela busca de máxima efetividade do direito fundamental à educação, sua vinculação orçamentária impõe julgamento após análise especializada, possibilitando que o julgamento das contas governamentais tenha imparcialidade substantiva, em especial pelo Legislativo Municipal, conforme o artigo 31, § 2º da Constituição Federal (PINTO; CALANDRIM, 2013). Nesse processo, a análise especializada requer observação de intencionalidade política, democrática ao oportunizar acesso, permanência e resultado na educação, elementos de intencionalidade democrática que devem estar contidos no orçamento.

Se o direcionamento orçamentário não atende às exigências constitucionais, o Judiciário deve determinar a realocação dos recursos previstos no orçamento ou a inclusão na lei orçamentária do exercício seguinte, conforme previsão da extensão do programa/projeto destinado à implementação do direito constitucionalmente protegido (MAURICIO JR, 2007, p. 22). Como mostra Clarice Seixas Duarte:

> Se o Executivo, mesmo tendo implementado uma política pública para garantir o ensino fundamental, deixar pessoas privadas de vagas nas escolas por falta de boa execução administrativa, estará sujeito a uma interpelação judicial por via do exercício de uma pretensão individual. Mais do que isso: em que pese o reforço da proteção constitucional conferida ao direito ao ensino fundamental, o regime jurídico geral aplicável aos direitos sociais impõe, por si só, uma nova atitude do Estado, notadamente a promoção de condições concretas de fruição de tais direitos, sempre tendo em vista a realização do princípio da igualdade material (cf. art. 3º, especialmente incisos I e III) e a proteção efetiva da dignidade humana (cf. art. 1º, III), que constituem seus verdadeiros fundamentos (2004, p. 117).

Devem ser observadas atitudes concretas de gestão democrática da educação durante o ciclo da política educacional. Quanto a isso, é importante ressaltar que o Poder Judiciário indicará a prioridade constitucional, cabendo ao Legislativo e ao Executivo a estratégia com intencionalidade democrática sobre a realocação necessária ou sobre a necessidade de criação de novas fontes de recursos, guiando-se pelos princípios orçamentários da unidade, universalidade, responsabilidade, legalidade e economicidade.

Cumpre ao Poder Público, prioritariamente nas funções Legislativa e Executiva, esse planejamento estratégico, pois o princípio democrático impõe que as decisões sobre as questões de interesse da comunidade sejam decididas antes pelos detentores de representação popular (MAURICIO JR, 2007, p. 2), ou mesmo com a gestão democrática pelos conselhos:

> [...] podemos concluir ser possível ao magistrado exercer um controle jurídico do processo de elaboração das políticas públicas ao analisar se determinadas etapas na elaboração das políticas educacionais está ou não a violar o princípio da legalidade administrativa. É o caso, por exemplo, em que o Poder Executivo deixa de inserir no orçamento uma política fixada por deliberação pelo Conselho de educação (que é vinculante, sem dúvida alguma), ou quando não observados requisitos específicos fixados para a publicação de uma Resolução, ou ainda, de um Decreto que pretenda implantar uma nova política. Há que se salientar novamente que não há competência do Poder Judiciário de determinar ou não a implantação de um programa educacional ou de verificar a adequação ou não de uma política escolhida de forma democrática pela lei (aprovada por representantes do povo) ou mesmo pelos Conselhos (onde haja a participação da sociedade). Entretanto, incumbe ao magistrado, quando instado a julgar, decidir quanto à legalidade dos processos – legislativo ou regulatório – adotados para a escolha da política. Neste caso, podemos dizer que se trata de um controle formal do processo de formulação e de definição de uma política pública (KIM; PEREZ, 2013, p. 711-791; p. 729).

A democracia direta pela ampla participação que vincule orçamento deve ser respeitada e incentivada por mediação de conflitos coletivos, durante o ciclo da política pública. Cabe ao Judiciário avaliar as escolhas da função legislativa, para evitar gastos desnecessários, desvios do planejamento pedagógico ou impossibilidade de gestão democrática. Contudo, o princípio democrático só será realizado se o Poder Legislativo escolher premissas concretas verdadeiras que levem à realização dos direitos fundamentais e das finalidades estatais (ÁVILA, 2004, p. 383) deliberadas pelos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar, isto é, que levem à realização dos direitos fundamentais e dos deveres do Estado.

Haja vista a preocupação em assegurar esses direitos, com a análise dos discursos e ações sobre o movimento na rede pública paulista de ensino, no segundo semestre de 2015, percebe-se ainda haver distância entre o ideal e a realidade no que tange ao direito participativo à educação. Em luta contra a redistribuição de alunos e professores por escolas estaduais de São Paulo, ocorreram inúmeros protestos de estudantes que, referidos pela mídia como invasão/ocupação de escolas, eram exemplo de verdadeira atuação política de seres humanos que pretendiam ser ouvidos na reivindicação de maior participação no processo decisório da gestão escolar. A gestão deve ser democrática para considerar as vozes de pais, estudantes, professores, funcionários e comunidade em questões fundamentais para a educação política como infraestrutura, materiais, número de alunos por sala, plano de cargos e salários de professores e funcionários, com total transparência de informações. Deve-se atentar para o fato de que as discussões por uma

reorganização escolar não podem ser restritas aos gestores, sob pena de perpetuação da verticalização das relações de poder, gerando cada vez mais violência no cotidiano escolar.

Havendo falhas na gestão democrática da política educacional, a intervenção judicial sobre as decisões políticas e, inclusive, orçamentárias, recai sobre a função legislativa e, ainda, sobre as escolhas da função executiva, fechando com eficiência a tríplice repartição de poderes pelo Poder Público.

É importante, para a efetivação de direitos, que impropriedades e injustiças sejam tratadas como tais e não dissimuladas. Assim, afirmar-se um 'escravo da lei' invocando fundamentos teóricos para acobertar injustiças é negar a condição política inerente ao ser humano e desrespeitar a própria função do Poder Judiciário de compromisso com o Estado Democrático de Direito:

> Adotando postura de vestais e apregoando como virtude sua falsa neutralidade, escondem-se atrás de uma solene, e quase sempre hipócrita, máscara de "técnicos do direito". Quando se cobra deles o compromisso com a justiça, respondem que esse é um problema para filósofos, não para juristas. E quando se chama a atenção para o fato de que suas decisões agravam conflitos sociais, alegam que essa é uma questão para a sociologia, não para o direito (DALLARI, 2002, p. 53).

O Poder Judiciário deve agir pela horizontalização das relações de poder que historicamente vêm construindo um espaço político hierarquizado por suas relações verticais de poder, sem participação popular. Diante da omissão em efetivar o direito humano à educação política, caberá atuação não só do detentor desse direito público subjetivo como também do Ministério Público pelos meios assegurados na Constituição: Ação Civil Pública, Mandado de Segurança, Ação Popular, entre outras, e a resposta do Estado – Juiz (BUCCI; VILLARINO, 2013, p. 147). Nesses casos, a moralidade do ato administrativo requer intencionalidade democrática por resguardar a condição política do ser humano:

> Não cabe ao magistrado substituir os valores morais do administrador público pelos seus próprios valores, desde que uns e outros sejam admissíveis como válidos dentro da sociedade; o que ele pode e deve invalidar são os atos que, pelos padrões do homem comum, atentam manifestamente contra a moralidade. Não é possível estabelecer regras objetivas para orientar a atitude do juiz. Normalmente, os atos imorais são acompanhados de grande clamor público, até hoje sem sensibilizar a Administração. Espera-se que o Judiciário se mostre sensível a esses reclamos (DI PIETRO, 2013, p. 227).

A viabilidade da política pública educacional requer considerar o caráter coletivo dos direitos sociais, numa maior aproximação dos movimentos sociais no cotidiano escolar, trazendo também para a fase de judicialização o caráter coletivo (SILVA, 2008, p. 594-595), processo que implica em grandes mudanças. Para que os juízes deixem de tratar direitos sociais como se individuais fossem, é preciso fazer com que a estrutura judiciária brasileira pense coletivamente a política pública, o que demanda uma reforma da estrutura atual, com mudança na concepção do ensino jurídico, do modo de pensar o processo judicial e na forma de organização dos tribunais (SILVA, 2008, p. 596). Essa reflexão aponta a profundidade do tema em pauta, visto que, para mudar a concepção do ensino superior sobre a educação política, desde a educação básica, é preciso institucionalizar a colaboração entre esses dois âmbitos de ensino, a exemplo do que pretende o Projeto de Lei n. 224/12, de autoria do senador Cristovam Buarque.

É relevante, ainda, o envolvimento de outras instâncias, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, Conselhos Nacionais do Ministério Público, Magistratura, Defensoria Pública na promoção de educação jurídica para a mediação de conflitos coletivos, a se considerar a importância da ação política na construção do espaço pelo ser humano em uma sociedade educativa.

O controle social pela participação popular na efetivação de direitos sociais deve ser oportunizado em todo o ciclo da política pública:

> Exigindo explicações objetivas e transparentes sobre a alocação de recursos públicos por meio das políticas públicas governamentais, de forma a estar apto a questionar tais alocações com os poderes políticos sempre que necessário for. Ainda mais importante seria o papel do Judiciário, em conjunto com o Ministério Público, como controlador das políticas públicas já existentes. Boa parte dos problemas de efetividade do direito à saúde (e também de outros direitos sociais) decorre muito mais de desvios na *execução* de políticas públicas do que de falhas na *elaboração* dessas mesmas políticas. Nesses termos – ou seja, como controlador da execução de políticas já existentes -, o Judiciário conseguiria ao mesmo tempo, pensar os direitos sociais de forma global, respeitar as políticas públicas planejadas pelos poderes públicos, não fazer realocação irracional e individualista de recursos escassos e, sobretudo, realizar com maior eficiência os direitos sociais (SILVA, 2008, p. 598).

Respeitar as políticas públicas planejadas requer verificar a intencionalidade democrática da sua construção. Nesse sentido, o diálogo constitucional permanente entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e destes com a rede de proteção ao direito à

educação, em especial, com os profissionais da educação, respeita o princípio de gestão democrática da política educacional.

Diante da ineficiência da intencionalidade democrática da política pública educacional, causando oferta irregular, a garantia internacional e constitucional deve ser judicialmente exigida, além de responsabilização da autoridade competente. A evasão escolar, por exemplo, requer institucionalização de articulação democrática de política específica para permanência no gozo do direito à educação.

A verdadeira integração do sistema preventivo e rede de proteção da educação deve deliberar por uma estrutura de ensino eficiente, com aparato assistencial aos alunos, suas famílias e aos profissionais da educação, cujo diagnóstico possibilite a via judicial:

> Nessa perspectiva, uma vez apurado que um aluno atingiu determinado número de faltas, consecutivas ou alternadas [...], a própria escola deve já procurar interceder diretamente junto à sua família, de modo a apurar a razão da infrequência e, desde logo, proceder às orientações que se fizerem necessárias, num verdadeiro trabalho de resgate do aluno infrequente. Caso persista a infrequência, a própria escola deve providenciar uma avaliação mais detalhada de sua condição sociofamiliar e, também, submeter o aluno a uma avaliação médica e psicológica, para o que deverá acionar diretamente profissionais, serviços e programas próprios existentes nos sistemas de ensino e de saúde (caso inexistam tais profissionais, serviços e programas de atendimento, restará invariavelmente instalada a situação de risco de que trata o art. 98 da Lei n. 8.069/90, mas especificamente em seu inciso I, sendo que a omissão do Poder Público em fornecê-los, além de autorizar o ajuizamento de ação civil pública para tanto, pode gerar a responsabilidade do administrador ou responsável pelo não oferecimento ou oferta irregular de tão importantes serviços públicos, conforme art. 208 e par. único, ambos da Lei n. 8.069/90 (DIGIÁCOMO, 2008, p. 4).

O direito público subjetivo à educação requer intencionalidade política do Estado ao observar as necessidades de profissionais, programas e serviços especializados, no sistema de ensino, para atendimento da condição política do ser humano. Proporcionada com esse intuito, a participação popular deve tirar o ser humano da condição de objeto de direitos humanos, dando oportunidade para que seja sujeito da construção do seu direito público subjetivo à educação política. Com efeito, cumpre-se o direito público subjetivo à educação possibilitando-se deliberação pelos atores e vinculação das decisões tomadas para a política educacional, articulando-se a rede de proteção à educação, canais de informação, consulta e deliberação, desde a unidade escolar até a União.

Por fim, deve-se pontuar que o direito público subjetivo à educação exige o controle judicial do seu cumprimento, mas, sobretudo, o controle judicial de que o controle social da política educacional está sendo proporcionado (DUARTE, 2004, p. 114). Conforme esses princípios e objetivos, um sistema educacional local e global pode ser construído com bases democráticas, pela ação política do ser humano.

2.3.2 Caráter cognitivo da governança democrática

A governança democrática, pelo ato de governar através da participação social, tem um caráter cognitivo, democratizando o conhecimento para oportunizar a participação na gestão pública que proporcione distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para a dignidade humana e exercício da cidadania, assegurando recursos e condições para a ação popular, assim como a liberdade de escolha para o uso desses recursos (MASSA-ARZABE, 2006, p. 63).

A liberdade de escolha no uso dos recursos na gestão democrática requer democratização da informação para que o político, o tecnocrata, o cidadão, os sujeitos envolvidos no ambiente de prestação do serviço público tenham informação plural e condições de acesso a instâncias decisórias.

É preciso, portanto, ouvir a voz da diversidade de necessidades, possibilitando participação aos grupos sociais que, por sua individualidade cultural, não acessam bens e posições em instâncias decisórias recursos e condições para a ação, considerados grupos vulneráveis, minorias, para os quais a finalidade do Estado não se realiza de forma perfeita.

Nesse sentido, a tecnologia jurídica local tem efetivado garantias de acesso à informação e democratização do conhecimento a partir da Lei n. 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, havendo ainda a necessidade de aprimorar mecanismos de participação e controle social, pois o "espaço de controle público do Estado é diferente de espaço de interlocução com o Estado" (GADOTTI, 2014, p. 6).

A responsabilidade de se garantir a democracia cognitiva para a efetiva governança democrática é dos governos e abrange tanto a obrigação de informar adequadamente às demandas postas ao Estado (*responsiveness*) quanto a possibilidade de ser cobrado, pelo ser humano e a sociedade, dos resultados de suas ações, numa prestação

de contas (*accountability*). A tecnologia jurídica deve conseguir responsabilizar, em âmbito local e internacional, a falha no dever de informar, de responder às necessidades do ser humano e de prestar contas apresentando resultados em educação política para participação. Nessa situação, a punição mais drástica deverá ocorrer ao responsável pela falta de informação plural que afete grupos vulneráveis tais como crianças e jovens, idosos, migrantes, mulheres, negros, muçulmanos, indígenas, dentre outros grupos considerados vulneráveis, impossibilitando-os de agir conscientemente pela construção do espaço político.

Contribui para o desenvolvimento sustentável a gestão com informação e participação, por meio de políticas para governança da internet, conforme trata o Fórum de Governança da Internet, convocado pelo secretário-geral das Nações Unidas desde 2006. Em 2015, na sua 10ª. edição, a UNESCO apresentou um estudo compreensivo sobre a Internet: "o segredo para promover sociedades do conhecimento inclusivas", em que se discute o equilíbrio entre transparência e privacidade, mitigação do discurso de ódio online e radicalização da juventude. Com posicionamento democrático, a UNESCO prega a universalização da internet baseada em direitos humanos, de forma aberta, acessível a todos e alimentada pela participação de públicos múltiplos.

Com o mapeamento do discurso de ódio local e global, através da cooperação entre os governos, com a participação da população e do mercado, torna-se possível agir na prática para equilibrar o exercício dos direitos *on-line*, que refletem o cotidiano de nossa sociedade, a fim de promover um ambiente saudável na internet ao ampliar a liberdade de expressão, de privacidade e de igualdade de direitos.

Nessa mesma vertente, o consenso do Fórum de Governança da Internet propõe que sem uma governança multisetorial, a internet corre o risco de perder sua principal força criativa e libertária, deixando de ser uma ferramenta para a participação local e global, sob pena de se converter em espaço construído por fortes relações verticais de poder, fundadas em discurso de ódio, contrariando o direito a educação política. A necessidade é justamente o oposto, a de ampliar os recursos para a democracia, já que governar através da participação de todos requer tecnologias jurídicas que apoiem plataformas físicas e virtuais facilitadoras da participação de todos por uma mediação de conflitos coletivos em escala local e global:

> A turbulência nas escalas temporais é a contrapartida da turbulência nas escalas espaciais. O local é cada vez mais o outro lado do global e, vice-

> versa, o global é cada vez mais o outro lado do local. E o espaço nacional está se transformando na instância de mediação entre o local e o global. Mas, acima de tudo, da explosão das escalas resulta tanto a interdependência quanto a disjunção. Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca foram integrados por via do modo como são excluídos (SANTOS, 2003, p. 17)

Embora a política pública deva ser construída por governança democrática, compreendida na sua acepção de *governance*, o processo de governar, e de forma democrática, ela tem ocorrido de forma contrária, judicialmente construída, verticalmente imposta de cima para baixo, individualmente e sem diálogo de absorção das contestações. Dessa maneira, não se aproveitam as relações de poder horizontalizadas pela participação no ciclo de políticas públicas como modo prospectivo de ordenação da vida em sociedade, transformando o direito e o modo como o Estado se relaciona com a sociedade e abrindo espaço para a democracia participativa (MASSA-ARZABE, 2007, p. 72).

O intuito de se governar democraticamente vem combater uma realidade brasileira e mundial de estruturas que reproduzem a desigualdade, numa violência simbólica gerada pela imposição de prioridades eleitas por grupos dominantes, sem a devida participação social, fatal à constituição da condição política do ser humano:

> A ação pedagógica é objetivamente uma violência simbólica, num primeiro sentido, enquanto que as relações de força entre os grupos ou as classes constitutivas de uma formação social estão na base do poder arbitrário que é a condição da instauração de uma relação de comunicação pedagógica, isto é, da imposição e da inculcação de um arbitrário cultural segundo um modo arbitrário de imposição e de inculcação (educação). Numa formação social determinada, a ação pedagógica legítima, isto é, dotada da legitimidade dominante, não é outra coisa que a imposição arbitrária do arbitrário cultural dominante, na medida em que ela é desconhecida em sua verdade objetiva de ação pedagógica dominante e de imposição do arbitrário cultural dominante (BOURDIEU; PASSERON, 2008, p. 27; 43).

A prática hegemônica, de imposição de uma prática por um grupo sem a prévia possibilidade de deliberação e controle pelos atingidos, deve ser combatida nos discursos, nas normativas seguidas, que apenas mantêm um sistema de participação autoritário, excludente, impedindo a participação democrática, multicultural até mesmo de forma inconsciente (COOMBE, 2001, p.45; 56).

Na estrutura de ensino, como em outras estruturas que podem reproduzir a sociedade excludente, observa-se um discurso hegemônico do que seria moderno, eficiente, impondo-se um *regime da verdade* do conhecimento do ocidente sobre o conhecimento do oriente (HALL, p. 186; 203; 205), numa imposição do saber construído por alguns países em detrimento do de outros, apresentando-se relações verticais de poder, pelo que as minorias não teriam voz nem vez. Nessa conjuntura, resta ao sujeito a condição de objeto do discurso de direitos humanos, sendo-lhe tolhida a educação política para construção do seu espaço como sujeito de direitos.

Para atacar essas injustiças estruturais, torna-se necessário compensar as desvantagens advindas até então do sistema opressor, tomando-se medidas especiais em relação às necessidades locais, além de se capacitar e, com isto, empoderar os membros do grupo deixado em desvantagem (YOUNG, 2007, p. 84). Na empreitada democrática, todos precisam estar aptos a participar, o que requer a criação de condições de participação com democracia cognitiva e oportunidade de participação (BUCCI, 2013, p. 141) através de um processo durante o ciclo da política pública voltado a atender as necessidades do ser humano, institucionalizando-se o controle social e a participação popular.

O discurso hegemônico institucionalizado pode ser percebido nas falas dos sujeitos envolvidos no cotidiano das estruturas, dos sistemas, sem que os próprios sujeitos consigam perceber esse caráter de suas práticas:

> Em uma época marcada pelo triunfo absoluto do capitalismo econômico, os direitos fundamentais e os valores mais caros à dignidade humana, ainda que estejam previstos no texto constitucional, são cada vez mais desprezados; o sacrifício destes direitos é justificado por cálculos monetários e razões de governo, que sensibilizam alguns juízes induzidos pelo recorrente medo da "falência do Estado". O temor de esta permanente crise vir a piorar cede espaço para a construção de um Direito submisso aos cânones da Economia, nem sempre marcados por um mínimo de preocupações éticas, o que acaba por reduzir o instrumental jurídico a uma mera técnica voltada a legitimar um programa de governo, quase sempre refém de forças econômicas hegemônicas movidas pelo capital estrangeiro. Com efeito, ignora-se o potencial humanizante contido na Constituição, modificando-se o *critério hierárquico* da aplicação do Direito, que deixa de ser o zelo pela pessoa humana (CAMBI, 2006, p. 117).

A proposta de se institucionalizar o controle social e a participação popular, apesar de positiva do ponto de vista da democracia participativa, não é simples. Por sinal, nas atuais organizações, fruto de uma institucionalização de relações de poder

verticalizadas, muitas vezes busca-se lucro por atitudes corruptas. Essa é a herança do sentido exploratório da colonização, de puro estabelecimento de feitorias comerciais, que permanece na industrialização, onde os excessos do meio circulante acumulam-se nas mãos de privilegiados (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 16; 264). Esse padrão repete estruturas enraizadas na metrópole, havendo uma transição sem sobressaltos entre a economia agrícola e a economia industrial, mantendo-se o sentido de colonização na base dos sistemas de relações.

As perdas das classes dominantes continuam sendo sofridas pela coletividade, mantendo o aumento da participação de certos grupos em uma renda maior (FURTADO, 1971, p. 225; 229). Como repercussão desse fato, tem-se que a concentração econômica do Novo Mundo é fator condicionante para o nosso subdesenvolvimento, em que estruturas legais e econômicas negam até hoje o acesso ao poder da informação plural, perpetuando a iniquidade social (SALOMÃO FILHO *et alli*, 2006). Com vistas a alterar esse quadro, propõe-se a melhor regulamentação de um sistema aberto a observar e afirmar a diversidade atual e vindoura, protegendo-se a indústria, mas sofisticando a política jurídica ao se quebrar o monopólio da informação, possibilitando maior participação democrática.

Uma experiência adequada com democracia favorece a participação local e desenvolve a percepção da necessidade de participação global. Maior participação influencia, portanto, a avaliação e a percepção dos cidadãos sobre as instituições democráticas e, nesse sentido, pode reforçar tendências da cultura política brasileira de desvalorizar, por exemplo, as instituições de representação política, como partidos e parlamentos (MOISÉS, 2008, p. 78).

Embora eleições sejam indispensáveis para a existência da democracia, além delas é preciso institucionalizar democracia participativa, por processos institucionalizados e competitivos de escolha de autoridades, numa *accountability* vertical (MOISÉS, 2008, p. 80-81) como forma de resgatar a confiança do cidadão na Administração Pública. A pouca credibilidade das instituições públicas por parte da sociedade influencia a qualidade democrática, de forma que é preciso consolidar instituições cujos objetivos assegurem a igualdade dos cidadãos perante a lei, bem como seus direitos de participação e representação (MOISÉS, 2008, p. 77; 82).

A experiência dos cidadãos com as instituições democráticas influi sobre suas atitudes políticas (MOISÉS, 2008, p. 77). Assim, se a experiência do ser humano for de viés autoritário ou tecnocrático, o aspecto formal do debate fica em destaque, com foco no

"quem fala, quando fala, como fala", correndo-se o risco de deixar em segundo plano "o que se fala, o aspecto material ou substancial do diálogo" em políticas públicas (BUCCI, 2013, p. 130).

Tais constatações evidenciam que um processo de democracia participativa local e global, como envolvimento de todos na governança, deve ser institucionalizado:

> O modelo institucional, como tipo ideal, contém o roteiro de ação, seus valores orientadores, suas referências históricas, seus compromissos ideológicos. Quanto mais esses componentes forem conscientemente percebidos e apropriados pelos atores sociais envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas, mais se estará diante de um quadro racional, em que os vetores da política são fielmente traduzidos em medidas técnicas e jurídicas de execução. Os modelos institucionais conferem unidade à ação governamental, em complemento ou em substituição, em determinadas circunstâncias, à atividade de planejamento centralizada (BUCCI, 2013, p. 238-239).

Sabendo quais os vetores de um modelo institucional do processo governamental, a formulação e implementação da política pública criam o ciclo de rotina de absorção de protestos fadado ao trabalho infinito da complexidade humana.

Criando defasagem regulatória, a dinamicidade das demandas sociais, algo sadio à democracia (PRZWEORSKI , 1991, p. 139), requer uma "pragmática jurídica das políticas públicas" ao estabelecer regras claras de apresentações de postulações e interesses, suas respostas de acolhimento ou rejeição, com estruturação do contraditório, prevendo ainda a alternativa de adiamento da decisão por nova rodada de diálogo para definição dos contornos da política pública (BUCCI, 2013, p. 140).

Diante disso, coloca-se o desafio, para a ciência jurídica, de refinar os instrumentos jurídicos de intervenção e participação, em especial com relação aos problemas trabalhados de forma insuficiente nas políticas públicas sociais e sua consequente repercussão política. Por meio das novas tecnologias jurídicas, deve-se possibilitar a necessária participação social para atualização normativa aos valores do momento, organizando-se diretrizes e parâmetros de operacionalização da política pública (MASSA-ARZABE, 2007, p. 65).

O processo governamental deve institucionalizar formas de participação social, produzindo ação governamental democrática desde a inserção do problema na agenda política, formulação de alternativas, tomada e implementação de decisão (KINGDON, 1995. p. 2-3). Destaque-se que, nessa iniciativa de institucionalização, deve estar claro que

todos podem participar de forma local e global para realizar objetivos socialmente relevantes, em consonância com a concepção de DAHL (1971, p. 1-2), que denomina a democracia como "poliarquia", literalmente, "governo de muitos" na tradução do grego, enfatizando o ideal participativo do termo ao atribuir-lhe como característica central o dever governamental de estar ativo e atento às necessidades de todos os seres humanos.

A participação social deve ocorrer por parâmetros processuais de definição jurídica dos legitimados como partes no processo (BUCCI, 2013, p. 142). Os pressupostos das condições do debate público, limites do exercício e ônus do contraditório, com a fixação da competência decisória do Estado ou por delegação deste, na decisão por unanimidade a partir de concessões recíprocas das partes, formam o quadro de ação ideal de participação social (BUCCI, 2013, p. 157).

Se cada política pública surge de um problema, num somatório de interesses, permeados de valor ou conveniência, esse juízo de valor "compõe o processo dialético, no sentido aristotélico, de construção da política pública", competindo ao povo ou aos seus representantes "julgar se o custo é excessivo ou os beneficiários são indevidos ou a ação é acanhada" (BUCCI, 2013, p. 133).

A democracia pode também ser tomada sob ponto de vista totalitário, como na máxima *vox populi, vox Dei*, a que Zagrebelsky (2011, p. 129-135) criticamente aponta como uma concepção instrumental de democracia, na adulação do povo de forma interessada por quem detém o poder. Esse registro mostra que, em diferentes tempos e espaços, faz-se necessário o resgate da liberdade fundada na concepção de nação da Revolução Francesa, reconhecendo o povo como ente social diverso do rei, que precede e antecede o rei, admitindo a Declaração de 1789 que todos os cidadãos têm o direito de concorrer pessoalmente à formação das leis e de verificar, também pessoalmente, o emprego das verbas públicas (BOITEUX, 2014, p. 173-174).

São diversas as formas de acesso a instâncias decisórias, que podem ocorrer, inclusive, pela expressão de práticas culturais, o que envolve a dinamicidade da consciência de que o pertencimento e a identidade são negociáveis e revogáveis (BAUMAN, 2005, p. 17-18). Essas implicações tornam o conceito de povo um tanto volátil a partir do sentimento de pertencimento a algum Estado.

Considerar o conceito de governança democrática requer considerar o significado de governo *do povo*:

> Que este é fonte e titular do poder (*todo poder emana do povo*), de conformidade com o princípio da *soberania* popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo *pelo povo* quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no *consentimento popular*; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder que se efetiva pela técnica da *representação política* (*o poder é exercido em nome do povo*). Governo *para o povo* há de ser aquele que procure libertar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar (SILVA, 2002, p. 135).

Institucionalizar um processo jurídico de formação e desenvolvimento de políticas públicas locais e globais acrescenta às formas representativas a democracia participativa, transformando espaços políticos ao questionar: "Quando as próprias instituições são discriminatórias e excludentes, como crer que a partir delas advirá qualquer valorização da dignidade de todos?" (SANTOS, 2012, p. 172). Essa violência simbólica de imposição de um regime de verdade, excluindo formas de participação social, denota o medo do povo pelo povo, que pode ser transformado por relações horizontais de poder, pela governança democrática.

A verticalização das relações do poder demonstra o medo que os detentores do poder têm da potencialidade transformadora da ação política do ser humano:

> O que me parece importante enfatizar é o embasamento das críticas que, em geral, são de dois tipos. Em primeiro lugar, predomina o horror ao povo, ora visto como "plebe ignara", ora temido como "massa de manobra do populismo". Essa demofobia já é bem conhecida e vale para tudo o que diz respeito à democracia. Em segundo lugar, e de modo mais imediato, predomina a "partidarização" associada às críticas. Na realidade, é o resultado de todo raciocínio movido por aquilo que interessa aos detentores do poder. Se é para beneficiá-los, a reforma vem em boa hora. Caso contrário, é coisa de radical, ignorante ou inocente útil (BENEVIDES, 2009, p.736).

Para a efetividade de uma democracia "é essencial que cidadãos ativos, interessados, educados e informados, que tenham internalizado os valores fundamentais da democracia, estejam envolvidos no processo político" (RANIERI, 2014, p. 302), posto que o direito humano à democracia participativa é vulnerável à prática hegemônica, direito precioso demasiado para ser confiado exclusivamente a gestores globais ou locais (WOUTERS *et alli*, 2004, p. 48). Entretanto, é possível uma democracia de fato, com a qualidade participativa oxigenando-se a democracia eleitoral com tecnologias jurídicas de consolidação da cidadania participativa o que requer locais físicos e virtuais estabelecidos

para a participação social. Nessa tarefa o sistema de ensino, o sistema de participação política e a estrutura judiciária devem estar abertos a mudanças e à recepção de diversas práticas e culturas, para serem efetivamente espaços democráticos no Brasil e para além de suas fronteiras.

É premente que a participação popular nas instituições jurídico-políticas tradicionais ocorra durante a geração, execução e avaliação das políticas públicas (BUCCI, 2006, p. 45), processo em que a judicialização é uma importante fase de avaliação da política pública. Não há razão para se cogitar a neutralidade do Poder Judiciário por ali também existirem interesses econômicos e políticos, herança da dinâmica patrimonial pela qual o governo serve melhor grupos privilegiados, cientes de seus direitos individuais (PORTUGAL GOUVÊA, 2012, p. 6-8; 33).

O Poder Judiciário, assim como o sistema de ensino e outros sistemas, podem reproduzir a desigualdade se em seus espaços não forem combatidas as práticas hegemônicas, se não forem ouvidas todas as vozes atingidas pela política pública em questão. Aliás, é justamente nesses espaços que a participação social deve ser institucionalizada para o combate de práticas hegemônicas, atenuando-se assim a violência simbólica.

Não deve, portanto, parecer estranha a atitude de participação popular durante a judicialização de uma política pública, para o que é preciso adaptar os instrumentos de acesso à justiça à possibilidade de deliberação com os entes responsáveis durante um processo acessível por meio, inclusive, de pequenas cortes. Além dos espaços já existentes, devem ser instituídos outros, físicos e virtuais, possibilitando-se o acesso à participação social. O que falta, realmente, é operacionalizar adequadamente as disposições que tratam da participação popular nos processos políticos (BUCCI, 2006, p. 45). Urge, assim, uma normatização de participação popular nas instituições jurídico-políticas tradicionais por um processo, e mesmo a participação popular por novas tecnologias jurídicas que ultrapassem os conselhos já previstos, também carentes de melhor operacionalização.

No âmbito dessas discussões, o termo "processo" é termo preferível a "procedimento", por abranger o encadeamento de atos que o gera, fruto de participação como condição social para legitimidade da política pública, esta, sempre em evolução:

> O desafio para o direito é conseguir circunscrever o conflito social e apresentar pressupostos de desenvolvimento da controvérsia, sob regras jurídicas, que tornem possível uma evolução, do ponto de vista

> institucional, do processo decisório e da decisão. Essa evolução diz respeito à minimização de frustrações e especialmente à aceitação das regras do jogo, isto é, daquele foro e daquela disciplina para a submissão, no futuro, de disputas de índole semelhante (BUCCI, 2013, p. 136).

A participação popular necessita de instrumentação jurídica na técnica do processo para horizontalizar relações de poder historicamente verticalizadas:

> É lícito dizer, pois, que o processo é o procedimento realizado mediante o desenvolvimento da relação entre seus sujeitos, presente o contraditório. Ao garantir a observância do contraditório a todos os "litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral", está a Constituição (art. 5º., inc. LV) formulando a solene exigência política de que a preparação de sentenças e demais provimentos estatais se faça mediante o desenvolvimento da relação jurídica processual (CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO, 2004, p. 285).

A visão de ação governamental democrática através do conjunto de processos juridicamente regulados é o elemento processual estruturante dos programas de ação governamental, denominados políticas públicas (BUCCI, 2002), os quais, embora sejam programa de ação governamental, não devem funcionar como ação estatal repressiva, ao contrário: é essencial que criem espaço para o exercício da democracia cognitiva e da participação como reconhecimento do sujeito de direito. Com efeito, a política pública:

> [...] permite o encaminhamento e o tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma reconceitualização de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade de seu entorno. Seja isto com a questão ambiental, quanto ao poluidor, seja na questão social, com a prostituição infantil ou o trabalho infantil, como modo de obtenção de renda para mitigar a pobreza familiar. Sob este prisma, pela via da participação na implantação da política pública, as crianças, os pais e a comunidade dialogam com o Estado, passam a respeitar a si próprias e tornam-se respeitados como pessoas dignas de serem ouvidas e como cidadãos (MASSA-ARZABE, 2007, p. 57).

Se as políticas atuais não são pautadas pelo reconhecimento local e global de direitos humanos, a solução está em aprimorar regras e procedimentos existentes ou mesmo inovar em tecnologia jurídica de controle social, para o que se faz importante o processo administrativo, termo usado (1) para designar o conjunto de documentos organizados em pasta sobre assunto de interesse do funcionário ou da administração; (2) como sinônimo de processo disciplinar que apura infrações administrativas para punir os infratores; (3) designando em sentido mais amplo o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo ou mesmo para preparar uma

decisão final da Administração, sem absorver controvérsias (DI PIETRO, 2013, p. 683-684).

O processo administrativo é a "matriz de organização do processo decisório no âmbito da Administração Pública", modo como deve ser ordenado o processo governamental, eliminando burocracia, decidindo de forma justa, legal, útil e oportuna, de forma transparente e participativa (BUCCI, 2013, p. 145, 148, 150).

Atendendo a esse propósito foi estabelecida regulamentação, no âmbito federal, do processo administrativo, pela Lei n. 9784, de 29 de janeiro de 1999, alterada pelas Leis n. 11.917, de 19 de dezembro de 2006, e n. 12.008, de 29 de julho de 2009, com o objetivo de proteger os direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração:

> A lei federal contém normas sobre os princípios da Administração Pública, direitos e deveres do administrado, competência, impedimento e suspeição, forma, tempo e lugar dos atos do processo, comunicação, instrução, decisão, motivação, anulação, revogação e convalidação, recursos administrativos e prazos (DI PIETRO, 2013, p. 687).

Recentemente, o Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o objetivo de estabelecer diálogo entre o cidadão e a Administração Pública Federal, atribuindo uma competência baseada em cumprimento de metas à comissão de políticas públicas e destacando um ambiente virtual de participação social.

Como diretriz, o referido decreto reconhece a "participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia", retomando os conceitos já expostos de democracia participativa e do direito humano fundamental a esta, como parte da luta pelo reconhecimento do sujeito de direito, verdadeiro cidadão ativo na sociedade.

As conferências nacionais, destacadas no Decreto n. 8.243/2014, já haviam sido regulamentadas pela Lei 370/37 com o objetivo de orientar o governo federal na execução de políticas locais ao conhecer as demandas locais, possibilitando que o cidadão tenha voz no ciclo de implementação de políticas públicas por etapas locais e estaduais, resultando num conjunto de deliberações em etapa nacional com impacto sobre a produção legislativa do Congresso Nacional. Note-se, porém, que essa positivação não estanca a necessidade de aprimoramento da modalidade de participação.

Algumas críticas ao Decreto n. 8.243/2014 apontam que, ao enfraquecer o Congresso Nacional, o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) ameaça a democracia representativa. Avaliação equivocada, já que, com a democracia participativa, não há enfraquecimento, senão fortalecimento da democracia representativa.

A efetivação das garantias do direito à educação passa pela atividade histórica do Parlamento em transformar a realidade social através do processo legislativo-orçamentário, pois "dentre as três instituições que constituem o Estado, é o Parlamento que tem a sua história de criação mais relacionada com as mudanças sociais que culminaram com a criação de novos direitos, garantias e a reformulação do próprio poder público" (ASSIS, 2012, p. 14).

São muitos os entraves ao desenvolvimento de um sistema democrático participativo, mas há também medidas favoráveis, como o manifesto de apoio ao Decreto n. 8.243/2014 pelo reconhecimento de novos espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal, inclusive em rede. Segundo o manifesto, o Decreto não usurpa as atribuições do Poder Legislativo, apenas organiza as instâncias de participação social já existentes no governo federal, estabelecendo diretrizes para o seu funcionamento. Assim, seu avanço estaria em estimular espaços e mecanismos de participação que possam auxiliar no processo de formulação e gestão de políticas públicas, institucionalizando a necessária articulação entre organizações, movimentos sociais, atores da política pública.

Mas os espaços de participação e seus mecanismos, em especial os espaços virtuais de participação, demandam profissionalização da gestão pública. Para se organizar de forma diferenciada é preciso "adoção de políticas conhecidas de aprimoramento do serviço público, por meio da profissionalização da força de trabalho, valorização do desempenho e outras formas de racionalização da gestão pública" (BUCCI, 2013, p. 154-155).

Compor quadros técnicos para formulação e execução de políticas públicas, comprometendo o orçamento como despesa obrigatória continuada, possibilita uma carreira a serviço do aprimoramento do ciclo de implementação de políticas públicas, blindando os recursos humanos e materiais da politização seletiva do orçamento através de parâmetros legais, independentemente das pessoas que estão à frente da gestão (BUCCI, 2013, p. 184; 278).

Assim, com uma carreira a serviço da participação social, inovações ocorrerão por novas tecnologias, que, por sua vez, devem possuir linguagem adequada, acessível ao povo, configurando renovação na estrutura tradicional para sua abertura à participação popular:

> A transparência administrativa será o grande fator de renovação da Administração Pública brasileira, inspirando muito mais do que a mera apresentação das informações solicitadas ao público. Numa era de intensificação das comunicações e de tecnificação da gestão pública, os indicadores estatísticos de gestão de políticas públicas são muito propícios à comunicação com os eleitores. [...] O manuseio da informação pode ser um considerável instrumento de criação de poder na dinâmica governamental.
> Entretanto, a informação quantificada também se presta à manipulação política, podendo produzir uma cortina de fumaça sobre fatores mais relevantes da ação governamental. É o caso de informações sobre o custo ou o alcance de determinadas políticas, apresentadas em números, que podem amparar todo tipo de discurso retórico se não se dispõe de instrumental para a crítica qualitativa dos indicadores (BUCCI, 2013, p. 165).

Essa transparência no processo de implantação da governança democrática da informação gera confiança, no cidadão, de que os serviços públicos serão prestados conforme suas necessidades, adequando-se conforme a evolução do conhecimento das ciências e tecnologias empregadas às necessidades constantemente diversificadas.

Para isso, as tecnologias de informatização e comunicação são ferramentas a serviço de maior celeridade administrativa, numa cultura de racionalidade e organização das informações do governo à disposição dos cidadãos, verdadeiramente inserida na vida democrática (BUCCI, 2013, p. 17).

O procedimento da participação social envolve o debate iniciado a partir da definição dos pontos controvertidos, como ocorre com o processo judicial de conhecimento, pela decisão saneadora sobre as questões processuais pendentes, conforme artigo 331, § 2º, do Código de Processo Civil:

> As variáveis da ação se apresentam como perguntas, aparentemente triviais, que a autoridade, o gestor público, o movimento social, os parlamentares, enfim, aqueles que detêm alguma espécie de iniciativa sobre a ação governamental, se fazem. Essas perguntas orientam a procura dos *topoi*, pontos de partida aceitos para o desenrolar das fases ulteriores do debate.
> As perguntas mais recorrentes ou estruturantes da ação governamental podem ser organizadas num esquema passível de reiteração. Qual o escopo da ação governamental? Quem serão seus beneficiários? Qual a

> escala? Quais os seus custos? E se considerados os beneficiários unicamente, qual custo? Em outras palavras, qual a medida da eficiência da ação governamental? Em que tempo se desenrolará a ação governamental? E sobre o processo decisório, quais os seus partícipes? Os beneficiários estão suficientemente informados dos benefícios? E dos ônus? Quais as alternativas? Há outros modelos? Como superam esse problema países que passaram por esse estágio de desenvolvimento no passado? Como fizeram outros países/estados/municípios que enfrentaram o mesmo problema? (BUCCI, 2013, p. 134-135).

Trabalhando um quadro referencial da política pública nos moldes expostos, observa-se a absorção dos consensos e protestos pelo processo governamental, que deve respeitar as essencialidades do ser humano. Esse conjunto, formado por importante mudança paradigmática, abrange a identificação de preocupações isomórficas, que, mesmo partindo de pontos de vista diferenciados, acabam tomando, ao final, a mesma forma, através do diálogo intercultural, assumindo a incompletude de todas as culturas e suas diferentes significações para a concepção de dignidade humana (SANTOS, 2007, p. 6).

Para a absorção de protestos, a Teoria Geral do Processo abre os olhos para modalidades de soluções não-jurisdicionais dos conflitos, como a mediação de conflitos coletivos, quando o conflito envolve políticas públicas, como meios alternativos de pacificação social, destacando a conciliação como ruptura com o formalismo processual (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2004, p. 25-26). Esses momentos de conciliação durante o processo de implementação da política pública devem ser garantidos na esfera administrativa ou mesmo na fase judicial que envolve o ciclo da política pública:

> Lembre-se que os direitos fundamentais exigem a possibilidade da participação na sociedade e no poder. Essa participação deve ser oportunizada e incentivada não apenas através da reserva de locais de participação em órgãos públicos ou em procedimentos voltados a decisões públicas, na esfera administrativa. Os procedimentos judiciais são indispensáveis à participação do cidadão em defesa dos seus direitos fundamentais e do patrimônio público. Nesses casos a participação é viabilizada pela jurisdição e, assim, incorpora-se ao processo uma outra particularidade.
>
> O processo, nessa dimensão, assume a condição de via ou conduto de participação, e não apenas de tutela jurisdicional. Além de instrumento da jurisdição para a tutela dos direitos na perspectiva dos direitos fundamentais, o processo passa a ser instrumento para que o cidadão possa participar em busca da realização e da proteção dos seus direitos fundamentais e do patrimônio público. Ou melhor: o processo, nessa perspectiva, mais do que instrumento do poder, é instrumento para a *participação no poder*, contribuindo para a otimização da participação do povo ou, em outros termos, para democratizar a democracia através da participação (MARINONI, 2006, p. 431).

A mudança paradigmática de participação no poder no interior do processo governamental, por meio da participação social, está no eixo horizontal da relação estatal com a sociedade, desde a colocação do problema na agenda, até o momento de discussão judicial sobre a política pública:

> Portanto, ao permitir o questionamento das imposições legais, o processo judicial, promovendo a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões, é o que melhor se ajusta à legitimação do exercício do poder estatal. No entanto, isso pode não deixar de ser uma crença democrática, uma hipótese de construção de pensamentos críticos ou uma técnica razoável de solução de conflitos, a depender de como se dará a inserção dos sujeitos nesse processo. Com efeito, o problema se desloca do Direito Positivo e volta a ser do homem, razão última de todos os esforços teóricos que o instrumental jurídico deve buscar encontrar para a melhoria da qualidade de vida das pessoas de carne e osso (CAMBI, 2006, p. 117).

Através do reconhecimento do sujeito de direito, capaz de deliberar sobre políticas públicas e controlar sua implementação, o Estado atua com dever de mediação de conflitos, absorvidos através de instrumentos claros e objetivos, dentro ou fora do Poder Judiciário:

> A processualidade em sentido amplo resulta da visão de que a sociedade é inerentemente conflitiva e de que o aparelho estatal é o campo onde pelo menos parte do conflito social se resolve. As decisões estatais implicam escolhas e, portanto, a existência de interesses contemplados e outros preteridos. Nesse contexto ampliado, o processo seria a institucionalização de formas de mediação dos diversos conflitos dispersos, não mais restritos à esfera do Poder Judiciário (BUCCI, 2013, p. 117).

Na garantia do máximo de segurança e bem-estar ao povo, o Estado deve proporcionar mediação pública, conforme defende Ranieri (2013, p. 339):

> [...] o Estado é instância indispensável de mediação pública, interna e externa, e de garantia dos direitos humanos: além disso, o espaço público (assegurado no Estado) e a cidadania (conferida pelo Estado) são condições imprescindíveis para o desenvolvimento e a segurança das sociedades humanas. Logo, o postulado da soberania estatal tem aderência às circunstâncias e necessidades atuais. [...] o problema do Estado, no início do século XXI, resume-se, em última análise, em assegurar aquelas condições de mediação pública e garantia de direitos, seja em razão de exacerbamento, supressão ou erosão da soberania estatal.

Conseguir unir por mediação a eleição de prioridades para formulação da agenda e, além disso, democratizar a informação que possibilite controle social, trilha o sucesso da política pública pela participação no saber sistematicamente organizado:

> Ora, é o diálogo entre os técnicos e os diferentes setores da sociedade, da busca racional do convencimento, do contraditório, que deve emergir a definição de prioridades em matéria de políticas públicas.[...] Entre nós, são exemplos desse tipo de conduta os debates em torno da repetência dos alunos no ensino público básico e fundamental e da distribuição de cupons para o combate à fome. Nesses dois exemplos, a simples identificação do problema e a vontade política de resolvê-los (há entre nós um certo consenso sobre a relevância social desses assuntos) não garante o sucesso das políticas públicas que lhes são direcionadas. O ingrediente técnico, a catalogação de experiências anteriores, o saber sistematicamente organizado, enfim, é imprescindível para o sucesso de uma dada política.
> [...] *Bem-estar coletivo e justiça social*, enquanto objetivos da atividade da Administração Pública cumpridos por meio do arranjo de políticas públicas, são indissociavelmente ligados à *transparência* da atuação administrativa, à *ampla controlabilidade* dessa atuação e, enfim, à *participação* dos agentes sociais direta ou indiretamente interessados no cumprimento daqueles supremos desígnios (PEREZ, 2007, p. 175-176).

A efetiva democracia local e global envolve a qualidade do procedimento de participação social no ciclo da política pública com o propósito de satisfação do seu consumidor potencial, o cidadão, na possibilidade do controle social:

> No caso da democracia, espera-se que esse regime seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos em relação à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); confia-se que ele assegurará aos cidadãos e às suas associações o gozo de amplas liberdades e de igualdade política capazes de assegurar que possam alcançar suas aspirações ou interesses (qualidade de conteúdo); e conta-se que suas instituições permitirão, por meio de eleições e de mecanismos de *checks and balances*, que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho de governos e representantes (qualidade de procedimentos). Instituições e procedimentos são vistos, portanto, como meios de realização de princípios e valores adotados pela sociedade como parte do processo político. Sem elidir que a disputa por interesses e preferências envolve conflitos, a idéia é que as instituições se constituem – com base nos objetivos normativos que lhe são atribuídos – na mediação através da qual os conflitos podem ser resolvidos pacificamente (MOISÉS, 2008, p. 83).

Essa estratégia de mediação pública para "construção da democracia implica eliminar os vestígios do autoritarismo regressivo e de arbitrariedade" (ALARCON, 2012, p. 173-194) com alta transparência, apesar da resistência dos setores privilegiados. Pautadas em propostas inovadoras, nossas estruturas jurídicas e econômicas devem ganhar

novo desenho, deixando cada vez mais de excluir determinados grupos ao concentrar a economia, com reflexo na ampliação da participação social (SALOMÃO *et alli,* 2006, p.16).

Dessa forma, inovar no desenvolvimento de redes de ação pública a partir da ideia de governança pública é modificar o eixo da ação estatal, tradicionalmente verticalizado, de cima para baixo, além de transformar a relação entre Estado e sociedade civil, tradicionalmente pensada na dicotomia público-privado (MASSA-ARZABE, 2007, p. 59).

A ação pública passa, então, a ser horizontalizada, em situação de mediação das diversas necessidades e protestos, absorvendo as contestações públicas e do mercado na formação e constante oxigenação das tecnologias jurídicas aptas a efetivar políticas públicas em direitos humanos. Horizontalizar o processo governamental propõe reconhecer que a indústria escolhe quem ela quer curar, quem ela quer educar, a quem ela quer dar o direito à moradia digna, a quem ela quer conceder poder econômico. Por isso, as novas tecnologias jurídicas devem estar aptas a absorver também essas contestações de mercado, para aprimorar determinada política pública, combatendo interesses que não contribuam para o desenvolvimento, de forma que a política se caracteriza por ciclos, "não sendo possível discernir de forma definitiva suas fases, por se verificar um processo de retroalimentação, onde a avaliação não é feita ao final, mas no curso da execução" (MASSA-ARZABE, 2007, p.70).

Analisando o processo administrativo atualmente positivado e o recente Decreto que institucionaliza a Política Nacional de Participação Social – Decreto n. 8.423 de 24 de maio de 2014, podemos afirmar que houve evolução das tecnologias jurídicas de participação social desde a Constituição Federal de 1988. Seguindo normativas internacionais de possibilidade de controle social e participação popular, a Constituição Federal garante participação na gestão da atividade administrativa aos trabalhadores e empregadores nos seus interesses profissionais ou previdenciários (artigo 10), ao produtor e trabalhador rural no planejamento da política agrícola (artigo 187), à sociedade e aos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (artigo 194), aos trabalhadores, empresários e aposentados na seguridade social, saúde e assistência social (artigos 194, inciso VII, artigo 198, inciso III e artigo 204, inciso II), à sociedade na gestão democrática do ensino público (artigo 206, VI), à comunidade na proteção do patrimônio cultural (artigo 216, § 1°) (DI PIETRO, 2013, p. 697).

Além dessas modalidades de participação na gestão, a Constituição Federal confere instrumentos de controle como o direito à informação (artigo 5º, inciso XXXIII, mandado de injunção (artigo 5º, inciso LXXI), ação popular (artigo 5º, LXXIII), direito de denúncia sobre irregularidades aos Tribunais de Contas (artigo 74, §2º), direito de reclamar e denunciar irregularidades cometidas por membros do Poder Judiciário ou do Ministério Público perante ouvidorias, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça ou ao Conselho Nacional do Ministério Público (artigo 103-B, § 7º, e artigo 130-A, § 5º) (DI PIETRO, 2013, p. 698).

Além da consulta pública (artigo 31), audiência pública (artigo 32) e a participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas (artigo 33), a Lei n. 9.748/99 disciplina outros instrumentos que facilitam a participação, como o direito à informação, a motivação, as regras sobre a publicidade, embora não mencione a participação do cidadão como princípio da Administração Pública, inerente à ideia de Estado Democrático de Direito e destacado no artigo 1º da Constituição Federal, que declara que "todo poder emana do povo" (DI PIETRO, 2013, p. 607; 698).

Esse método democrático de implementação de política pública local deve subir a todos os níveis, pois as políticas nacionais são influenciadas e controladas por compromissos em níveis mais altos, mesmo que teoricamente os Estados mantenham sua soberania (WOUTERS *et alli*, 2004, p. 49). Ademais, um processo de retroalimentação das políticas públicas também deve ser repensado para além do território do Estado, vislumbrando em que medida é possível uma participação social em âmbito internacional. Algumas políticas educacionais globais nesse sentido têm sido efetivadas, mas é preciso verificar se o processo democrático tem sido respeitado no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas.

2.3.3 Democracia participativa local e global da política educacional

Para implementação da política educacional, os atuais instrumentos e mecanismos de gestão democrática no Brasil são o Fórum Nacional de Educação (FNE), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselhos Estaduais de Educação (CEE), Conselhos Municipais de Educação (CME), Conselhos Escolares, Conselhos Universitários, União

Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Apesar da sua importância para a gestão democrática local, tais espaços precisam avançar na transversalidade da internacionalização, com articulação entre organizações e intergovernamentalidade, aprimorando a participação de todos.

Tornar a participação mais ampla e efetiva é priorizar o aspecto jurídico-institucional observando formas e procedimentos aptos a captar fatores políticos, "produzindo ação governamental democrática e a longo prazo, isto é, jurídica e socialmente sustentada" (BUCCI, 2013, p. 11-12). No âmbito educacional, para que a política se origine da participação popular, a legislação deve exigir a institucionalização dessa participação nos espaços de educação, desde a mais tenra idade até o mais alto grau de maturidade do ser humano, em especial no espaço universitário, por sua importante atividade de extensão e de utilidade social, e contra a hegemonia do capitalismo global.

Ao se buscar legitimidade nessas ações, deve-se reformar a estrutura educacional de caráter colonial que historicamente inferiorizou o conhecimento produzido por grupos excluídos. A análise desse histórico revela a urgência da construção de uma universidade pós-colonial, pública e com bolsas de manutenção, que promova coesão social pela participação ativa na defesa da diversidade cultural, e cuja extensão priorize "o apoio solidário na resolução dos problemas da exclusão e da discriminação sociais e de tal modo que nele se dê voz aos grupos excluídos e discriminados" (SANTOS, 2011, p. 66-74).

A ação governamental deve proporcionar a participação social em todas as fases de implementação das políticas públicas, cabendo à ciência jurídica positivar esse caráter democrático de forma clara. Tenha-se em vista que o direito, pelo aspecto sociológico, é uma das formas de controle social, como "conjunto de instrumentos de que a sociedade dispõe na sua tendência à imposição dos modelos culturais, dos ideais coletivos e dos valores que persegue, para a superação das antinomias, das tensões e dos conflitos que lhe são próprios" (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2004, p. 19). Daí a importância da participação social local e internacional e a necessidade de compreensão de que a incompletude natural da política pública deve ser absorvida de acordo com a teoria geral do processo, pelo processo como instrumento de absorção de conflitos.

Ao se institucionalizar um processo democrático de gestão local e global, inclusive pela inovação da *e*-democracia como espaço virtual e acessível mundialmente, há

possibilidade de melhor qualidade democrática no sistema internacional, permitindo-se que o ser humano participe da tomada de decisão de temas transnacionais. Para que ocorra essa coesão social, é preciso maior investimento na contratação de serviços de tecnologia da informação, em grande escala, com implantação de rotinas e padrões informatizados, céleres e passíveis de acompanhamento pelo público, via internet, o que contribuiria para a agilidade e transparência da gestão pública (BUCCI, 2013, p. 180).

Entretanto, não se deve perder de vista que o êxito de políticas públicas não depende somente das ações da Administração Pública, sendo fundamental a adesão da sociedade, exercida a partir de instrumentos de orientação e auxílio que propiciem o consentimento da coletividade para a eficiência da atuação administrativa, impulsionando a adesão pela explicação e participação (PEREZ, 2007, p. 163; 167-168; 176). Aliás, a importância da participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas deve ser compreendida como conceito de política pública, como fundamento para a organização sistemática dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais (PEREZ, 2007, p. 170).

Participar da ação governamental deve ser, portanto, um projeto político institucionalizado, cujos protagonistas são: a universidade pública, por uma globalização alternativa, contra-hegemônica; o Estado nacional, ao escolher agir pela globalização solidária da universidade; o ser humano, interessado na articulação cooperativa entre a universidade e o conhecimento pluriversitário solidário, e o capital nacional que defenda a universidade pública (SANTOS, 2011, p. 58-61).

Ao se avançar do conhecimento universitário, produzido na universidade, para o conhecimento pluriversitário, cuja produção é resultado da partilha entre pesquisadores e utilizadores, exige-se mais participação na produção do conhecimento e na avaliação de seus impactos, numa interatividade que percebe claramente que as escalas nacional e transnacional de reforma universitária são necessárias, pois a solução local não é possível sem articulação global (SANTOS, 2011, p. 40-43; 56-58)

Criar vínculo político com a sociedade é a responsabilidade social da universidade pela institucionalização da democracia externa e interna, por meio da incorporação, nos processos internos de participação, de conselhos social e culturalmente diversos, com efetivo retorno aos interesses que ainda estavam distantes das discussões da universidade (SANTOS, 2011, p. 98; p. 100-101).

Mas até mesmo a participação comporta perigos, como a captura pelo governo, quando os canais de participação simplesmente ecoam a política governamental em vigor; corrupção; a captura pelo mercado, inclusive das informações; deficiência de análise pelo mau diagnóstico dos problemas ou análise política equivocada; falhas de coordenação (PEREZ, 2007, p. 172-174). Com tantas dificuldades para um funcionamento apropriado, a universidade encontra-se em crise que resulta, em parte, da cooptação sofrida pela globalização hegemônica, o que requer uma resposta ativa na construção de uma globalização contra-hegemônica (SANTOS, 2011, p. 58).

As inovações em tecnologias jurídicas devem estar atentas aos perigos da participação social na organização da Administração Pública em âmbito local ou internacional. Se em âmbito local há o desafio democrático do empoderamento pela informação (BOBBIO, 2003, p. 314), a transparência limitadora desse poder está mais exposta ao abuso nas relações internacionais (BOBBIO, 2003, p. 314). Analogamente, a sociedade do conhecimento pressiona a universidade para direcionar sua pesquisa no ganho de produtividade e desenvolvimento tecnológico para competitividade das empresas, numa segmentação global da produção de conhecimento pelo patenteamento, distorcendo as prioridades da pesquisa e deslegitimando a universidade ao limitar sua responsabilidade social (SANTOS, 2011, p. 84; 88). Embora o mercado tenda a pesar nas decisões sobre o que a universidade deve pesquisar, o movimento de democratização do seu espaço resgata sua legitimidade, conferida pela responsabilidade social.

Portanto, é preciso atentar aos poderes envolvidos nas políticas e instituições educacionais, pois mesmo que sejam estabelecidos espaços globais de participação social e regulamentação transnacional de responsabilização dos gestores da política educacional, sem informação e conhecimento englobante apto ao exercício da condição política do ser humano, o direito humano fundamental à democracia participativa será mera garantia sem efetividade.

Para se promover a condição política do ser humano, os espaços devem ser institucionalizados na transversalidade da ecologia de saberes:

> Consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humanístico, que a universidade produz, e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses, provindos de culturas não ocidentais indígenas, de origem africana, oriental etc.) que circulam na sociedade. [...] Ou seja, a injustiça social contém no seu âmago uma injustiça cognitiva. [...] A ecologia de saberes são conjuntos de práticas que promovem uma nova convivência ativa de saberes no pressuposto que

> todos eles, incluindo o saber científico, se podem enriquecer nesse diálogo. Implica uma vasta gama de ações de valorização, tanto do conhecimento científico, como de outros conhecimentos práticos, considerados úteis, cuja partilha por pesquisadores, estudantes e grupos de cidadãos serve de base à criação de comunidades epistêmicas mais amplas que convertem a universidade num espaço público de interconhecimento onde os cidadãos e os grupos sociais podem intervir sem ser exclusivamente na posição de aprendizes (SANTOS, 2011, p. 76-77).

A remoção das barreiras culturais que impedem a harmonização de interesses na governança global é uma circunstância provisória, posto que o conhecimento pluriversitário age a favor da compreensão e respeito da diversidade de interesses na governança global, prática duradoura que deve ser regulamentada e institucionalizada.

Num contexto de globalização neoliberal, uma política educacional transnacional pode aprimorar a gestão democrática da política educacional local ao reforçar a necessidade de reconstrução do projeto de cada país, inventando um cosmopolitismo crítico pela educação política no resgate da finalidade social do Estado. Nesse sentido, políticas educacionais transnacionais existentes podem servir de modelo para análise para futuras políticas públicas educacionais de cooperação internacional visando a garantir democracia cognitiva num espaço global de educação, em que há verdadeira oxigenação dos quadros referenciais dos Estados.

Se, todavia, a cooperação internacional não é formulada com intencionalidade política pelos Estados, não abrindo espaços participativos ao ser humano, a política adotada deixa de abranger a horizontalidade das relações de poder para verticalizar ainda mais as intenções autoritárias, gerando mais violência nos espaços. Recentemente, o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS, do inglês *General Agreement on Trade in Services (GATS)*), acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC) que entrou em funcionamento em janeiro de 1995, promove a liberalização de barreiras comerciais para serviços, dentre eles, a educação, desde 2000, provocando a transnacionalização neoliberal da universidade.

Esse Acordo exige a redução de financiamento à educação pública, facilitando a expansão da educação superior privada, deslocando o poder dos docentes e comunidade escolar para administradores treinados em parcerias com agentes privados. Tal verticalização das relações de poder beneficia países exportadores de mercadoria universitária; porém, mostra-se extremamente prejudicial para países como Congo, Lesoto,

Jamaica e Serra Leoa. Por sinal, países periféricos na África não conseguiram seguir diferente estratégia além da adesão ao GATS, imposta pelo Banco Mundial, que diagnosticou como irremediável o quadro de carências de suas universidades, listadas em relatório da UNESCO de 1997, determinando o investimento em outros níveis de ensino e deixando que o mercado global de educação superior devastasse o continente.

Nesse cenário, percebe-se importante a transversalidade da internacionalização da educação pela necessidade de respeito às culturas diversas, desestimulando os *rankings* excludentes e incentivando a participação por uma política educacional transnacional que inclua todos, medidas que fortalecem a universidade e a educação local e global:

> Assim, a construção da rede pública implica a partilha de recursos e de equipamentos, a mobilidade de docentes e estudantes no interior da rede e uma padronização mínima de planos de cursos, de organização do ano escolar, dos sistemas de avaliação. Nada disto tem de eliminar as especificidades com que cada universidade pretende responder ao contexto local ou regional em que se insere. Pelo contrário, essa especificidade, ao ser mantida, pode ser valorizada no interior da rede. Por exemplo, no Brasil, tenho-me apercebido de experiências riquíssimas de extensão nas universidades do Norte e do Nordeste que são totalmente desconhecidas ou desvalorizadas no Centro-sul e Sul. E estou seguro que o inverso também ocorre (SANTOS, 2011, p. 93).

Exemplo de aliança entre nações ocorreu na Europa em 1950, quando Jean Monnet, em colaboração com Robert Schumann, divulgaram o Plano Schumann, propondo a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Tal ato foi positivo ao se considerar a importância da união de países sob uma autoridade comum na fusão da indústria pesada da Europa Ocidental. Aquela declaração considerava que a paz mundial somente seria assegurada com esforços equiparáveis aos perigos que a ameaçavam, no sentido de uma Europa organizada e aberta à participação dos países, subordinando, naquele momento, o conjunto da produção franco-alemã do carvão e do aço a uma alta autoridade. Declarava-se ali o desejo de uma relação pacífica que nunca ocorrera e que, com a união da França e da Alemanha, poderia ser produtiva para além de suas fronteiras.

A Declaração Schumann expressa a característica do planejamento transcendendo os limites do Estado (BUCCI, 2013, p. 186) ao lutar pela integração europeia, iniciativa orientada por uma visão de união global da União Europeia, pela possibilidade de transformação das relações tradicionais entre os países, deliberadas com as maiorias representativas ao criar a primeira Comunidade Europeia, fundindo uma parte das soberanias nacionais e submetendo-as ao interesse comum.

Em 1999 outro movimento de integração foi observado na Europa, quando o Processo de Bolonha, fruto da Declaração assinada em Bolonha, na Itália, por ministros responsáveis pelo ensino superior de 29 países europeus, atendeu aos objetivos da Estratégia de Lisboa por um Espaço Europeu de Educação Superior.

Com o Processo de Bolonha e a criação do Espaço Europeu de Educação Superior, países europeus almejaram preparar a Europa econômica e politicamente para competir. Percebe-se que o preparo para a educação, na intenção desse acordo, compreende a efetividade da educação para o mercado de trabalho e para o exercício da cidadania ao longo da vida.

Os países participantes do Processo de Bolonha, em caráter voluntário, buscaram desde 1999 estabelecer parâmetros comuns para certificação da formação com a adoção do Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS), intensificando a circulação de estudantes no contexto europeu e, com o aproveitamento de créditos nas várias fases da vida acadêmica, superando problemas formais do reconhecimento de estudos (BUCCI, 2013, p. 240). Assim, pela mobilidade espacial há o estreitamento de laços culturais ao mesmo tempo em que ocorre a educação por competências globais para acesso a bens, ao mercado de trabalho e para o exercício de cidadania pela educação política.

É visível, porém, que, a partir da década de 80, o modelo de desenvolvimento econômico de globalização neoliberal induziu o Estado a não priorizar políticas sociais como educação, saúde e previdência (SANTOS, 2011, p. 18), o que, no âmbito internacional, impactou a necessidade de uma reforma. Nesse contexto, a ideia da construção de um espaço europeu de educação traz uma inovação em políticas educacionais transnacionais, a da busca por um espaço comercial para a construção de um espaço político.

A Rede Europeia para Garantia de Qualidade no Ensino Superior, *European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA),* foi criada em 2000, compreendendo como importante o processo de partilha na avaliação para garantir qualidade de educação. No processo de Bolonha, o termo “formação” foi substituído por “educação” na comunicação da Comissão Européia aos 21 de novembro de 2001, considerando a necessidade de um espaço europeu de educação política ao longo da vida. A aplicação do conceito de educação ao longo da vida considera a garantia da educação

infantil, ensino primário, secundário e superior, além da formação profissional contínua ou não até o mais alto grau de maturidade.

Políticas educacionais têm sido implementadas para além das questões globais, numa verdadeira gestão intergovernamental, mas que deve oportunizar a construção política do espaço pela participação popular:

> A União Europeia (EU) assumiu alguns compromissos mas com limitações e ressalvas. A estratégia da EU é baseada na ideia de que as universidades européias não estão por agora preparadas para competir em boas condições (ou seja, em condições lucrativas) no mercado transnacional da educação superior. Há, pois, que defendê-las e prepará-las para competir. É este o sentido político das Declarações da Sorbonne e de Bolonha e das reuniões de seguimento que se seguiram. O objetivo é criar um espaço universitário europeu que, pese embora as especificidades de cada país – que são de manter sempre que possível – deve ter regras comuns quanto às estruturas curriculares, sistemas de certificação e de avaliação etc., de modo a facilitar a mobilidade de estudantes e professores no interior da EU e a conferir coerência à oferta europeia quando se lançar em forma mais avançada de transnacionalização. Esta estratégia, sendo defensiva, partilha contudo os objetivos de transnacionalização do mercado universitário e, por essa razão tem sido contestada pelas associações de universidades europeias e pelas associações de docentes. Estas pedem aos países europeus que não assumam nenhum compromisso no âmbito do GATS e propõem em alternativa que sejam reduzidos os obstáculos à transnacionalização da educação (comercial ou não comercial) através de convenções e agendas bilaterais ou multilaterais, mas fora do regime de política comercial (SANTOS, 2011, p. 37-38).

Perspectivas de cooperação internacional como o Processo de Bolonha podem aprimorar as políticas educacionais aplicadas no Brasil e em âmbito transnacional, desde que isso seja uma necessidade colocada em agenda através da participação social. Convenções entre países com ampla participação popular são atitudes com intencionalidade democrática, contra a hegemonia imposta por uma política estritamente comercial, visando lucro através das políticas educacionais locais e transnacionais. Havendo mobilização pela gestão democrática da política educacional local e transnacional, fundada em elementos subjetivos como ação de força criadora de uma instituição (HAURIOU, 2009, p. 18; 20), é possível nascer juridicamente a institucionalização da intencionalidade política da ação governamental e intergovernamental.

É preciso criar uma cultura de rede que densifique, democratize e qualifique a universidade para uma globalização solidária, a exemplo da constituição da rede que a

União Europeia realizou ao verificar que suas relações entre universidades eram pautadas pela heterogeneidade institucional, com segmentação e isolamento, enfraquecendo sua inserção no contexto globalizado da educação superior (SANTOS, 2011, p. 95).

Para a efetivação dessa construção política, devem existir tecnologias jurídicas aptas a intervir para que o princípio de educação por toda a vida torne-se eficaz (DURAND-PRINBORGNE, 2004) e em favor da diversidade educativa, cujo valor tem sido consagrado pelos Tratados Constitutivos da União Europeia, nos quais se afirma que a educação é uma prerrogativa dos Estados membros. O compromisso dos países da União Europeia foi conseguir que, no ano de 2007, os governos respectivos tivessem aprovadas as diretrizes próprias dos títulos de graduação adaptados aos dispostos pela Convergência Europeia, processo voluntário no qual os protagonistas são os agentes que intervêm na Educação Superior: instituições implicadas; os responsáveis acadêmicos; os professores, os estudantes e a Administração Pública.

Com a diretiva tomada pela Comunidade Europeia na consolidação de um espaço europeu de educação, propõe-se a melhor regulamentação de um sistema atento às necessidades locais, ao mesmo tempo em que aberto a identificar e acolher a diversidade atual e vindoura. Esse movimento dá suporte à educação e a inova protegendo a indústria, mas sofisticando a política educacional ao quebrar o monopólio da informação e possibilitar maior participação democrática. Apesar das contribuições que proporciona, ainda não ocorre a participação de todos efetivamente, o que poderia aprimorar a intencionalidade política do Processo de Convergência Europeu.

Nessa mesma vertente de pensamento, houve o marco estratégico Educação e Formação 2020 para a cooperação europeia no âmbito da educação e formação com os objetivos de gerar aprendizagem permanente e mobilidade; melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação; promover a equidade, a coesão social e a cidadania ativa; incrementar a criatividade e a inovação, incluído o espírito empresarial, em todos os níveis da educação e da formação.

A internacionalização Norte-Sul dita as agendas e é clara a força do modelo do Processo de Bolonha para as agendas de outros países. A integração Norte-Sul é importante pela união do conhecimento ocidental ao oriental, trazendo ao debate questões hegemônicas e contra-hegemônicas, conhecimento universitário e pluriversitário, em relação horizontal entre países desenvolvidos e os considerados em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Nesse sentido, é preciso pensar a internacionalização Sul-Sul, em

integração proveitosa com a participação em redes regionais com a rede Zona de Integração do Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR), Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Associação de Educação Internacional (NAFSA), Fórum Mulheres Mercosul, Setor Educacional do Mercosul (SEM), Associação de Universidades Grupo Montevideo, Rede de Universidades dos BRICS.

Em cada organização, deve-se analisar como trabalhar a transversalidade da internacionalização no cotidiano de seus departamentos, refletindo a internacionalização abrangente (HUDZICK, 2011) através de seus organogramas, atos e discursos.

Diante da atual dronificação do poder, é preciso resgatar a dimensão epistemológica da política. Criar outra maneira de pensar: criar uma epistemologia da política. Há caminhos para isso institucionalizando-se o modelo de cooperação internacional e utilizando-se uma das acepções de Hauriou, instituições-pessoas, correspondente às políticas públicas como programas de ação para a obtenção de resultados e realização de metas em quantidade e prazo definidos. Compondo o plano de ação, pode-se utilizar a técnica do modelo (BUCCI, 2013, p. 239) para criar modelos de educação realmente política e transnacional.

A diretiva é uma forma de aplicação da técnica do modelo usada na realidade dos países desenvolvidos, como a aplicada no contexto da União Europeia em relação a vários temas disciplinados de modo convergente, como é o caso do Processo de Bolonha:

> Além dos temas iniciais, a união aduaneira e a circulação de pessoas, ainda no âmbito do Mercado Comum europeu, posteriormente outros aspectos passaram a ser de interesse enfrentar pelos vários países de maneira convergente e às vezes padronizada. É o que acontece, por exemplo, quando a circulação de pessoas passa a envolver o intercâmbio de profissionais qualificados e a certificação, em termos de formação acadêmica, precisa ser traduzida, não apenas no plano linguístico, mas em relação à certificação de competências. As rudimentares tabelas de equivalência entre os diplomas e graus dos diversos países passam a dar lugar a um processo formal de convergência, voluntário, da organização dos estudos e da documentação da formação dos estudantes. O próprio processo de busca de convergência é modelizado, de tal maneira que, em prazo determinado, certas etapas são percorridas e o conjunto dos países envolvidos as supera simultaneamente.
>
> A "modelização" ou adoção de modelos de convergência é empregada em inúmeros campos, por meio das diretivas, cuja premissa é a pactuação de um formato próprio para a disciplina da matéria definida. Assim, passam a ser objeto de deliberação, segundo disciplina jurídica voltada à obtenção do consenso, os parâmetros para o conteúdo pretendido, os

> prazos, com a consideração dos recursos envolvidos, sejam humanos, materiais ou financeiros (BUCCI, 2013, p. 239-240).

A dificuldade da participação democrática na governança global encontra esperança na cooperação internacional que ultrapasse o raciocínio mercantilista, proporcionando políticas de estado pela democracia cognitiva e participativa ao ser humano. Portanto, para além da integração econômica, é preciso integração jurídica, que começa pela universalização e uniformidade da formação, equivalência de títulos e mobilidade de trabalho (CARPANO, 2014). A construção de um espaço global de educação, ou de espaços regionalizados que promovam cooperação, é importante para a democracia mundial, considerando que possibilita melhor formação dos dirigentes dos Estados e o envolvimento de cidadãos educados para a participação social.

Impõe-se, assim, uma "consciência normativa mundial, reconhecendo a necessidade de regular conjuntamente os problemas que não podem ser resolvidos individualmente" pela urgência das organizações internacionais incorporarem a sociedade civil organizada à sua dinâmica institucional (VENTURA, 2009, p. 86).

No rumo dessa tendência, a nova institucionalidade no interior das universidades deve incluir um sistema de avaliação participativa que envolva a rede de universidades, fixando critérios por mecanismos de democracia interna e externa, avaliando o retorno social da universidade e possibilitando que o processo de avaliação de cada universidade e da rede contribuam para a aprendizagem política, em favor da construção de autonomia dos atores e das instituições (SANTOS, 2011, p. 102-103).

Uma reforma institucional da política educacional, num contexto de globalização neoliberal, deve vir com a possibilidade de uma globalização alternativa, fortalecendo a legitimidade da universidade pública na responsabilidade social num processo de rede, articulando as universidades, institucionalizando democracia interna e externa, avaliando sua legitimidade periodicamente por avaliação participativa interna e externa (SANTOS, 2011, p. 91), pressuposto da política educacional de intencionalidade democrática, pela qual é possível propor inovações político-legislativas para institucionalizar a articulação da política educacional.

Na intenção de reiterar o compromisso da universidade com a escola pública, o próximo capítulo apresenta o cotidiano da gestão democrática da política educacional brasileira. A tese foi sendo construída a partir das entrevistas de pesquisa, e não o contrário

- o que soaria como mero assistencialismo e retórica -, por ser necessária a "reconceptualização dos processos e prioridades de pesquisa a partir dos utilizadores e a transformação destes em coprodutores de conhecimento" (SANTOS, 2011, p. 80). A tese é fechada com cada fala do cotidiano escolar, falas coautoras da pesquisa, apresentando, nas suas representações, as respostas e, ainda, muitas perguntas sobre como efetivar o direito à gestão democrática, em especial, da política educacional.

3 O COTIDIANO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Para completar a investigação é preciso unir a abordagem macrossocial à microssocial, percebendo como acontece a política de gestão democrática no cotidiano escolar. A abordagem macrossocial permite compreender como o governo está organizado, enquanto a abordagem microssocial observa o governo em movimento na construção das políticas públicas. Governo e ação governamental estão ligados pelo plano mesoinstitucional, dos arranjos institucionais (BUCCI, 2013, p. 38-39). Tais arranjos mostram o desenho institucional da política de gestão democrática da educação que o direito realiza ao construir regras, procedimentos, autoridades e poderes. Ao observar esse desenho, por uma abordagem mesoinstitucional, é possível notar como esses arranjos institucionais ocorrem no cotidiano do ambiente escolar, contribuindo para a construção e o desenvolvimento dos institutos e instituições que efetivam a gestão democrática da educação.

Investigar o cotidiano da gestão democrática da política educacional na escola brasileira possibilita avançar na construção de um desenho institucional mais adequado à promoção da gestão pública com a participação democrática da sociedade:

> O bloqueio levantado pela necessidade de reformar as mentes para reformar as instituições é acrescido de um bloqueio mais amplo, que diz respeito à relação entre a sociedade e a escola. Uma relação que não é tanto de reflexo, mas de holograma e de recorrência. Holograma: assim como um ponto único de um holograma contém em si a totalidade da figura representada, também a escola, em sua singularidade, contém em si a presença da sociedade como um todo. Recorrência: a sociedade produz a escola, que produz a sociedade. Diante disso, como reformar a escola sem reformar a sociedade, mas como reformar a sociedade sem reformar a escola? (MORIN, 2003, p. 100)

As atividades do dia a dia, que são repetitivas e marcadas pela homogeneidade, cristalizam-se com a cotidianidade, consolidando os mesmos gestos e trajetos do cotidiano, base do Estado organizado, impondo os critérios de mudança de sua organização (PENIN, 2011, p. 46; 48). Por isso é importante a análise das vozes ouvidas e silenciadas na cotidianidade para repensar a limitação dos critérios de mudança desse conhecimento produzido no cotidiano escolar. Conhecer o saber específico produzido pelo discurso do cotidiano, a partir dos posicionamentos sobre a política da gestão democrática da educação,

possibilita a compreensão de um conhecimento que poderá, no futuro, ser institucionalizado como norma:

> É no âmbito da análise do cotidiano que podemos melhor entender as ações dos sujeitos que movimentam a escola e com isso alcançar a natureza dos processos constitutivos da realidade escolar, tendo em vista a sua transformação (PENIN, 2011, p. 39).

O cotidiano da escola torna possível perceber de que modo as relações de poder são construídas, para, então indicar possíveis transformações suscitadas por uma gestão democrática. Conhecendo as práticas e os processos desenvolvidos no ambiente escolar, é possível produzir conhecimento com intencionalidade democrática, transformando as práticas ao permitir a ação política do ser humano. Isso só é possível ao transformar as atuais práticas de gestão por meio do círculo virtuoso entre democracia cognitiva e democracia participativa. Cada transformação ocorrida no ambiente escolar potencializa uma perspectiva de transformação da sociedade por meio da produção de conhecimento com participação popular.

Ao analisar quais são as condições de gestão democrática e as práticas do ambiente escolar há possibilidade de entender a influência da falta de gestão democrática na formulação e implementação de políticas educacionais no Brasil.

A gestão autoritária ou democrática pode ser percebida por meio das representações dos sujeitos envolvidos no ambiente escolar. Esses sujeitos têm a possibilidade de agir politicamente pelo viés da democracia ou do autoritarismo, a partir de suas experiências de relações de poder horizontalizadas ou verticalizadas. As relações verticais têm a potencia de anular qualquer ação política dos sujeitos, chegando eles a docilmente aceitar que o cotidiano escolar é orientado exclusivamente pelos órgãos centrais e superiores de educação. Porém, com a horizontalização das relações sociais que a gestão democrática produz, o espaço escolar permite ações transformadoras construídas pela ação política do ser humano, ao compreender e desejar a necessária ação de mudança:

> O cotidiano só pode ser compreendido se seus participantes se tornarem sujeitos ativos e conscientes de sua situação como agentes da história, se entenderem a manipulação da qual são sujeitos no seio da programação moderna; enfim, se desejarem conhecer seu cotidiano e suas experiências cotidianas (PENIN, 2011, p. 199).

Para que a gestão democrática ocorra é necessário ouvir todas as vozes, considerando os problemas a partir da oportunidade de ação política do ser humano

envolvido com cada cotidiano organizacional. É a partir da voz de cada usuário ou prestador do serviço público, mesmo que contratado temporariamente ou terceirizado, que se pode colocar na agenda determinada política pública, implementar e possibilitar participação durante todo seu ciclo.

Considerando-se o cotidiano da gestão de uma política pública, a ciência jurídica melhora a definição da arquitetura institucional para sua efetivação de forma democrática, para que o ser humano participe na construção do seu espaço político, contribuindo para o bem comum, finalidade do Estado Social e Democrático de Direito.

A gestão democrática como política pública tem uma estrutura jurídica com suporte internacional e nacional. No Brasil, a preocupação em garantir uma Administração Pública democrática é assegurada pelo artigo 37 da Constituição Federal, que, em seu §3, determina que "a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta", e que essa lei regulará especialmente "avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços", concedendo aos usuários o acesso à informação "sobre atos de governo", ressalvadas informações que possam ferir a inviolabilidade da intimidade ou o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Com a Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – e o Decreto n. 8.243/2014 – da Política Nacional de Participação Social – define-se o desenho do círculo virtuoso que obriga o Estado a informar e a dar oportunidade para a participação do ser humano na construção de seu espaço político.

A Lei de Acesso à Informação obriga à transparência ativa, pela divulgação de informação sem a necessidade de solicitação, bem como à transparência passiva, concedendo informação solicitada pelo ser humano.

O Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social reconhece como mecanismos de cognição e deliberação, além de outros existentes ou que possam vir a existir: conselhos e comissões de políticas públicas, conferências, ouvidorias, mesas de diálogos, fóruns interconselhos, audiências públicas, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social. Defende a diversidade entre os representantes da sociedade civil, por critérios transparentes de escolha, rotatividade desses representantes e publicidade de atos. Dispõe, ainda, de diretrizes para assegurar a intencionalidade política, democrática, dos demais mecanismos. Não se trata mais de um Estado que tutela, mas de

um Estado que, por ser ator principal das políticas públicas, media e dinamiza a ação dos atores sociais ao informar e possibilitar a participação:

> A Administração, logo, em muitos casos, deve-se postar em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade. Ao lado dos mecanismos tradicionais da coerção, injunção e do constrangimento, a Administração, em sua relação com a sociedade, passa a utilizar principalmente a orientação, a persuasão, a ajuda. [...]
> A técnica clássica da decisão unilateral, mediada pela edição de uma obrigação precisa e a possibilidade de punir sua desobediência, se acha em franco colapso. A Administração deve, pois, buscar impulsionar a adesão através de dois procedimentos indissoluvelmente ligados na prática: a explicação e a participação (PEREZ, 2007, p. 163-176).

O êxito de políticas públicas depende principalmente das ações da Administração Pública. No entanto, não depende somente delas. É fundamental a adesão da sociedade, a partir de instrumentos que procurem o consentimento da coletividade para a eficiência da atuação administrativa (PEREZ, 2007, p. 167-168). Para tanto, a direta atuação do Estado deve garantir cognição e participação do ser humano.

A realidade do direito público subjetivo à educação política, no entanto, apresenta falhas de ação estratégica, pelas perspectivas de futuro apresentadas na política de gestão democrática:

> A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas 'políticas de Estado'-, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas 'políticas de governo' (BUCCI, 2006, p. 19).

A formulação de um programa de ação governamental para efetivar democraticamente algum direito pode denotar uma política de Estado, ou mesmo uma política de governo, mas deve seguir instrumentos normativos de promoção dos direitos humanos:

> A elaboração dessas políticas deve estar em consonância com os ditames da Constituição e dos demais instrumentos normativos do ordenamento jurídico, bem como deve sempre ter como finalidade o interesse público e a promoção e proteção de direitos, em especial aqueles reconhecidos como direitos humanos. É dentro dessa lógica que será desenvolvida a análise das políticas públicas, e a partir daí é que se abordará a relação existente entre políticas de Estado e políticas de governo (AITH, 2007, p. 219).

Para além de uma política de governo a efetivação da gestão de forma democrática como política de Estado denota um objetivo transformador permanente. Isso porque o Estado empreenderia ações com intencionalidade democrática, desde a elaboração. financiamento e institucionalização dessa gestão

> Essa diferenciação deve levar em conta três fatores principais: i) os objetivos da política pública; ii) a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública; iii) a forma de financiamento da política pública. A conjugação desses fatores é que dará a clareza necessária para se diferenciar uma política de Estado de uma política de governo. [...] Uma política é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Quando, de outro lado, os objetivos das políticas públicas forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos em nossa Carta, pode-se falar em política de governo. [...] Uma política voltada, por exemplo, a instituir no âmbito das estruturas do Poder Executivo uma carreira de fiscalização de vigilância sanitária, possui uma característica de essencialidade que não permite que a mesma seja considerada uma simples política de governo. A institucionalização de uma carreira dessa importância pode ser considerada uma política de Estado, pois não é dado aos governos o direito de sua supressão pura e simples, sem que isso signifique um grave perigo à ordem pública e à consolidação do Estado Democrático de Direito (AITH, 2007, p. 235).

Portanto, a valorização da ação política, dando oportunidade de cognição e participação do cidadão na gestão pública, deve ser uma política de Estado, iniciando por organizar sistemas aptos e estruturados e por garantir financiamento necessário à gestão democrática das políticas públicas:

> Outro exemplo de política de organização estrutural de serviços públicos essenciais é a política de estruturação do Sistema Único de Saúde. O Estado deve, segundo a Constituição Federal, organizar uma rede de serviços públicos de saúde, ou de serviços ligados aos fatores condicionantes da proteção à saúde, capaz de oferecer para a população o acesso integral, universal e gratuito à saúde. Ou seja, o Estado deve promover políticas voltadas a construir na nação uma rede de hospitais públicos capazes de dar o atendimento integral à população, deve organizar uma rede de saneamento público e de distribuição de água potável capaz de atender toda a população, evitando assim as contaminações pela água, deve constituir um quadro de profissionais de saúde das mais diversas áreas voltados à vigilância sanitária e epidemiológica, enfim, deve agir de forma planejada e eficaz para se dotar da estrutura necessária à garantia da saúde pública no país. [...] Já as políticas de governo podem ser políticas pontuais, voltadas à promoção e proteção dos direitos humanos, dotadas de uma maior flexibilização e de maior especificidade em seus objetivos. [...] Exemplificando, uma política que busque implementar um Programa de Saúde da Família é uma política de governo, embora inserida no âmbito da consolidação do

> Sistema Único de Saúde. [...] A partir da estrutura estatal já consolidada, é criado um programa voltado a oferecer um modelo de atenção à saúde, mas isso não significa que não possam existir, dentro do Estado e utilizando-se da mesma estrutura, outros modelos de prestação desse serviço público essencial. Outros programas de atenção à saúde podem ser criados para atender ao mesmo objetivo, que é o de dar atenção à saúde (AITH, 2007, p. 236).

A ação planejada do Estado possibilita eficiência às políticas públicas e confiança do cidadão no aparato estatal. O conjunto de procedimentos de uma política pública deve vislumbrar a seleção de prioridades ao observar as diretrizes num conjunto de processos regulados para atingir metas estipuladas em programas, sempre com participação popular:

> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. Decompondo-se o conceito proposto, extraem-se os elementos de estruturação a seguir comentados: ação-coordenação, processo e programa (BUCCI, 2006, p. 1; 39-40).

O ator principal da efetivação de uma política pública é o Estado, com respeito aos direitos humanos e aberto à participação da diversidade. A abordagem das políticas públicas pela Ciência Jurídica, dessa forma, deve ser dialógica, interdisciplinar:

> Definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade. [...] Partindo do pressuposto de que a política atua por meio de expressões jurídico-institucionais, cujo domínio representa uma forma particular de poder, o funcionamento do governo e a formação dos arranjos institucionais, configurando políticas públicas, constituem uma agenda específica de pesquisa e ação. Seu objeto principal deve estar centrado na formação do direito, na base dos programas de ação governamental, num ambiente democrático (o que já foi chamado, em outro tempo e com um sentido mais limitado, de 'política jurídica'). O objetivo é compreender o fenômeno governamental por dentro do direito, com base nas categorias próprias desse campo, com um instrumental analítico que auxilie a identificação e sistematização de condições, regras e instituições jurídicas necessárias a um Estado em desenvolvimento para formular e executar políticas públicas, criando canais e processos de organização de forças da sociedade (BUCCI, 2013, p. 35-36).

No Brasil, compreende-se por política de Estado a gestão democrática de políticas por sua garantia constitucional e infralegal, buscando-se assegurar que a coesão social manterá essa política para além de mandatos políticos. A coesão social torna-se importante para considerar a efetividade da política de gestão democrática no Brasil, sendo passível de controle de constitucionalidade por omissão parcial, quando da insuficiência da política pública para alcançar os objetivos delineados, além de exigir indicadores que componham a arquitetura institucional do programa de política pública, capazes de mensurar os objetivos delineados (XIMENES, 2014, p. 102).

Ao institucionalizar a política pública, o Estado reconhece a necessária articulação de ações públicas e privadas, coordenadas numa necessária dimensão processual em ciclos ou fases. O ciclo da ação do Estado inicia-se com a identificação do problema e sua inclusão na agenda de ação pública, formando-se, então, a política pública, que propõe soluções, delimita objetivos, recursos, informações e tempo, para então ocorrer sua efetiva implementação, o que inclui avaliação durante todo o processo e permite controle social (XIMENES, 2014, p. 103-104). Por isso, a gestão democrática deve ser uma política de Estado, assegurando a intencionalidade democrática no ciclo das políticas públicas.

O controle social deve ser possível em todas as fases da gestão, iniciando-se pela gestão da política educacional, parte da necessária democracia cognitiva, essencial à gestão democrática garantida constitucionalmente. Todas as fases da gestão exigem controle social para que exista gestão democrática, dando legitimidade às decisões públicas, pois a finalidade da Administração Pública é o bem comum

3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) permitem obter informações significativas sobre a formação humana de cada cotidiano escolar. Esses dados podem auxiliar na busca por saber quais são os grupos sociais ainda não representados nas deliberações sobre acesso a bens, permanência e resultados no direito à educação. Vozes silenciadas nas deliberações do cotidiano escolar devem ter oportunidade de produzir o bem comum por meio da intencionalidade democrática da Administração Pública.

Se uma região sofre com o trabalho infantil ou gravidez na adolescência, por exemplo, deve existir participação dessas crianças e adolescentes na política educacional para discutir soluções e inclusões adequadas a sua realidade no cotidiano escolar. Isso porque pensar um índice de intencionalidade democrática requer análise de cada realidade organizacional, com a devida inclusão de representatividade de todas as vozes, inclusive das que se encontram silenciadas, para discussão da pauta de deliberações com influência nas decisões e vinculação orçamentária.

A gestão democrática da política educacional é estabelecida como política de Estado, e é preciso considerar que, no aspecto temporal, ela supera mandatos políticos e, no aspecto formal, ela está descrita no texto constitucional, além de previsão em lei (XIMENES, 2014, p. 101). Mesmo políticas como o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) devem ser consideradas como políticas de Estado. O Pró-Conselho, especificamente, tem como objetivo criar novos conselhos municipais de educação e fortalecer os existentes, com participação da sociedade civil desde o projeto político-pedagógico das escolas, na formulação de legislação, até o controle dos mecanismos de uso dos recursos públicos.

Nesse processo político, no qual deve ser garantido o controle social, tem-se discutido o Sistema Nacional de Educação como dimensão nacional de articulação mencionada pela Emenda Constitucional n. 59/2009. A referida emenda alterou o artigo 214 da Constituição Federal para assegurar que "a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação". Temos aí impropriedade na redação que atribui ao Plano Nacional de Educação o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, pois a articulação é inerente ao sistema e cabe à nova lei criar o Sistema Nacional de Educação, este sim incumbido de articular os sistemas de ensino para efetivação do Plano Nacional de Educação (SAVIANI, 2014, p. 100-101). A articulação realizada pelo Sistema Nacional de Educação segue "em regime de colaboração" para "definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades". Cria-se a partir de então, a garantia de institucionalização de articulação inerente ao Sistema Nacional de Educação por "ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas", institucionalizando uma política de estado com a gestão democrática da política educacional no Brasil.

O estudo jurídico desse processo de construção da política educacional, portanto, auxilia à análise das funções do direito na política educacional. Torna-se, assim, diretriz normativa dos objetivos ao possibilitar controle judicial, mapeando as responsabilidades de cada ator público ou privado por meio de um desenho institucional, possibilitando informação e participação de todos os interessados para que apontem soluções para as imperfeições encontradas neste arranjo, e torna a política mais eficaz (COUTINHO, 2013, p. 98-102).

Pelo marco conceitual normativo do princípio de qualidade do ensino, abrangendo outros princípios constitucionais do ensino, destaca-se o princípio de gestão democrática do ensino público, cujo conteúdo normativo resguarda participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas, participação social na gestão dos sistemas educacionais, participação de professores e pais na definição dos projetos político-pedagógicos das escolas (XIMENES, 2014, p. 391).

Resta verificar se o estudo jurídico cumpre seu auxílio à política de gestão democrática da educação ou se está constatada a insuficiente proteção do direito à educação política, pela violação ao direito à gestão democrática, em especial a gestão democrática da política educacional no Brasil.

O conteúdo jurídico do direito à educação no Brasil pode ser apresentado por dimensões: estudantes, ambiente escolar, condições de infraestrutura, conteúdos, processos educacionais relevantes, resultados e financiamento público (XIMENES, 2014, p. 392). Compreendem-se como processo educacional relevante as ações do Estado com intencionalidade democrática ao propiciar participação democrática. Um processo educacional que possibilite melhores oportunidades de gestão democrática requer intencionalidade democrática em todas as dimensões do conteúdo jurídico do direito à educação.

3.1.1 Construindo com intencionalidade democrática um Sistema Nacional de Educação

Para mudar a cultura política é preciso converter os discursos em verdadeira prática política de mobilização que lute por instituir um Sistema Nacional de Educação evitando-se debates genéricos ou ainda que prolongados, não efetivem o objetivo

transformador (SAVIANI, 2014, p. 96-102) de um Sistema Nacional de Educação, pela atuação política do ser humano.

Tal como se tem observado, o cotidiano das relações de poder no ambiente escolar provoca desigualdade nos sistemas educacionais. Para que essa desigualdade seja superada torna-se necessário construir um sistema educacional nacional apto a dar acesso, permanência e resultados aos alunos. Uma vez que o que se espera do direito à educação são acesso a bens, ao mercado de trabalho e a instâncias decisórias. A educação, portanto, deveria ensinar a atuação política do cidadão, como consumidor, como trabalhador, e como ser político. Uma educação que não seja política mantém o ser humano menos sujeito de direitos, restando-lhe ser mero objeto do mercado, do trabalho e da política. A consciência de ser sujeito de direitos, cognição dada pela educação política, possibilita a atuação política daquele que se tornará capaz de refletir e intervir sobre problemas deliberados em comunidade, agindo na condição humanizadora de participação:

> Consequentemente é possível ao homem sistematizar porque ele é capaz de assumir perante a realidade uma postura tematizadamente consciente. Portanto, a condição de possibilidade da atividade sistematizadora é a consciência refletida. É ela que permite o agir sistematizado, cujas características básicas podem ser assim enunciadas:
> a. tomar consciência da situação;
> b. captar os seus problemas;
> c. refletir sobre eles;
> d. formulá-los em termos de objetivos realizáveis;
> e. organizar meios para atingir os objetivos propostos;
> f. intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos;
> g. manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação, já que a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão (SAVIANI, 2014, p. 2).

Para que exista articulação de modo a se favorecer o movimento dialético de cognição e participação, o artigo 211 da Constituição Federal estabelece um regime de colaboração para assegurar o direito à educação. A ação sistematizada da educação brasileira deve atuar com unidade de diversidade. Dessa forma, a educação em todo o território do país deve ser organizada em sistema segundo diretrizes e bases comuns que essa integração, mesmo articulando uma variedade de elementos, não faça perder a identidade das escolas em suas respectivas especificidades.

Na história do Direito Educacional Brasileiro, a articulação para efetivação do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público foi retomada na Lei n. 9.394, de 23 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No

entanto, não se criaram instrumentos efetivos para que a educação seja promovida e incentivada com a colaboração de todos. A LDB prevê em seus artigos 14 e 15 a participação dos profissionais no projeto pedagógico e da comunidade nos conselhos escolares, com progressiva autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às escolas. O que se nota, portanto, é que há, na letra da lei a intenção de que o Sistema Nacional de Educação deva ser construído em desenho institucional que possibilite a participação de todos.

Um Sistema Nacional de Educação que tenha por meta a gestão democrática da educação deve nascer da tomada de consciência sobre o autoritarismo que persiste nas unidades e no sistema geral de ensino, para superar a verticalização constante das relações de poder no cotidiano das organizações. Caso contrário, o Sistema Nacional de Educação persistirá como sistema ineficaz, inoperante, incoerente do ponto de vista externo, não sendo rigorosamente um sistema (SAVIANI, 2014, p. 4). Elaborar um sistema democrático requer intencionalidade democrática das ações do Estado, mas é preciso possibilitar especialmente a ação política dos educadores. Por vezes, os profissionais da educação atuam como gestores, sobrecarregados pela burocracia de índices que impede o cumprimento de seu dever de educação política no ambiente escolar. Sabe-se que essa burocracia não permite a possibilidade de refletir e questionar esses índices, e assim repensar a melhor forma de avaliação da qualidade da educação. Apesar da rotina burocrática de alcançar índices, quem faz o sistema educacional ser democrático são os educadores na sua prática educativa (SAVIANI, 2014, p. 10), de educação política do ser humano. Sem a intencionalidade democrática, o "sistema" caracteriza-se mais como estrutura, que é o "resultado coletivo inintencional de práxis intencionais individuais", num verdadeiro "burocratismo" (SAVIANI, 2014, p. 10-11), fruto das constantes relações de poder verticais, de cima para baixo, sem preocupação de transformação da realidade local para o bem comum.

No entanto, o princípio constitucional de gestão democrática da política educacional assegura a participação de estudantes e demais membros da comunidade escolar na gestão das escolas (públicas e privadas) e na gestão do Sistema Nacional de Educação (XIMENES, 2014, p.196), efetivando o direito à educação política.

Desse modo, torna-se imprescindível unir a atividade intencional individual à necessidade coletiva do bem comum por uma teoria educacional coerente cuja pedagogia indique os meios para alcançar os objetivos (SAVIANI, 2014, p. 13-14). A pedagogia deve

ser suporte de procedimentos institucionalizados que utilizem o conhecimento e a participação como mecanismos para a melhora contínua da ação política.

Essa deve ser a educação política garantida e proporcionada a todos, por meio de uma teoria crítica da educação que ajude a constituir a construção da ordem democrática ainda dentro da escola, apontando para uma pedagogia revolucionária que proporcione participação popular nas instâncias decisórias:

> E o papel do professor é o de garantir que o conhecimento seja adquirido, às vezes mesmo contra a vontade imediata da criança, que espontaneamente não tem condições de enveredar para a realização dos esforços necessários à aquisição dos conteúdos mais ricos e sem os quais ela não terá vez, não terá chance de participar da sociedade.[...]
> O que ocorre, geralmente, é que, as condições de trabalho, o próprio modelo que impregna a atividade de ensino, as exigências e expectativas a que são submetidos professores e alunos, tudo isso faz com que o próprio professor tenda a cuidar mais daqueles que têm mais facilidade, deixando à margem aqueles que têm mais dificuldade. E é assim que nós acabamos, como professores, no interior da sala de aula, reforçando a discriminação e sendo politicamente reacionários
> [...] Na valorização dos conteúdos que apontam para uma pedagogia revolucionária. Esta identifica as propostas burguesas como elementos de recomposição de mecanismos hegemônicos e dispõe-se a lutar concretamente contra a recomposição desses mecanismos de hegemonia, no sentido de abrir espaço para as forças emergentes da sociedade, para as forças populares, para que a escola se insira no processo mais amplo de construção de uma nova sociedade.
> [...] Uma pedagogia articulada com os interesses populares valorizará, pois, a escola; não será indiferente ao que ocorre em seu interior; estará empenhada em que a escola funcione bem; portanto, estará interessada em métodos de ensino eficazes. Tais métodos situar-se-ão para além dos métodos tradicionais e novos, superando por incorporação as contribuições de uns e de outros. Serão métodos que estimularão a atividade e iniciativa dos alunos sem abrir mão, porém, da iniciativa do professor; favorecerão o diálogo dos alunos entre si e com o professor, mas sem deixar de valorizar o diálogo com a cultura acumulada historicamente; levarão em conta os interesses dos alunos, os ritmos de aprendizagem e o desenvolvimento psicológico, mas sem perder de vista a sistematização lógica dos conhecimentos, sua ordenação e gradação para efeitos do processo de transmissão-assimilação dos conteúdos cognitivos.
> [...] A prática pedagógica contribui de modo específico, isto é, propriamente pedagógico, para a democratização da sociedade na medida em que se compreende como se coloca a questão da democracia relativamente à natureza própria do trabalho pedagógico. Foi isso o que tentei indicar ao insistir em que a natureza da prática pedagógica implica uma desigualdade real e uma igualdade possível (SAVIANI, 2008, p. 26; 39; 40; 46; 56; 63).

O desafio é seguir para além da participação social, efetivando a participação popular que se inicie no fortalecimento do poder decisório dos espaços de deliberação, institucionalizando a participação popular como uma metodologia permanente da política educacional (GADOTTI, 2014, p. 4-6), bem como assegurando autonomia pedagógica, administrativa e financeira para a gestão democraticamente efetivada em cada escola.

Essa institucionalização requer um procedimento que permita a participação de todos os profissionais da educação – desde a merendeira até o diretor, mesmo que contratados temporariamente ou precarizados – , professores, pais e responsáveis, estudantes, comunidade do entorno. Tal participação deveria voltar para a definição não apenas de aspectos gerenciais e burocráticos, mas também de projeto político pedagógico das escolas e da participação na gestão de sua implementação, levando-se em conta sua adequação às necessidades locais:

> Tal participação, por sua vez, está diretamente conectada à dimensão de adaptabilidade do direito à educação, reconhecida na normativa internacional a partir da interpretação do Comitê DESC, para quem a 'educação deve ter a flexibilidade necessária para adaptar-se às necessidades de sociedades e comunidades em transformação e para responder às necessidades dos estudantes dentro da diversidade de seus contextos sociais e culturais' (XIMENES, 2014, p. 197).

Por isso a importância de um Conselho Nacional de Educação que evite a descontinuidade da política de gestão democrática educacional, instituindo instâncias com representação permanente da sociedade civil, conselhos estaduais, municipais e escolares com autonomia e renovação não vulnerável a interesses partidários (SAVIANI, 2014, p. 46). Para o controle social e judicial da gestão democrática, nos moldes do Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME) deve existir também um sistema nacional de informações sobre conselhos em ambientes escolares. Sistematizar informações que possibilitem participação, desde a educação infantil até a pós-graduação, potencializam o Sistema Nacional de Educação ao democratizar cognição e participação em documentos internos, viabilização de informação, oportunidade de participação e avaliações participativas. Um sistema nacional de informações sobre a gestão democrática da educação mostra-se num instrumento eficaz na identificação dos problemas, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais no Brasil.

Note-se que o ordenamento nacional garante como política de Estado o direito à educação política, consolidando-se na Constituição Federal o dever do Estado assegurar permanentemente condições para a gestão democrática da política educacional:

> Artigo 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será *promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;
>
> Artigo 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
>
> [...]
>
> VI – *gestão democrática do ensino público, na forma da lei* (grifo nosso).

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Educação não pode ser mero articulador dos sistemas estaduais e municipais de ensino; mais do que isso, é preciso instituir um sistema nacional construído pela participação efetiva dos sistemas e, portanto, submetidos voluntariamente às suas regras (SAVIANI, 2014, p. 59). Tal submissão ainda permite a construção de um sistema democrático mais abrangente e eficiente na solução de problemas locais. Uma construção fundada no diálogo da ciência jurídica com as pessoas envolvidas no cotidiano escolar e destas com outros atores e poderes:

> O amadurecimento da democracia depende do diálogo do direito com os vários níveis da política – desde as macrodireções, até os detalhes que as concretizam, fazendo também o caminho inverso, isto é, os microprocedimentos, influindo fortemente sobre os rumos reais da política [...] constatando a distância que existe entre a cultura jurídica formal e as demandas do funcionamento do Estado, especialmente aquelas voltadas a elevar o patamar de civilidade, pela provisão de direitos sociais. As dificuldades de comunicação dos profissionais do direito com os gestores públicos são recíprocas; assim como nós não conseguimos explicar o sentido de algumas limitações legais, também estes têm problemas em se fazer entender pela área jurídica, o que pode explicar o quanto ainda há por fazer para a plena aderência de princípios jurídicos – que na formação em direito consideram-se triviais, posto que hauridos nas aspirações da sociedade – aos usos da Administração Pública (BUCCI, 2013, p. 13).

A participação implica o diálogo permanente entre sociedade e Estado, sendo direito público subjetivo e, portanto, princípio jurídico de organização da Administração Pública, o que proporciona uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais na efetivação dos direitos fundamentais (PEREZ, 2007, p. 169). A importância da participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas deve estar no cerne do conceito de política pública, como organização sistemática

dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo para resolução de problemas sociais (PEREZ, 2007, p. 170).

Para o aprendizado da participação é fundamental que ambientes escolares particulares também institucionalizem instâncias deliberativas democráticas, cujos conselhos tenham suas informações compreendidas por um sistema nacional de informações. É essencial que instituições privadas de ensino participem da política educacional de gestão democrática. Ouvir as diversas vozes, inclusive do mercado educacional, para limitá-lo, é uma forma de restabelecer a confiança pública no Estado:

> Sem o perfil de uma participação institucional, outros meios são utilizados pela sociedade para interferir nas políticas públicas. A atuação política dos movimentos sociais, por exemplo, levando ao Estado e à opinião pública a consciência da necessidade de atendimento de suas demandas (é o caso do movimento dos sem-terra, dos sem-teto, das mães de desaparecidos, entre muitos outros). A atuação da imprensa expondo falhas, vicissitudes e, por vezes, até mesmo virtudes, na realização das políticas públicas e a atuação, no mesmo sentido, de organizações não governamentais também valem ser citadas. O próprio mercado, há que se reconhecer, é bastante ativo na formulação de políticas públicas (PEREZ, 2007, p. 171).

Com essa presença nas deliberações sobre as políticas educacionais, o mercado educacional pressiona as decisões a seu favor, mesmo que essa pressão seja contrária à necessária educação política. A forte atuação do mercado educacional pôde ser constatada na elaboração da LDB, na tensão quanto à exigência de mestres e doutores na formação do corpo docente das Universidades (SAVIANI, 2011, p. 181; 247). Compreende-se a partir dessas tensões que a participação democrática também apresenta perigos, e por isso mais uma vez o Estado, ator principal, deve mediar as vozes pela efetivação dos direitos fundamentais. Mesmo com mediação, a participação apresenta perigos de captura pelo governo e pelo mercado, corrupção, deficiência de análise, falhas de coordenação (PEREZ, 2007, p. 171-173).

A captura de atores pelo governo ocorre em casos como os de inúmeros conselheiros municipais de educação que não fazem adequada análise crítica dos processos, seguindo orientação do gestor autoritário, simplesmente ecoando a política governamental ao enobrecer os feitos de seus gestores, atuando numa participação às avessas, participando pela omissão (PEREZ, 2007, p. 172). Muitos conselheiros tomam atitudes como essas, não somente no âmbito dos conselhos municipais de educação, mas em outros conselhos de direitos e conselhos escolares.

Além do problema da captação, também o mau diagnóstico dos problemas cumpre um papel avesso à participação democrática devido à análise equivocada de política ou de informações inadequadas (PEREZ, 2007, p. 174). Para não obter diagnósticos equivocados sobre a política educacional é preciso aprimorar índices de qualidade, readequando-os e incrementando-os com avaliação participativa.

Além disso, deve-se dar maior atenção para a necessidade da democratização da informação, pois sem cognição não há participação que não seja viciada pela captação. Tome-se como exemplo a política de valorização dos profissionais da educação, que em geral divulga apenas a necessidade de capacitação docente, como se ela bastasse para aquela valorização. Essa informação deficitária acaba precarizando o trabalho docente ao não observar a complexidade da deficiência de outros fatores de estrutura humana e material para uma efetiva educação política.

Para que se aprimore índices de qualidade da educação é preciso que haja diálogo constitucional e institucionalizado entre os Poderes e desses com o cotidiano da política educacional:

> Ora, é o diálogo entre os técnicos e os diferentes setores da sociedade, da busca racional do convencimento, do contraditório, que deve emergir a definição de prioridades em matéria de políticas públicas.[...] Entre nós, são exemplos desse tipo de conduta os debates em torno da repetência dos alunos no ensino público básico e fundamental e da distribuição de cupons para o combate à fome. Nesses dois exemplos, a simples identificação do problema e a vontade política de resolvê-los (há entre nós um certo consenso sobre a relevância social desses assuntos) não garante o sucesso das políticas públicas que lhes são direcionadas. O ingrediente técnico, a catalogação de experiências anteriores, o saber sistematicamente organizado, enfim, é imprescindível para o sucesso de uma dada política (PEREZ, 2007, p. 175).

Instrumentos de avaliação da política educacional devem, então, permitir participação popular na construção de um saber sistematicamente organizado. Essa transparência pela democratização da informação gera confiança do cidadão nos serviços públicos. Resgata-se confiança quando há certeza de que os serviços serão prestados conforme as necessidades locais, adequando-os conforme a evolução do conhecimento das ciências e tecnologias empregadas. Desse modo, maior confiança é gerada pela participação na tomada de decisões públicas. E percebe-se, assim, que com a institucionalização de conselhos escolares e de educação, outros conselhos de direitos também serão considerados necessários durante o desenvolvimento de um processo de

cognição e participação. A institucionalização gradativa de conselhos proporciona, portanto, a criação de uma rede de informação, participação e efetivação de direitos essenciais ao ser humano.

A garantia de efetividade de direitos essenciais ao ser humano, porém, requer não apenas a institucionalização da articulação entre atores, mas também a configuração de um desenho que possibilite a vinculação orçamentária e a responsabilização de atores omissos. A política de gestão democrática requer investimento nas metas do PNE, proporcionando maior transparência e controle social no atendimento das necessidades:

> E determina ainda que os entes federados formulem suas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) consignando dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e respectivos planos de Educação. Dentre as metas a serem atingidas no período, destaca-se, no âmbito financeiro, a meta 20, 'ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do País' que tem como estratégias, dentre outras, garantir fontes de financiamento permanente e sustentáveis para a Educação, destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino e fortalecer os mecanismos de transparência e controle social dos recursos públicos da Educação. [...] O direito à Educação, em todas as suas vertentes, no mais das vezes, tem custos, razão pela qual a alocação de recursos orçamentários para os programas que materializam as políticas públicas a eles voltadas é prioritária, sendo vedado ao administrador fazer-se valer de sua discricionariedade para não manter recursos suficientes que garantam a plena eficácia desses direitos. [...]
> A ação governamental em matéria de Educação é objeto de planejamento setorial específico, por meio de leis decenais, que não prescindem do planejamento governamental específico de cada esfera de governo, por meio de suas leis orçamentárias, as quais devem guardar coerência com o planejamento nacional, visando à eficiente alocação de recursos destinados à concretização dos objetivos constitucionais na área da Educação (CONTI, 2013, p. 362-364).

Para a realização democrática da política educacional, são necessários recursos humanos e materiais suficientes para possibilitar cognição e participação, vinculando orçamento conforme deliberação das prioridades. Assim, não há outro caminho a ser seguido pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) senão o aumento progressivo do percentual do PIB investido em educação, à medida que as metas sejam aprimoradas pela participação democrática:

> Mas é preciso reconhecer também que o FUNDEB não representou aumento dos recursos financeiros. Ao contrário. Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da Lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo Fundo passou de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%.

> Em contrapartida, o montante do Fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%. Esse Fundo passou a abarcar toda a educação básica, sem que, em sua composição, entrem todos os recursos que estados e municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação. O que estados e municípios farão com os 5% que lhes restam dos recursos educacionais? [...] Permito-me, pois, sugerir ao MEC um caminho distinto: que a linha mestra do PDE seja uma medida de impacto que permita imediatamente mudar a situação das escolas e levantar o ânimo dos professores, que passariam a desenvolver suas atividades com entusiasmo e dedicação. Para viabilizar essa mudança, propus, em 1997, para o PNE, que se dobrasse imediatamente o percentual do PIB investido em educação, passando dos atuais cerca de 4% para 8%. Essa proposta foi considerada inexequível; no entanto, ela apenas nos situaria entre os países que mais investem em educação, como eram os casos dos Estados Unidos (7,5%), do Canadá (7,6%), Noruega (8,7%) e Suécia (8,8%), segundo dados do próprio MEC em sua proposta de plano nacional da educação, divulgada naquele ano. Deve-se frisar que os países mencionados já há muito consolidaram os respectivos sistemas de ensino e universalizaram a educação básica, erradicando o analfabetismo. E, mesmo nessa situação vantajosa, continuam investindo os mencionados percentuais de seus PIBs na educação. No nosso caso, que ainda temos de implantar o sistema, logicamente deveríamos investir muito mais. Talvez o exemplo mais condizente com o caso do Brasil seja o da Coreia do Sul, que investiu 10% do PIB ao longo de vinte anos (SAVIANI, 2009, p. 38-46)

Modelos internacionais de qualidade apontam para a necessidade de maior investimento em educação. Nesse sentido, o arranjo institucional brasileiro deve vincular orçamento às prioridades deliberadas e responsabilizar gestores que não construam o Sistema Nacional de Educação seguindo a política de Estado de gestão democrática (KIM, 2013, p.735; 737). Também o mercado educacional deve ser responsável com o recurso público investido em educação, cumprindo a meta da gestão democrática, podendo ser impedido de receber dinheiro público quando inadimplente com as deliberações dos conselhos.

A garantia constitucional de direito à educação política requer, portanto, a definição democrática das políticas educacionais. Dessa forma, a participação vincula o percurso dos recursos públicos conforme as prioridades sejam deliberadas, possibilitando controle social e judicial. Controlar judicialmente a política de gestão democrática não significa a absorção do político pelo jurídico, mas apenas a limitação do primeiro pelo segundo (BARCELLOS, 2007, p. 14). Trata-se de priorizar educação política, proporcionando democracia cognitiva e democracia participativa em círculo virtuoso entre os sistemas democraticamente articulados para cumprir as metas do PNE.

3.1.2 A articulação do Sistema Nacional de Educação para efetivar as metas do Plano Nacional de Educação

Desde 1932, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, foi proposto um plano de reconstrução educacional. A Constituição Federal de 1934 estabeleceu no artigo 150, alínea "a" a competência da União para fixar o Plano Nacional de Educação, compreendendo todos os graus e ramos, em todo o território brasileiro. Já o seu artigo 152, previa o Conselho Nacional de Educação, criado em 1931, e incumbido de elaborar o Plano Nacional de Educação, cujo artigo 1º nominava o documento como "Código da Educação Nacional". No entanto, a história do direito educacional fica marcada com a realização de um plano de educação formulado por um Conselho que, mesmo encaminhado em 1937 à Câmara dos Deputados, não chega a ser aprovado.

Com o advento do Estado Novo em novembro de 1937, retomando a discussão sobre o texto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que foi aprovada somente em 20 de dezembro de 1961. Vislumbra-se o histórico retrocesso na concessão de direitos sociais no Brasil, considerando que na Era Vargas os direitos trabalhistas foram delineados pelo Governo e sentidos por significativa parcela da população brasileira como como uma dádiva. Os direitos educacionais, entretanto, não tiveram o mesmo destino, provavelmente, pela intenção maior do governo de que o povo até pudesse ser educado para o mercado de trabalho, mas sem o desejo de desenvolvimento pleno do ser humano e sem o seu preparo para a ação política necessária ao exercício da cidadania.

Posteriormente, a elaboração do planejamento educacional foi transferida em 1964 dos educadores para tecnocratas, subordinando a política educacional não mais ao Ministério da Educação, e sim ao Ministério do Planejamento, onde os planos decorriam dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, por um corpo técnico formado em ciências econômicas (SAVIANI, 2014, p. 78). Assim, a organização da política educacional por gestores despreocupados com a efetiva educação política acompanharia a evolução do Direito Educacional.

É instituída a chamada "Nova República", em 1985, com a eleição de Tancredo Neves para Presidente. Em 1986 ocorre a IV Conferência Brasileira de Educação aprovando a "Carta de Goiânia", que propõe o capítulo constitucional sobre educação e

enfim, dois anos depois, a Constituição Federal de 1988 garante a gestão democrática da política educacional nos seus artigos 205, 206 e 214 como política de Estado.

Com a "Declaração Mundial sobre Educação para todos" proclamada em Jontiem-Tailândia, em 1990, a Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, apresenta o marco normativo exigindo o respeito à informação e a oportunidade dos responsáveis para participar do processo pedagógico para definição das propostas educacionais (artigo 53, parágrafo único), além do direito de organização dos estudantes para participação em entidades estudantis (artigo 53, inciso IV).

Seguindo a Declaração de Jontiem, é editado no Brasil, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos, com foco no ensino fundamental e na educação infantil obrigatória a partir dos quatro anos, o que ainda não foi efetivado.

O marco normativo da Lei n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – exige então uma articulação para criar o processo de integração dos estabelecimentos de ensino com as famílias e a comunidade (artigo 12, inciso VI) contando-se com a colaboração dos docentes (artigo 13, inciso VI). A LDB garante a informação aos responsáveis sobre rendimento escolar dos alunos e execução da proposta pedagógica da escola (artigo 12, inciso VII), além de assegurar a participação dos docentes na elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino bem como nos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional (artigo 13, incisos I e V). A LDB ainda estabelece como dever de cada sistema de ensino regulamentar a gestão democrática no ensino público de educação básica (artigo 14, *caput*), e também exige a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes (artigo 14, I e II). A importância dos conselhos escolares surge no Direito Educacional, portanto, com sua regulamentação na LDB, ainda sem financiamento específico que lhe acrescente efetiva atuação.

Em 2001 foi aprovado, enfim, o primeiro Plano Nacional de Educação, com vigência de dez anos, conforme a Lei n. 10.172/2001. O PNE sofreu vetos quanto a aspectos financeiros, o que o tornou mera carta de intenções, não verdadeiramente um plano. Dessa forma, perderam-se as condições para efetivação das ações programadas:

> Para que o sistema permaneça vivo e não degenere em simples estrutura, burocratizando-se, é necessário manter continuamente, em termos coletivos, a intencionalidade das ações. Isso significa que em nenhum

> momento se deve perder de vista o caráter racional das atividades desenvolvidas. E o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para se superar o espontaneismo e as improvisações que são opostos da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema (SAVIANI, 2014, p. 82).

A intencionalidade democrática das ações governamentais carecia ainda da racionalidade proporcionada pela vinculação orçamentária do desenho da política educacional. É então que o Decreto n. 6.253/2007 instituia o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com foco na efetivação democrática da educação pelo artigo 38 da Lei n. 11.494/2007. Essa regulamentação na definição do padrão de qualidade da educação pretendia melhorar a qualidade do ensino na realização democrática do financiamento da educação básica. Porém, a definição de padrão de qualidade deveria ser nacional, com a devida possibilidade de adequação a cada realidade escolar, conforme deliberação pela participação popular em cada conselho escolar.

Por meio do Decreto n. 6.094/2007 é implementado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no Brasil. Destacam-se, portanto, normativas da política educacional que mencionam a necessária gestão democrática pela articulação promovida pelo Sistema Nacional de Educação.

O Plano incentiva a internacionalização da educação, para troca de experiências e compreensão das necessidades de outras culturas. Agindo assim, o Sistema Nacional de Educação cumpre o objetivo estipulado pela UNESCO de lutar pela democratização dos conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade e, dessa forma, alcançar a convivência pela solidariedade. Com gestão democrática da educação, há formação do ser humano democrático, aprendendo a reconhecer no outro um sujeito de direitos, como, por exemplo, o direito de agir politicamente na gestão democrática das políticas públicas.

Observando o mapeamento da articulação pela gestão democrática no sistema local, torna-se necessário considerar outros modelos para internacionalização da educação, adequando-os às necessidades locais. A internacionalização possibilita que a estrutura burocrática educacional seja transformada, assegurando condições institucionais de articulação entre cada escola e instâncias definidoras da política educacional. Por procedimentos colaborativos e negociados de gestão educacional, a gestão democrática da

educação consegue atender às necessidades de cada contexto escolar (XIMENES, 2014, p. 83).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu artigo 26, *caput*, com redação dada pela Lei n. 12.796/13, trata da complementação da base nacional comum, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma *parte diversificada*, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

O documento referência para a II Conferência Nacional de Educação (CONAE), elaborado em 2014, elencou para o debate o tema da gestão democrática e determinou como tema "O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração". A CONAE contou com instâncias que formam um mapa de ações em rede pela efetivação democrática do direito à educação: Fórum Nacional de Educação (FNE); Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Centrais Sindicais dos Trabalhadores (CST); Comissão de Educação, Cultura e Esporte - Câmara Dos Deputados (CEC CD); Comissão de Educação, Cultura e Esporte - Senado Federal (CEC SF); Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI); Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos (CONFENAPA); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Confederações dos Empresários e do Sistema "S"; Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF); Conselho Nacional de Educação (CNE); Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED); Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (FASUBRA); Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino (PROIFES); Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE); Representação da Comunidade Científica; Representação da Diversidade Sexual e Gênero; Representação das Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação; Representação dos Movimentos de Afirmação da Diversidade; Representação dos Movimentos em Defesa do Direito à Educação; Representação Social do Campo; União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); União Nacional dos Dirigentes Municipais

de Educação (UNDIME); União Nacional dos Estudantes (UNE); Secretaria Executiva Adjunta (SEA); Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); Secretaria de Educação Básica (SEB); Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES); Secretaria de Educação Superior (SESu).

Tais instâncias precisariam fortalecer a institucionalização da articulação pelos conselhos escolares e tantos outros conselhos de direitos imprescindíveis à gestão democrática das políticas públicas. Somente com essa mudança estrutural o Sistema Nacional de Educação conseguirá articular seus sistemas e efetivar as metas do Plano Nacional de Educação. Ocorrerá, assim, a institucionalização da gestão com intencionalidade democrática, no fortalecimento dos conselhos escolares e conselhos municipais de educação, além de outras instâncias de participação.

Nesses espaços, será possível fortalecer a intenção democrática, aprendida com a educação política, melhorando a participação popular ao educar para o exercício da cidadania, com o resultado de acesso a instâncias decisórias, a começar pelos conselhos escolares:

> Os próprios mecanismos de ação coletiva, como o conselho de escola, a associação de pais e mestres e o grêmio estudantil, mostram-se incapazes, na maioria das vezes, de superar os obstáculos antepostos por uma estrutura avessa à participação na qual estão mergulhados (PARO, 2007, p. 30).

Com esse cuidado, escolas de conselhos devem ser criadas para capacitar e fortalecer essas instâncias políticas e sociais, sob a coordenação de instituições de ensino superior. Dessa forma, seria possível alterar a prática tendenciosa dos conselheiros e convertê-la ao ideal do governante. No mesmo sentido, projetos de ensino, pesquisa e extensão devem ser criados para auxiliar a estruturação e a autonomia dos conselhos escolares e municipais de educação. Um estudo realizado sobre os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, por exemplo, revela a precariedade de instalações físicas que permitam deliberar sobre a qualidade da política para a infância e a juventude, com cognição e participação (CEATS/FIA, 2007, p. 50). Além da falta de estrutura física, os Conselhos Municipais de Educação ainda são compostos por indicação. Mais uma vez, o perigo da cooptação de atores decisores das políticas pelo governo, para que apenas mantenham a forma de gestão atual, compromete a representatividade durante deliberações

que necessitam do olhar de cada segmento da sociedade (BORDIGNON, PEREIRA, 2008, p. 71). Para que isso mude, a representatividade nos conselhos de direitos deve avançar para eleições diretas na escolha de cada representante, de maneira a possibilitar a participação de todos os grupos sociais e atores envolvidos com a realização democrática do direito à educação.

As instâncias decisórias precisam, portanto, estruturar um ambiente democrático. Democratizar cognição e participação requer também atitude orçamentária que possibilite a intencionalidade democrática durante a articulação dentro das escolas e entre os sistemas de educação. Embora o atual Plano Nacional de Educação, o segundo da história do direito educacional brasileiro, instituído pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, defina metas para o Sistema Nacional de Educação, ele ainda aguarda financiamento adequado para que se efetive:

> A marca da descontinuidade na política de educação atual se faz presente na meta, sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. O Brasil chegou ao século XXI sem resolver um problema que os principais países resolveram na virada do século XIX para o XX; a universalização do ensino fundamental, com a consequente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema, a Constituição de 1988, nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveria, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) com prazo de mais dez anos para essa mesma finalidade; e a LDB, por sua vez, instituiu a década da educação; seguiu-se a aprovação, em 2001, do Plano Nacional de Educação, que também se estenderia por dez anos. No final de 2006, ao se esgotarem os dez anos do FUNDEF, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com prazo de 14 anos, ou seja, até 2010. Em 2007, veio o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que estabeleceu um novo prazo, desta vez de 15 anos, projetando a solução do problema para 2022.
> Resumidamente, podemos dizer que a política educacional brasileira até os dias de hoje se apresenta com características condensadas nas seguintes palavras: filantropia, protelação, fragmentação e improvisação (SAVIANI, 2014, p. 36-37).

Para cumprir as metas do atual Plano Nacional de Educação, envolvendo educação básica e ensino superior, é necessário um investimento de 10,4% do PIB em educação pública durante sua década (CARA, 2014, p. 86). A meta 20 do anexo da Lei n. 13.005/2014, que instituiu o atual PNE, estipula apenas para o final do decênio o

investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação somente. O novo PNE traz como estratégias para alcance da meta 20, o prazo de dois anos para a implantação do padrão mínimo de investimento conforme o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), progredindo no aumento do financiamento das políticas educacionais para a plena implementação do Cálculo Aluno Qualidade, de maneira a aproximar o Brasil de padrões de investimento em educação praticados por países que consumam essa garantia constitucional. Para efetivar a meta da gestão democrática da educação, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) precisa absorver no seu cálculo o investimento necessário para proporcionar condições estruturais de cognição e participação, a começar pelo investimento necessário para que os conselhos escolares funcionem.

O investimento insuficiente em educação pública compactua com o aumento da força do mercado educacional. Agregado a esse cenário, a educação pública brasileira convalesce pela crescente busca de índices desconectados da qualidade institucional, fazendo valer a educação para acesso a bens, mercado de trabalho, mas não conseguindo resultados em acesso a instâncias decisórias. É clara a estrutura autoritária dos sistemas educacionais, impedindo sua gestão democrática pela falta de condições que proporcionem deliberações por conselhos escolares que realmente transformem a realidade escolar, educação de apatia política que transparece pela inócua atuação de muitos conselheiros em conselhos municipais, por exemplo.

Para que o investimento seja suficiente, torna-se necessário agregar aos índices os planos de ação produzidos por avaliações participativas. Com essa intenção, a Lei n. 13.005/2014 que institui o atual PNE destaca no seu artigo 11, inciso II, a necessidade de avaliar o processo de gestão, o que requer um índice de avaliação que considere a meta de gestão democrática:

> Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.
> § 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:
> I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;
> II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as

> relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.
> § 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.
> § 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.
> § 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.
> § 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Quando os índices são produzidos com a participação de todos, o investimento é realizado considerando prioridades locais. Garantir condições estruturais para que conselhos escolares funcionem comportaria a concepção de um índice de intencionalidade democrática. Nesse sentido, um índice pode avaliar a qualidade institucional do ambiente escolar pelas condições de gestão democrática. Ao aferir a ação política proporcionada pelo ambiente escolar, pode-se então transformar a atual estrutura com participação popular.

A garantia da qualidade institucional possibilita a institucionalização de uma educação política de intencionalidade democrática no Sistema Nacional de Educação. Para tanto, a avaliação dos sistemas educacionais deve seguir indicadores universais, globais, nacionais, mas que também possibilitem a aferição democrática conforme padrões estipulados por cada ambiente escolar.

Se não houver efetiva educação política, prevalece, e cada vez mais acentuada e de difícil retorno, a educação para o mercado em detrimento da educação para cidadania. O papel transformador está também nas mãos do educador que carece de estrutura necessária à educação política tanto em relação aos aspectos pedagógicos quanto aos administrativos e financeiros:

> Nesse contexto, é fundamental uma grande mobilização dos setores populares articulados pelas várias organizações dos educadores reunidas em âmbito nacional, regional e local. Para isso parece desejável retomar os Fóruns em Defesa da Escola Pública nos níveis nacional, estadual e municipal. Eis o que pode e deve ser feito para que os limites sejam superados e se abram novas perspectivas para a educação pública em nosso país (SAVIANI, 2014, p. 105).

Sem articulação com gestão democrática, o resultado é de descontinuidade da política educacional. A depender dos governos e de suas prioridades, a educação sofre com a precarização das condições de trabalho, salários, teorias pedagógicas de ensino e aprendizagem, currículos e avaliações dos resultados (SAVIANI, 2014, p. 38).

Com condições mínimas para uma educação política, seria possível avançar num índice de avaliação da intencionalidade democrática das outras organizações. Porém, ainda se verifica na escola a falta de estrutura para a gestão democrática. Não há métodos adequados às novas tecnologias de informação e comunicação: a internet não possui acessibilidade suficiente, não há possibilidade de certificação virtual de cursos, nem mesmo a documentação diária da atividade escolar é disponibilizada em ambiente virtual e acessível a todos. A realidade escolar é de espaços inapropriados para deliberação, com uma carga horária que não possibilita cognição sequer participação; no conjunto, constata-se verdadeira degradação da educação política:

> Nesse contexto de deterioração das atividades no interior da escola – em que os argumentos técnicos se transmutam, na realidade prática, em medidas e ações que se constituem em novos empecilhos ao efetivo desempenho de seu papel educativo, ganha destaque a forma peculiar pela qual se deu a desqualificação profissional do professor e do trabalhador da educação em geral. [...] Como acontece em qualquer processo de produção, na medida em que o bem ou serviço a ser produzido pode ser de qualidade bastante inferior, passa-se a utilizar, em sua elaboração, meios de produção e mão de obra de qualidade também inferior, os quais estão disponíveis, geralmente, em maior quantidade e a preços mais baixos. No processo de degradação das atividades profissionais do educador escolar, com a consequente desqualificação de seu trabalho e o aviltamento de seus salários, deu-se algo de semelhante: na medida em que não interessava à classe detentora do poder político e econômico, pelo menos no que diz respeito à generalização para as massas trabalhadoras, mais que um ensino de baixíssima qualidade, o Estado, como porta-voz dos interesses dessa classe, passou a dar cada vez menor importância à educação pública, endereçando para aí recursos progressivamente mais insuficientes e descurando cada vez mais das condições em que se realizava o ensino de massa. Tudo isso gerou a multiplicação de classes superlotadas, recursos didáticos precários e insuficientes, precaríssima qualificação profissional e baixíssima remuneração do professor e do pessoal da escola em geral. A consequência inevitável foi a baixa qualidade do ensino, num círculo

> vicioso em que a degradação do produto da escola pode ser identificada, ao mesmo tempo, como ponto de partida e como resultado da desqualificação profissional do educador escolar (PARO, 2003, p. 131-132).

Não há atualmente condições para que gestores escolares, que são principalmente educadores, realizem educação política. Com a degradação de recursos materiais e humanos, a precarização do profissional da educação é agravada pela falta de gestão democrática. Percebe-se que alguns governos sustentam a falta de cognição e participação para que não existam reflexão e ação para transformação, responsabilizando o educador pelas falhas de efetivação do direito à educação:

> Cresce o reconhecimento da importância da **participação popular** e da **gestão democrática** na educação. Mas isso não tem se traduzido em sustentação prática e jurídica desse princípio (Um prefeito ou um governador podem instituir eleições diretas para diretores de escolas. Contudo, por falta de regulamentação do Inciso VI do Artigo 206 da Constituição Federal que institui a 'gestão democrática do ensino público' eles não encontram respaldo legal para nomear esses diretores, além dessa determinação geral da própria Constituição). Por isso, muitos trabalhadores em educação tem encarado a gestão democrática mais como um *encargo* do que como uma possibilidade de participação, uma mera transferência de responsabilidade que acaba por responsabilizar, principalmente o docente, pelo mau desempenho da escola e da qualidade da educação (Como sustenta a CNTE a **qualidade da educação** associa-se incondicionalmente às políticas de financiamento (e de custo aluno qualidade), de gestão democrática (nos sistemas e nas escolas), de currículo emancipador e de valorização profissional, pautadas pelas dimensões de salário digno, carreira atraente, jornada com hora-atividade e condições de trabalho, com atenção especial à saúde dos/as educadores/as (CNTE, 2012a:517). Participar depende de **condições concretas de participação**. No caso da escola, depende de uma *jornada de trabalho* adequada para os trabalhadores da educação. O ideal é o professor ter tempo integral e dedicação exclusiva numa só escola, inclusive para participar fora dela, em outros espaços (GADOTTI, 2014. p. 3, grifo do autor).

O desenho institucional da política de gestão democrática da educação deve proporcionar condições suficientes de educação política no interior das escolas. Na inexistência de condições para o desenvolvimento de institutos e instituições que cumpram a meta da gestão democrática da educação, os atores omissos devem ser responsabilizados, a começar pelo Estado.

A política educacional tem sofrido influências internacionais de várias intenções sobre financiamento. Verifica-se com certa ênfase a influência de reformas neoliberais cujo objetivo é a redução de custos no processo ensino-aprendizagem. Trata-se de uma reforma

que não se preocupa com a finalidade de educação política, gerenciando o direito à educação conforme teorias empresariais. Tratando a educação como gasto, a influência das políticas neoliberais responsabiliza repetidamente o trabalho docente pela má qualidade da educação, precarizando o mister do educador:

> É possível inferir do exposto que o governo de São Paulo opta por um critério meritocrático para a promoção da carreira, desconsiderando a trajetória e dedicação dos profissionais do magistério. Tal opção está em consonância com as políticas neoliberais, que responsabilizam o trabalhador por seu sucesso, assim como por seu fracasso, sem considerar as condições sociais a que estão submetidos esses trabalhadores. [...] Reformas têm precarizado o trabalho dos profissionais da educação, prejudicando o processo de ensino aprendizagem, de transmissão do conhecimento historicamente produzido pela humanidade, ao não proporcionar condições para trabalho no ambiente escolar. Condições essas que estão vinculadas à remuneração, jornada de trabalho, formação continuada, estabilidade, dedicação integral a apenas uma escola. Mídia e governo, desprezando as péssimas condições de trabalho do profissional da educação, responsabilizam-no pela má qualidade da educação pública (NERY e ALMEIDA, 2013, p. 347).

Com cognição e participação é possível compreender que há atores responsáveis pelo cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, e conforme a articulação dos sistemas vislumbra-se cada posição numa rede pela efetivação democrática do direito à educação. Portanto, responsabilizar aluno, família e profissionais da educação perfaz análise rasa e incoerente das funções exercidas pelos atores da rede de proteção à educação. Ao analisar a trajetória da legislação educacional percebe-se que o Sistema Nacional de Educação deve articular os sistemas para efetivar o Plano Nacional de Educação, instrumento global de orientação das políticas educativas que implica responsabilidades:

> O PNE, portanto, ao efetuar o diagnóstico da situação da educação no país, estabelecendo as metas a serem atingidas, bem como os meios e os recursos que tornarão possível sua consecução, indica o âmbito em que deve atuar o sistema e as tarefas que ele deve cumprir. O SNE, por sua vez, ao constituir-se no conjunto articulado dos serviços educacionais em operação no país, se revela a condição *sine qua non* para a viabilização do que fora disposto no PNE. [...]
> Ora, se a educação é direito público subjetivo passível, portanto, de mandado de injunção e se o não atendimento desse direito importa na responsabilização da autoridade competente, então a área jurídica, de modo geral, e o ministério público, em particular, tem muito trabalho pela frente à vista do objetivo de efetivar, de modo universal, o direito à educação no Brasil. Se o ministério público assumisse à risca os preceitos constitucionais, os tribunais estariam atulhados de mandados de injunção e a maioria das autoridades já estaria no banco dos réus.[...]

> Fixando as diretrizes e metas, o Plano especificaria também os recursos necessários para que as metas fossem atingidas ao longo dos dez anos de sua vigência.
> Efetivamente, a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE, especificou um aumento gradativo dos recursos destinados à educação, de modo a atingir, ao término dos dez anos de vigência do Plano, o índice de 7% do Produto Interno Bruto. No entanto, além de se tratar de um acréscimo não muito expressivo e diluído ao longo de dez anos, essa medida acabou excluída do texto aprovado em razão dos vetos apostos pelo então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (SAVIANI, 2011, xiv; xvi; xviii do prefácio).

O Plano Nacional de Educação deve ser efetivado por uma rede de atores, responsáveis por resguardar a política educacional de uma administração que não observa a importância da participação como qualidade institucional. A política educacional deve possibilitar participação com cognição sobre os mecanismos que o mercado educacional dispõe para que o investimento público não passe para o âmbito privado em prejuízo do público, com o aval do direito. A esse movimento de privatização do público, de valorização dos mecanismos do mercado, dá-se o nome de neoliberalismo:

> Seria possível considerar esse tipo de orientação e, portanto, essa concepção de LDB, como uma concepção neoliberal? Levando-se em conta o significado correntemente atribuído ao conceito de neoliberal, a saber: valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a consequente redução das ações e dos investimentos públicos, a resposta será positiva.
> Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e da aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações governamentais.
> [...] Diante do exposto, a impressão que fica é que a solução das questões educacionais, em lugar de dever do Estado como está inscrito em nossa Constituição (e o mote para barrar o projeto da Câmara foi a alegação de inconstitucionalidade!), está afeta à boa vontade da população, sugerindo um regresso à época em que a educação, ao invés de responsabilidade pública, era considerada assunto da alçada da filantropia.
> Eis como, para além do rótulo de 'neoliberal' a política educacional e a concepção da nova LDB com ela sintonizada, correspondem, com consciência ou não desse fato, ao entendimento que se tem difundido sob o nome de neoliberalismo, apesar das imprecisões e equívocos implicados nessa denominação, como destaquei em meu livro *Educação e Questões da Atualidade* onde, para maior precisão, lancei mão do conceito de 'pós-liberalismo' (SAVIANI, 2011, p. 181; 227; 228).

É preciso destacar que a meta de gestão democrática deve ser de maior transparência, controle social e atendimento das necessidades de uma educação política.

Não se pode permitir que a construção de seu arranjo institucional ocorra para desvencilhar o Estado de seu dever de efetivar democraticamente o direito à educação. Para isso, torna-se crucial garantir financiamento que contemple manutenção e desenvolvimento da participação nas metas expostas pelo Plano Nacional de Educação:

> Quanto à *manutenção*, portanto, os recursos aí alocados deverão, por um lado, garantir a infraestrutura, conservando-a e repondo os elementos consumidos no processo de funcionamento do sistema; e, por outro lado, deverão garantir também o pagamento dos salários e as condições de trabalho dos professores e dos demais funcionários que atuam no sistema.
> Quanto ao *desenvolvimento*, duas necessidades se impõem: a ampliação do sistema em decorrência do eventual crescimento demográfico; e a atualização do sistema pela incorporação dos avanços tecnológicos tanto em termos dos instrumentos e métodos como no que respeita ao aperfeiçoamento dos agentes da educação.
> Observa-se, pois, que o problema da manutenção e desenvolvimento do ensino estaria satisfatoriamente equacionado nos termos constitucionais, se o sistema já estivesse implantado e funcionando plenamente como o fizeram os principais países que instituíram os respectivos sistemas nacionais de ensino a partir do final do século passado e início deste. Porque nós assim não procedemos, o déficit histórico foi se acumulando (SAVIANI, 2011, p.263).

Num descompasso com a efetivação das metas do PNE, todos os governos persistem na elaboração de planos que desconsideram o investimento necessário para a realização democrática do direito à educação:

> O PNE foi aprovado quando o segundo mandato de FHC entrava em sua metade final, tendo sido mutilado com nove vetos apostos pelo Presidente da República, os quais incidiram sobre seus pontos mais nevrálgicos, isto é, aqueles referentes ao financiamento, o que levou Ivan Valente a afirmar que FHC vetou o que faria do PNE um plano. De fato, sem se assegurarem recursos necessários, como atingir as metas propostas no PNE? Nessas circunstâncias, considerando que o Partido dos trabalhadores (PT) patrocinara a elaboração da denominada "proposta de plano nacional de educação da sociedade brasileira", produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação; considerando, ainda, que foi também o PT que encabeçou a apresentação do projeto de PNE da oposição na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, se esperava que, ao chegar ao poder com a vitória de Lula nas eleições de 2002, a primeira medida a ser tomada seria a derrubada dos vetos do PNE. Mas isso não foi feito (SAVIANI, 2009, p. 29).

A intencionalidade democrática nas políticas educacionais requer um sistema que proporcione condicionantes internos e externos de participação. Dando oportunidade de ação política, torna-se possível propor inovações político-legislativas para institucionalizar

a articulação da política educacional por um processo participativo e em constante transformação.

A preocupação com o financiamento está atrelada à necessária autonomia das instâncias locais. Nessa discussão, inclui-se a necessidade de assegurar autonomia pedagógica, administrativa e financeira aos ambientes escolares. Para além da liberdade de aplicar recursos, é preciso fortalecer essas instâncias com autonomia para adequar as metas do Plano Nacional de Educação às necessidades locais:

> É preciso também ter presente que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, lhes conferir autonomia, deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, se enseja a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. Nesse sentido, apesar das proclamações em contrário, parece indisfarçável a conclusão de que a municipalização do ensino fundamental se configurou como um retrocesso, de modo especial nos estados que, como São Paulo, haviam assumido, com certa consistência, a responsabilidade por esse grau de ensino desde a implantação do ensino primário na forma da disseminação dos grupos escolares (SAVIANI, 2014, p. 56-57)

Com a articulação de cada ambiente escolar no todo implantado como Sistema Nacional de Educação, o processo de desigualdade será diminuído pela efetivação do direito à educação. O SNE é da federação, construído pela participação dos entes federados, tendo seu funcionamento regulado pelo Plano Nacional da Educação, que, por gestão democrática, fará diagnóstico, definirá metas, indicando os meios para seu alcance (SAVIANI, 2014, p. 60). O diagnóstico da educação deve possibilitar a participação de todos, para que contemple as necessidades de cada ambiente escolar.

Se os meios essenciais ao cumprimento das metas não forem providos, ou, sendo providos, não forem cumpridas as metas, cabe responsabilidade ao ator por sua falha. Nessa intenção o projeto de Lei n. 8.039 de 2010 é pela criação da Lei de Responsabilidade Educacional que se comprometa à plena efetivação do direito à educação básica pública (BUCCI, VILARINO, 2013, p. 147). Um avanço estaria na responsabilidade do ator que não cumprisse com a meta de gestão democrática da educação, por não dar condições de cognição e participação.

A elaboração de um projeto de Lei de Responsabilidade Educacional pretende responsabilizar juridicamente o chefe do Poder Executivo no âmbito de atribuição de cada ente federado pelo cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação – PNE. Essa atribuição não é suficiente, posto que há diversos atores responsáveis pela efetivação do plano. Determinar que cada plano de ação elaborado por avaliação participativa do ambiente escolar resulte em responsabilização dos atores ali explicitados, seria mais eficiente. Mesmo assim, delimitar o dever de cada ente federado possibilita responsabilização pelo seu não cumprimento, mas requer a edição de novos instrumentos jurídicos em nível nacional e local (XIMENES, 2014, p. 368). Estes instrumentos devem deixar claro que cada ator deve efetivar democraticamente o direito à educação, vinculando orçamento compatível às necessidades deliberadas pelos ambientes escolares.

A necessidade de vinculação de recursos orçamentários de forma a assegurar a gestão democrática da política educacional é uma batalha histórica que precisa ser efetivada, responsabilizando ingerências.

Em novembro de 2015, o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), repudiou atitude governamental de ajuste fiscal tendente à desvinculação dos recursos orçamentários, previstos constitucionalmente, para desenvolvimento do ensino nos Municípios, Estados e União. O CEDES considera, no seu manifesto, que desde 1934 está assegurada constitucionalmente no Brasil a vinculação dos recursos orçamentários destinados à educação, determinante para o processo de desenvolvimento de um país com dívida histórica nessa área.

Na medida em que o PNE estabelece obrigações específicas, inclusive de cada ente elaborar seu plano de educação com duração por 10 anos, essas atribuições devem vincular de forma quantitativa e qualitativa, possibilitando responsabilizar cada ator na rede de proteção à educação brasileira. Como cada ambiente escolar deve elaborar seu plano de ação, com vinculação orçamentária e responsabilizando outros atores além dos envolvidos no cotidiano escolar, é possível pensar num Índice de Gestão Democrática da educação.

3.1.3 Institucionalizar a articulação criando um índice democrático

Durante o planejamento educacional, o direito atribui responsabilidades aos atores da rede de proteção ao direito à educação ao institucionalizar sua articulação. Para uma estrutura democrática, a intencionalidade democrática deve transparecer em todos os atos do Sistema Nacional de Educação, instituindo participação desde o diagnóstico dos problemas, escuta das propostas de solução, eleição das prioridades, até o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas por meio dos planos. Essas categorias possibilitam avaliar as atitudes esperadas da rede de proteção ao direito à educação e devem abranger as questões que chegaram a ser discutidas judicialmente. Assim, cada categoria, por um processo participativo, pode e deve ser reformulada conforme a necessidade deliberada.

Considerando que as necessidades devem ser deliberadas, há atualmente o movimento de discussão da base nacional comum curricular no Brasil. A discussão ocorre com a participação de todos ao elencar os temas, as metodologias e as relações que constituirão o modo de gestão do direito à educação. É por meio da ação política, no exercício de cidadania para o bem comum, que o cidadão adquire uma visão plural de mundo no que diz respeito às diversidades culturais, étnico-raciais, de gênero e de classe social, no desenvolvimento da atitude de solidariedade local e global.

Com essa necessidade de ação política local e global, ao mensurar a gestão democrática deve-se também avaliar a intencionalidade democrática de uma organização ao desenvolver atitude de solidariedade. Torna-se essencial a integração com outras organizações locais, para além do território nacional, de modo que esse conhecimento compartilhado aprimore os ambientes escolares com seu saber sobre gestão democrática. . Dessa integração deve advir o resultado de melhoria na gestão democrática da educação, e assim seria mensurada a condição de solidariedade de um ambiente escolar:

> O Sistema Nacional de Educação, portanto, é tomado como um elemento estrutural no desenrolar desse modelo, o que se ancora na nova redação constitucional. Seu objetivo seria coordenar e possibilitar o desenvolvimento dos ciclos das políticas públicas educacionais ao mesmo tempo em que a eles não se reduz. Nesse esquema, as metas de desempenho acadêmico, de financiamento e de ampliação do acesso à educação são transitórias por natureza, assim como os acordos interfederativos pontualmente estabelecidos; enquanto isso, o sistema seria a estrutura permanente, capaz de assegurar o ciclo da política, com as seguintes etapas: diagnóstico – participação – planejamento – juridificação de metas – realização – monitoramento – responsabilização (XIMENES, 2014, p. 372).

O condicionante de solidariedade permitiria maior participação no desenvolvimento dos arranjos institucionais, uma vez que ao comparar condições e práticas de gestão democrática entre ambientes escolares, torna-se possível mensurar o financiamento necessário para a efetivação de uma educação política. Nesse sentido, a construção do Sistema Nacional de Educação, como garante o artigo 214 da Constituição Federal, requer a ação de uma rede de proteção à educação para conseguir articular os milhares de sistemas de educação no Brasil, que sofrem, além de um *déficit* de cooperação (XIMENES, 2014, p. 372), um *déficit* cognitivo. Estimular a averiguação das condições de cognição e participação, por um índice de intencionalidade democrática, demonstrando a informação e a oportunidade de participação deve ser, portanto, uma atitude permanente do Sistema Nacional de Educação.

Dessa forma, ao se estabelecer uma relação cíclica entre o Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação torna possível a construção democrática de um sistema que busca efetivar o direito à educação, ao contribuir, por meio de uma gestão democrática, para a institucionalização da articulação:

> O sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina (SAVIANI, 2014, p. 81).

A institucionalização de um sistema construído democraticamente busca a horizontalização das relações de poder no espaço, o que assegura a manutenção da ação política do cidadão.

Desse modo, deve-se questionar como utilizar a cognição para melhorar a participação e, com esta, melhorar a cognição? Sabe-se que a participação aprimora o conhecimento até então adquirido e vice-versa, criando um ciclo produtivo para o exercício da gestão democrática. No entanto, como avaliar esse círculo virtuoso entre cognição e participação? Ainda não existe um índice de gestão democrática da política educacional. A Educação Superior, porém, por meio de projetos de pesquisa e extensão, que visem ao intercâmbio indispensável entre trabalho intelectual e material, pode proporcionar soluções para a construção de uma política democrática no cotidiano escolar, para o desenvolvimento de toda a sociedade:

> À educação superior cabe a tarefa de organizar a cultura superior como forma de possibilitar que participem plenamente da vida cultural, em sua manifestação mais elaborada, todos os membros da sociedade independentemente do tipo de atividade profissional a que se dediquem. Assim, além do ensino superior destinado a formar profissionais de nível universitário (a imensa gama de profissionais liberais e de cientistas e tecnólogos de diferentes matizes), formula-se a exigência da organização da cultura superior com o objetivo de possibilitar a toda a população a difusão e discussão dos grandes problemas que afetam o homem contemporâneo. Terminada a formação comum propiciada pela educação básica, os jovens têm diante de si dois caminhos: a vinculação permanente ao processo produtivo através da ocupação profissional ou a especialização universitária.
> Ora, em lugar de abandonar o desenvolvimento cultural dos trabalhadores a um processo difuso, trata-se de organizá-lo. É necessário, pois, que eles disponham de organizações culturais por meio das quais possam participar, em igualdade de condições com os estudantes universitários, da discussão, em nível superior, dos problemas que afetam toda a sociedade e, portanto, dizem respeito aos interesses de cada cidadão. Com isso, além de propiciar o clima estimulante imprescindível à continuidade do desenvolvimento cultural e da atividade intelectual dos trabalhadores, tal mecanismo funciona como um espaço de articulação entre os trabalhadores e os estudantes universitários, criando a atmosfera indispensável para vincular de forma indissociável o trabalho intelectual e o trabalho material. Ressalte-se que essa proposta é bem diversa da atual função da extensão universitária. Não se trata de estender à população trabalhadora, enquanto receptora passiva, algo próprio da atividade universitária. Trata-se, antes, de evitar que os trabalhadores caiam na passividade intelectual, evitando-se ao mesmo tempo que os universitários caiam no academicismo (SAVIANI, 2014, p. 71).

Nesse sentido, o Ensino Superior deve agir para que o Estado proporcione cognição e participação das classes trabalhadoras, efetivando o direito à educação política ao longo da vida, por meio de espaços de articulação. Tais espaços devem ter suas decisões formadas por instâncias deliberativas superiores, exercidas por órgão de Estado (e não de governo), com autonomia financeira e administrativa, cujas deliberações entrem em vigor independentemente de homologação do MEC (SAVIANI, 2014, p. 62). Além disso, sua representação deve ser compatível com a realidade da diversidade nacional, uma vez que não é possível falar em política educacional para adolescentes, se não há uma representatividade adolescente, por exemplo. Deve existir, portanto, uma avaliação da ação política centrada no processo de ensino- aprendizagem, o que ainda não ocorre, pois os índices e *rankings* utilizados pelo Sistema Nacional de Educação avaliam os resultados dos educandos por meio de provas padronizadas em detrimento do processo educacional:

> Em verdade, o modelo de avaliação assumido pelo MEC que determinou ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sua reestruturação para efeitos da formatação e

> implementação do referido modelo não está centrado em pesquisa sobre a situação educacional brasileira. Ao contrário, sua inspiração vem dos instrumentos internacionais focados na mensuração de resultados. [...] No Brasil, esse modelo de avaliação orientado pela formação de *rankings* e baseado em provas padronizadas aplicadas uniformemente aos alunos de todo o país por meio da 'Provinha Brasil", 'Prova Brasil", "Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) está, na prática, convertendo todo o "sistema de ensino" numa espécie de grande "cursinho pré-vestibular", pois todos os níveis e modalidades de ensino estão organizando-se em função do êxito nas provas buscando aumentar um pontinho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Caminham, portanto, na contramão de todas as teorizações pedagógicas formuladas nos últimos cem anos para as quais a avaliação pedagogicamente significativa não deve basear-se em exames finais e muito menos em testes padronizados. Deve, sim, procurar avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores (SAVIANI, 2014, p. 40).

O direito à gestão democrática da política educacional necessita, portanto, de uma forma de avaliação da educação política. Essa avaliação precisa considerar as peculiaridades de cada cotidiano escolar, com o necessário respeito à diversidade de interesses que emergem da governança global. Sendo assim, um índice democrático deve ser construído por meio da horizontalização das relações de poder entre os entes federativos e dentro de cada escola:

> Cabe fazer uma distribuição horizontal na qual cada ente federativo assume, em relação ao sistema como um todo, responsabilidades consentâneas com suas capacidades e experiência consolidada. Nessa nova repartição das responsabilidades, os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências (SAVIANI, 2014, p. 63).

Para isso, é preciso institucionalizar a solidariedade entre os entes e entre escolas, criando uma categoria no índice que mostre o quanto cada grupo social contribui para a inclusão do outro. Mensurar a solidariedade incentiva, por exemplo, a merendeira a contribuir para a melhoria da educação política do professor e vice-versa. Avaliar solidariedade requer observar ainda como cada escola partilha sua experiência com outra, em âmbito local e global, o quanto um ente partilha suas experiências com outro e o quanto isso foi produtivo em termos de horizontalização das relações de poder. Tomando a solidariedade como uma categoria de avaliação constrói-se assim o Sistema Nacional de Educação como organização maior, formado por sistemas de educação, ao passo que promove sua articulação com outros sistemas para além do território brasileiro.

Ademais, a atenção dos poderes constituídos deve também recair sobre as necessárias garantias orçamentárias, programáticas e de responsabilidade. Desse modo, para que a política educacional seja eficiente, garantindo o direito à educação política, é necessário direcionamento orçamentário suficiente para efetivar as prioridades deliberadas conforme as avaliações de cada ambiente escolar.

A organização não governamental Ação Educativa propõe, por exemplo, uma metodologia de autoavaliação participativa. Por meio dela, a avaliação do ambiente escolar requer a participação dos diversos seguimentos da escola, formando um grupo que organize as fases da autoavaliação. Essas fases abrangem a previsão de locais, materiais e meios de mobilização da comunidade; deliberação por diversos atores sobre o conceito de qualidade da educação e expectativas; preparação para o dia da avaliação participativa, da qual surgirá um plano de ação para melhoria dos indicadores considerados problemáticos; criação de uma comissão para acompanhar a execução do plano de ação, já prevendo novas autoavaliações anuais ou bienais para correção de rumos.

Note-se que essa proposta de avaliação participativa não se trata de uma metodologia de articulação institucionalizada, como política de Estado; no entanto, pode fazer surgir índices locais e que nacionalmente devam ser utilizados por todos os ambientes escolares, responsabilizando sua utilização apenas formal. Com a avaliação participativa, alguma escola ou algum sistema de ensino pode entender importante alguma característica da educação, fazendo surgir um índice utilizado para aquela escola, aquele sistema. Se esse índice for considerado importante por outros sistemas, propagando sua utilização por outros sistemas, pode se tornar um índice utilizado nacionalmente. Tornado um índice nacional, que deva ser utilizado por todo sistema, por toda escola, é possível responsabilizar quem se utilize desse índice apenas formalmente, sem qualquer discussão com a comunidade escolar que resulte em plano de ação para mudar aquele problema detectado pelo índice.

Pensar a avaliação participativa da política pública educacional no Brasil proporciona a possibilidade de maior cognição e participação na sua efetivação. Conforme o Relatório Nacional de Acompanhamento sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA, 2010, p. 53), em especial o Objetivo 2, de universalizar a Educação Primária, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresenta como iniciativas do Governo Federal: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); orçamento e financiamento da educação; avaliação e responsabilização; apoio ao aluno e à escola;

alfabetização de jovens e adultos; formação de professores e valorização dos profissionais da educação básica.

O relatório do IPEA (2010, p. 53) apresenta também o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) abrangendo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

Quanto à avaliação da educação, o relatório do IPEA (2010) apresenta como instrumentos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); a Prova Brasil e a Provinha Brasil. Essas avaliações não seguem metodologia de participação na avaliação: não se mensura a qualidade de participação que permita a deliberação por diversos atores sobre o conceito de qualidade da educação, nem sequer considera as expectativas expostas em plano de ação para melhoria dos indicadores considerados problemáticos. Dado que muitos ambientes escolares ainda sofrem sem plano de ação que possibilite a correção de rumos tomados durante a execução desse planejamento, é imprescindível e urgente, portanto, que a avaliação da política educacional considere a realidade local e possibilite a deliberação de prioridades por cada ambiente escolar, institucionalizando uma metodologia de participação que vincule o investimento em educação.

No apoio ao aluno e à escola, o relatório do IPEA (2010, p. 53) lista suas intenções: obrigatoriedade do Ensino dos quatro aos dezessete anos de idade; acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (acompanhamento condicionado ao Programa Bolsa Família); Programa do Livro; Programa Transporte Escolar; Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Proinfância; Programa Mais Educação; Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo); Salas de Recursos Multifuncionais. No entanto, a desarticulação atual entre os sistemas de educação demonstra que não há participação na deliberação sobre as reais necessidades quanto ao apoio ao aluno e à escola, e com frequência as escolas recebem materiais que não são necessários. As deliberações de cada realidade escolar ficam a cargo de órgãos centralizadores de decisões que, mesmo sabendo das prioridades de dada localidade, por ofícios, atas de deliberação dos conselhos escolares ou mobilizações por assinaturas da comunidade mantêm a distribuição de recursos vinculados à compra de equipamentos não necessários àquela realidade escolar. Portanto, o Estado deveria respeitar as deliberações de cada conselho escolar sobre quais são as prioridades para a escola naquele momento.

Cada cotidiano escolar tem condições de deliberar suas prioridades, aprimorando propostas governamentais que não sejam adequadas às necessidades locais. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (TPE), instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, estabelece uma gama de programas e ações a serem implementados em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Por esse plano há o desenvolvimento de um conjunto de propostas concretas e coordenadas com o objetivo primordial de melhoria da Educação Básica. O conjunto de propostas se desdobra em: avaliação, financiamento, planejamento e gestão, formação de profissionais da educação, alfabetização de jovens e adultos, garantias de permanência das crianças com deficiência e/ou necessidades educacionais especiais em classes regulares pela inclusão educacional, ampliação dos programas suplementares de atendimento direto aos estudantes da rede pública e ações que visam a ampliar as possibilidades de sua permanência na escola para além da jornada regular. Essas propostas precisam estar adequadas à realidade de cada ambiente escolar.

Para ampliar a permanência do estudante no ambiente escolar, por exemplo, o programa Mais Educação pretende implantar a educação integral, elevando o rendimento da educação no Brasil. Porém, muitos ambientes escolares não conseguem manter o programa por falta de cognição sobre seus requisitos. Quando sabem utilizar o programa, deparam-se com a impossibilidade de adequar seus requisitos às necessidades locais.

Diante desse contexto, em 2007, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Lei nº 11.494/2007, buscou institucionalizar o maior comprometimento da União para com a educação básica, com aumento de recursos financeiros sob a modalidade de complementação de repasses para Estados e Municípios, instituindo, pela primeira vez, um fundo para a educação básica.

Somente em 2009 foi instituído o primeiro Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Apesar de se apresentar como um plano de valorização do profissional da educação, ele apenas regularizou a habilitação de docentes que já atuavam no ensino do país. Observa-se que não há participação na política de formação de professores, pois eles não conseguem sequer deliberar a oferta das licenciaturas necessárias para sua formação e melhoria de seu trabalho.

Nesse sentido, possibilitar cognição e participação no ambiente escolar é essencial para que a política educacional seja efetiva. Para o período 2014-2024, o atual Plano

Nacional de Educação estabelece como meta 19 “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação”. A gestão democrática da educação, como meta, política de Estado, está “associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”, conforme afirma o PNE.

A União deve participar de modo mais competente do financiamento da política educacional, em especial, para garantir educação política, espaços físicos e virtuais de ação política, reprimindo qualquer atitude que não propicie a intencionalidade democrática no ambiente escolar. A atuação democrática do Estado deve ficar clara por seus programas, financiamentos, estruturação e repressão:

> O sujeito ativo das políticas públicas, sob esse prisma, é sempre o Estado, seja através da Administração Direta, seja através da Administração Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações), ou seja, ainda, através dos demais poderes estatais constituídos (Legislativo e Judiciário). A atuação do Estado é essencial e indispensável na elaboração e no planejamento das políticas públicas. É o Estado, através dos seus Poderes constituídos, que tem a competência constitucional para dar o impulso oficial do que se convencionou chamar de políticas públicas. O próprio termo políticas públicas pressupõe a participação estatal (AITH, 2007, p. 233).

Ressalta-se que qualquer atuação estatal deve ocorrer com intencionalidade democrática, transparente, proporcionando cognição e dando oportunidade de participação, sem manipulação política:

> A transparência administrativa será o grande fator de renovação da Administração Pública brasileira, inspirando muito mais do que a mera apresentação das informações solicitadas ao público. Numa era de intensificação das comunicações e de tecnificação da gestão pública, os indicadores estatísticos de gestão de políticas públicas são muito propícios à comunicação com os eleitores. [...] O manuseio da informação pode ser um considerável instrumento de criação de poder na dinâmica governamental.
> Entretanto, a informação quantificada também se presta à manipulação política, podendo produzir uma cortina de fumaça sobre fatores mais relevantes da ação governamental. É o caso de informações sobre o custo ou o alcance de determinadas políticas, apresentadas em números, que podem amparar todo tipo de discurso retórico se não se dispõe de instrumental para a crítica qualitativa dos indicadores (BUCCI, 2013, p. 165).

A avaliação participativa permite a deliberação com consciência e proporciona ação transformadora de rumos da política educacional. Com cognição e participação, o ser

humano passa de sujeito atingido pelas políticas públicas a sujeito protagonista. O ser humano reconhecido como sujeito de direitos, ao participar, exerce ação política na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Desse modo, para melhor avaliação da política educacional, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) devem ser incentivadas, principalmente as inovações, para a rápida e facilitada comunicação entre cidadão e Administração Pública:

> As tecnologias de informatização e comunicação não são apenas ferramentas a serviço de maior celeridade administrativa. Muito mais do que isso, podem ser instrumentos para um salto evolutivo, que proporcione a passagem de segmentos atrasados e pouco transparentes do Estado para uma cultura de racionalidade e organização das informações do governo à disposição dos cidadãos, verdadeiramente inserida na vida democrática. A implantação do governo da informação, mais do que uma adaptação técnica, deve ser vista como uma oportunidade que se abre de repactuação política, o que se combina, no Brasil, com a demanda por uma nova tecnologia jurídica governamental, baseada nas políticas públicas e na ampliação da escala de atuação que elas significam (BUCCI, 2013, p. 17).

O direito deve desenhar um arranjo institucional que proporcione a gestão do espaço global de educação por meio das TICs. Tais tecnologias da educação também permitem comparar sistemas político-administrativos quanto às suas condições de intencionalidade democrática. Um governo da informação, caracterizado pela atitude de transparência, proporcionando a informação necessária à participação social, deve estabelecer canais de cognição, consulta e deliberação, dentro de cada unidade escolar e desta com outros ambientes escolares, vinculando ações de atores responsáveis por efetivar o direito à educação. Para que isso seja possível, o principal ator, que é o Estado, deve criar plataformas físicas e virtuais de participação com regras claras de vinculação do orçamento às necessidades deliberadas por cada ambiente escolar. A ciência jurídica deve, portanto, aprimorar regras de participação que possibilitem a ação política pelo destinatário da gestão local e global da política educacional.

Um governo da informação requer um sistema nacional de informações sobre conselhos em ambientes escolares. Por isso, com a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), os sites das escolas devem ser adequados à política de gestão democrática da educação. Assim, a comunicação virtual de cada ambiente escolar deve informar os membros do conselho escolar, disponibilizar o cronograma e atas de

reuniões, proporcionar o acesso a vídeos de palestras e às deliberações em redes sociais, propiciando maior cognição e participação.

O direito deve institucionalizar tecnologias inovadoras de cognição e participação: tecnologias jurídicas como as cartas de serviço, utilizadas nos serviços públicos na Europa, bem como consórcios públicos regionais e transnacionais devem ser aprimorados para fortalecer a atuação política do ser humano.

Toda omissão nesse atendimento, de cognição e participação populares, implica em capacidade responsiva da falha administrativa, numa verdadeira *political accountability*:

> As palavras *responsivenes* e *accountability* não têm tradução em português. *Responsivenes*, na língua inglesa, é utilizada para designar 'capacidade de responder', no sentido de 'atender completamente a uma demanda'. *Accountability*, por sua vez, tem sido empregada na doutrina para expressar a contínua preocupação com controles, avaliações, supervisão e responsabilidade institucional no exercício do poder. No núcleo da *political accountability*, enfim, estão dois pressupostos básicos e fundamentais: a obrigação dos governantes informarem os cidadãos a respeito do que fazem no trato da coisa pública e a capacidade institucional de controlar e punir aqueles que violam seus deveres públicos nessa atividade (RANIERI, 2014, p. 302).

O Estado como ator principal na formulação de políticas públicas deve garantir meios de participação democrática, buscando a representação das diversas vozes, inclusive pelos novos meios de tecnologia da informação, assim como deve coordenar os meios disponíveis para que essa participação seja democrática, influenciando no uso irrestrito da e-democracia, principalmente entre os sujeitos envolvidos no ambiente escolar.

Portanto, o gestor local que não possibilita cognição com participação, não agindo com transparência de informações, não respondendo às necessidades do ser humano, não prestando contas de sua gestão, sequer proporcionando educação política, deve ser responsabilizado. A ciência jurídica deve avançar no direito de transversalidade da internacionalização da política de gestão democrática, na possibilidade de responsabilização de gestores que, por políticas transnacionais, não permitem cognição nem participação dos atingidos.

Qualquer análise de política pública deve considerar a participação ativa da sociedade civil organizada (AITH, 2007, p. 234), por instrumentos de avaliação com cognição e participação populares, possibilitando responsabilização pela falta de

intencionalidade democrática. Para isso, é preciso coordenar meios e locais de participação, implementando técnicas jurídicas aptas ao controle social das políticas públicas educacionais.

3.2 O PROCESSO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO ESCOLAR

Na análise das entrevistas dos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar, e seus saberes e práticas sobre gestão democrática da política educacional, são detectados muitos obstáculos à ação política para obter decisão democrática na organização escolar e na vivência de uma autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

Para observar como acontece o processo da política educacional e quais as possibilidades de inovação em tecnologias jurídicas para efetivar a meta de gestão democrática, é fundamental a análise do cotidiano escolar. Para além da pesquisa doutrinária, a pesquisa em políticas públicas mostra-se essencial para compreender a distância que ainda existe entre o direito formal à gestão democrática e sua realidade concreta de efetivação do direito à educação. Ao propor melhorias na gestão pública, tendo o direito como ferramenta, foram utilizados métodos qualitativos e quantitativos. Tal metodologia foi escolhida uma vez que a pesquisa empírica comparou os dados obtidos nas entrevistas com dados quantitativos consolidados pelo IDEB. Isso porque a pesquisa empírica fortalece a pesquisa teórica sobre como deve acontecer a gestão das políticas educacionais, para que seja democrática, além de colaborar na busca de qual tecnologia jurídica seria mais adequada para o problema abordado.

Com um recorte geográfico, a análise ocorreu no Estado do Paraná, na mesorregião do Norte Pioneiro, em Cornélio Procópio, Bandeirantes e Jacarezinho, cidades *campi* da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), única Instituição Estadual de Ensino Superior na região.

Há décadas com perdas absolutas da população, a região do Norte Pioneiro do Paraná apresenta declínio da população em idade ativa e o maior índice de envelhecimento da população em relação a outras regiões do estado (IPARDES, 2007, p. 25-26; 30). A perda populacional em idade produtiva dos municípios menos urbanizados da região possivelmente está associada à emigração da mão-de-obra feminina em direção a centros

urbanos maiores, gerando demanda diferenciada sobre os serviços públicos de educação e saúde locais (IAPARDES, 2007, p. 32).

Comparando o Índice de Desenvolvimento Humano por Municípios (IDH – M), dos 46 municípios da região, todos apresentam baixo desenvolvimento (IDH – M ≤ 0, 800) e apenas dois, Cornélio Procópio e Barra do Jacaré, têm índices acima da média estadual (0,787). Todos os municípios do Norte Pioneiro apresentam taxas de frequência escolar e de alfabetização abaixo da média do estado do Paraná. A evasão escolar tem sua causa na expressiva utilização do trabalho infanto-juvenil, indicativo das dificuldades socioeconômicas das famílias do Norte Pioneiro do Paraná, que segundo o IBGE, em 2000, encontrava 11.580 trabalhadores dentro do total de 50.777 com idade entre 10 e 17 anos (IPARDES, 2007, p. 38-39).

O grupo investigado na pesquisa envolveu conselheiros escolares, conselheiros municipais de educação e membros dos Núcleos Regionais de Educação. Dentre os conselheiros escolares, foram escolhidos os de escolas com melhor e pior resultados sobre as metas do IDEB em 2013 nas três cidades, Tal metodologia assinala justamente a relação entre os resultados do IDEB e os condicionantes internos e externos de gestão democrática dos ambientes escolares analisados.

As entrevistas ocorreram entre fevereiro e novembro de 2015, em período turbulento nos ambientes escolares do estado do Paraná, em clima muito tenso para se falar de gestão democrática com a comunidade escolar. Isso porque após meses de reivindicações por melhores condições de trabalho, o dia 29 de abril de 2015 foi marcado pela interrupção do acesso de qualquer pessoa à Assembleia Legislativa do Paraná, e quem decidisse prosseguir na sua reivindicação, estaria fadado à agressão policial.

Mesmo após contactados, não houve a possibilidade de entrevista com os membros dos Núcleos Regionais de Educação. O motivo para insistir nas entrevistas foi a importância de dialogar com os atores envolvidos no ambiente escolar, para compreender a lógica interna (o ponto de vista dos atores sociais) do grupo investigado quanto às suas práticas de tomada de decisão, e assim analisar a inserção das escolas no sistema público da política de gestão democrática da educação pública.

Os resultados apresentados enfatizam a necessidade de análise da dimensão ético-política do direito à educação. A investigação da visão dos atores envolvidos com o ambiente escolar sobre a gestão democrática da política educacional, permite assinalar

quais tecnologias jurídicas podem inovar e proporcionar de forma institucionalizada os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar.

Ao analisar as condições que ainda desfavorecem a ação política do ser humano no ambiente escolar, é possível delinear contribuições jurídicas para a efetivação democrática do direito à educação. Para isso, o foco nas enunciações das entrevistas com os conselheiros mostra-se exemplar, ao assinalar uma estrutura ainda "avessa à participação e ao exercício da cidadania" (PARO, 2007, p. 9-10), não contribuindo para a educação política.

Fora utilizado um roteiro de entrevista de pesquisa, por técnica de entrevista semiestruturada, com o objetivo de investigação sobre as tecnologias jurídicas que proporcionam os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar. O parâmetro normativo atual específico foi o Plano Nacional de Educação, comparando com condicionantes internos e externos necessários à gestão democrática do ambiente escolar, expostos pelas obras de Paro (1998;2007).

Diante da dimensão da questão levantada, a pesquisa qualitativa pode ser questionada por sua representatividade: o que algumas pessoas do Norte Pioneiro do Paraná podem acrescentar a uma pesquisa sobre inovações em tecnologias jurídicas para efetivar a meta nacional de gestão democrática da política educacional? A representatividade do cotidiano por elas vivido contribui para análise dos determinantes estruturais de realização ou impedimento da efetivação democrática do direito à educação no Brasil:

> O caráter qualitativo da investigação leva-nos a considerar a questão da representatividade. O que torna relevante um estudo de caso não é, certamente, a representatividade estatística dos fenômenos considerados. Assim, por menor que seja a representatividade de uma parcela do conjunto em relação a esse todo, o importante é que ela valha pela sua 'exemplaridade'. [...] Trata-se, isto sim, de procurar a 'explicação' adequada para tal ocorrência, o que nos permitirá dizer apenas que, acontecendo tal fenômeno, sua explicação é a que oferecemos ou na qual apostamos. Mas isto não quer dizer, por outro lado, que não se possa, a partir do caso examinado, fazer inferências e elaborar conclusões que tenham validade para o sistema como um todo, já que, no próprio caso em questão, não se deixa de examinar os determinantes estruturais que agem não apenas para aquele caso mas para o todo do qual ele faz parte (PARO, 1998, p. 41).

As condições concretas de fruição do direito à gestão democrática do direito à educação, pela oportunidade de cognição e participação que possibilitem ação política do

ser humano no ciclo da política educacional, compõem um somatório de atitudes com intencionalidade democrática pelo Estado que, ao ser omisso ou agir contrariamente à gestão democrática, pode ser forçado judicialmente a agir de acordo com o já estabelecido:

> Pode-se dizer que, se o Executivo, mesmo tendo implementado uma política pública para garantir o ensino fundamental, deixar pessoas privadas de vagas nas escolas por falta de boa execução administrativa, estará sujeito a uma interpelação judicial por via do exercício de uma pretensão individual. Mais do que isso: em que pese o reforço da proteção constitucional conferida ao direito ao ensino fundamental, o regime jurídico geral aplicável aos direitos sociais impõe, por si só, uma nova atitude do Estado, notadamente a promoção de condições concretas de fruição de tais direitos, sempre tendo em vista a realização do princípio da igualdade material (cf. art. 3º., especialmente incisos I e III) e a proteção efetiva da dignidade humana (cf. art. 1º., III), que constituem seus verdadeiros fundamentos (DUARTE, 2004, p. 117).

Como proposta de análise de discurso sobre a gestão democrática da educação, selecionou-se duas grandes categorias: condicionantes internos e externos da gestão democrática do ambiente escolar (PARO, 1998; 2007). Essas categorias auxiliaram na formação de uma tabela conforme as informações colhidas, possibilitando a comparação com o índice alcançado por cada escola no IDEB, assim como o destaque de representações sociais, ao destacar frases e palavras importantes relacionadas ao tema pesquisado.

Para a análise dos discursos houve a preocupação com a dialógica e o circuito recursivo, características reconhecidamente necessárias em pesquisa conforme a metodologia aplicada por Morin (2003, 2005). Morin propõe metodologia apta a construir o conhecimento pelo diálogo interdisciplinar, resultando no conhecimento compartilhado que possibilita compreender que a cognição produz participação ao mesmo tempo que ao participar o ser humano produz conhecimento. O estudo do círculo recursivo e virtuoso entre cognição e participação aproximam-se, assim, da base cognitiva e participativa da efetivação democrática da política educacional.

As necessárias democracias cognitivas e participativas formam um círculo virtuoso na gestão da política educacional, ao efetivar o direito à educação política que deve ultrapassar o aspecto competitivo e individual, avançando para a solidariedade. Numa sociedade complexa, a educação política que ensine solidariedade é “antídoto contra a pulverização individual e a destruidora deflagração de conflitos” (MORIN, 2003, p. 65; 68).

Com uma educação política que ensine solidariedade, que transponha os limites territoriais do Estado, pensando soluções transnacionais por meio de sistemas metanacionais (MORIN, 2003, p. 69), a ação política forma uma cultura sobre diálogo. Essa relação dialógica, que é uma relação antagônica e complementar, provoca o surgimento de uma concepção humanística e emancipada do ser humano (MORIN, 2003, p. 69-70), e produz uma identidade planetária, com sentimento de solidariedade e responsabilidade sobre o planeta (MORIN, 2003, p. 74).

Pensar dialogicamente é compreender que a realidade se constitui por forças contrárias, daí pensar ordem e desordem como um par que na sua relação dialógica produz as modificações do real (MORIN, 2003b). Assim, o cotidiano escolar é construído por relações verticais e horizontais, numa relação dialógica para transformação da realidade. Por isso, pensar a recursividade, a possibilidade da causa agir sobre o efeito e vice-versa, uma vez que a virtuosidade da cognição aprimora a participação enquanto a participação melhora a cognição.

A análise do discurso no espaço metodológico-epistemológico dos estudos organizacionais tem o nível social hermenêutico, no qual se faz a interpretação social dos discursos. Nesse sentido, a relação dialógica possibilita reconstruir os sentidos dos discursos e dos interesses dos sujeitos envolvidos no cotidiano de conselhos escolares e municipais de educação, para aprimorar tecnologias jurídicas a serem utilizadas no círculo formado entre cognição e participação.

O método, a construção dos elementos metodológico-técnicos, foi construído durante a pesquisa, sem arbitrariedade interpretativa (MORIN, 1977, p. 25), para conseguir obter uma visão qualitativa dos condicionantes da gestão democrática da política educacional. Ao incorporar os aspectos cognitivos, culturais e sociais da linguagem, a interpretação social das falas solicitava uma metodologia com abordagem interdisciplinar, com os saberes que envolvessem o direito à gestão democrática da política educacional. Desse modo, buscou-se reconstruir os sentidos dos discursos em sua situação – micro e macrossocial – de enunciação, para encontrar compreensão no contexto social e na historicidade de suas proposições, de acordo com os interesses dos atores implicados no discurso.

Com a análise do discurso é possível compreender cada saber específico e repensar limites e posicionamentos epistemológicos. Mesmo os silêncios discursivos foram relevantes por sua importância na produção do sentido da enunciação. Ressalta-se que o

silêncio pertence à proibição, à exclusão do discurso num processo de esquecimento pelo efeito ideológico.

A voz silenciada no círculo entre cognição e participação demonstra o processo de esquecimento daquele ator, remetendo à ideologia de sua não participação. É possível presenciar no cotidiano escolar o esquecimento de algumas vozes na participação da política educacional. A merendeira, o auxiliar de serviços gerais e a mãe, por exemplo, que não têm ensino superior, são esquecidos por profissionais da educação nas indicações para entrevistas, devido a uma ideologia que não concebe que essas pessoas possam participar e efetivamente contribuir para a melhoria da educação.

A falta de intencionalidade democrática no ambiente escolar imobiliza diariamente qualquer ação política do ser humano, gerando passividade e respeito aos procedimentos verticalmente impostos, comumente destacados pelos conselheiros como consensos prévios que culminam em atas assinadas sem qualquer deliberação, típicos da administração tradicional, distanciando-se assim da fundamental gestão democrática:

> O conceito de *management* no governo, no sentido básico de direção ativa do trabalho público e de dedicação pessoal na busca de resultados no governo, em contraponto à suposta passividade, inércia e inconsciência de custos dos diretores e operadores da administração tradicional, propensos a respeitar regulamentos e procedimentos, independentemente de seu rendimento para o cidadão e para a sociedade (VILLANUEVA, 2008, p. 160)[23].

A inércia diante de procedimentos ineficazes para a sociedade é um fator de homogeneização nos tempos cotidianos (LEFEBVRE, 1981). No cotidiano escolar, a racionalidade tecnológica e burocrática de apenas seguir os procedimentos estabelecidos sem questioná-los, a partir das necessidades locais e evoluções em determinado momento, são os fatores de homogeneização. No entanto, pode-se destacar também as mídias colocando o problema e mesmo a solução para a política educacional num só sujeito envolvido na realidade escolar. Historicamente, a falta de intenção democrática, que a mídia reforça no cotidiano escolar, reproduz as representações estereotipadas de que a escola exclui alguns grupos sociais e não há nada a fazer contra isso; as burocracias e fidelidades burocráticas sem a devida discussão e críticas a partir das representações dos

---

[23] Transcrição do trecho original: *El concepto de* management *en el gobierno, en el sentido básico de dirección activa del trabajo público y de dedicación personal al logro de resultados, em contrapunto a la supuesta pasividad, inércia e inconciencia de costos de los directivos y operadores de la* administración *tradicional, propensos a respetar reglamentos y procedimientos, independientemente de su rendimiento para el ciudadano y la sociedad.*

sujeitos envolvidos na realidade escolar; a tendência geral de conduzir a vida cotidiana sob o modelo de uma pequena empresa, entendendo eficiência ainda aos moldes gerenciais com avaliações quantitativas e não qualitativas da realidade escolar; a tendência de se fazer apelo ao saber ligado às normas e, por consequência, reduzir o vivido, não discutindo as reais prioridades com os sujeitos envolvidos na realidade escolar (PENIN, 2011, p. 50).

Vozes silenciadas e tantos fatores de homogeneização no cotidiano escolar demonstram a não intencionalidade política na atitude estatal, por não possibilitar condicionantes de cognição e participação. Esse fenômeno precariza o trabalho do profissional da educação, imobiliza sua ação política e expõe uma intenção contra a educação política, a partir de estratégias de gestão inspiradas por razões econômicas e políticas de redução de custos e manutenção das relações de poder verticalizadas.

Nessa perspectiva, ao analisar a vontade política expressa nas estratégias de precarização, Bourdieu (1998, p. 135 - 136) exemplifica a imposição de cortes das despesas públicas como omissão no sistema de ensino, que tem o "papel determinante tanto na produção dos bens e dos serviços quanto na produção dos produtores". Tais cortes são sentidos mundialmente, em particular na educação, na saúde e na segurança social, havendo a necessidade de traçar limites por meio de tecnologias jurídicas inovadoras de controle democrático (BOURDIEU, 2001, p. 17-18; 68). Essas inovações jurídicas necessárias serão analisadas neste trabalho a partir das representações sociais dos entrevistados.

3.2.1 A inserção da escola no sistema público de gestão democrática

A pesquisa qualitativa, pouco usada para inovar tecnologias jurídicas, é proposta para avançar na construção local e internacional de uma rede de plataformas de participação, criando um índice de intencionalidade democrática, com critérios básicos universais, que, no entanto, possibilite cada cotidiano a debater e a criar seus próprios indicadores, a partir de suas especificidades.

O cotidiano escolar deve apresentar condições da ação política desejada pela política de gestão democrática do direito à educação, uma vez que proporcionar participação na política educacional fortalece a autonomia pedagógica, administrativa e financeira de cada ambiente escolar, inserindo a escola no sistema de gestão democrática:

> Sendo mediações para o alcance dos fins que se propõem, tanto a estrutura didática (currículos, programas, métodos e organização horizontal e vertical do ensino) quanto a estrutura administrativa (organização do trabalho e distribuição do poder e da autoridade) precisam ser dispostas de modo coerente com esses fins. Essa parece ser uma das maiores fontes de resistência à realização de propósitos democráticos numa escola pública tradicionalmente estruturada e organizada para atender a objetivos não comprometidos com a liberdade e com a formação de autênticos sujeitos históricos (PARO, 2007, p. 30).

Ao analisar os componentes administrativos das práticas escolares no estado do Paraná, a Resolução n. 3879/2008 – Secretaria de Estado da Educação do Paraná (Seed-PR) – delega poderes da Secretária de Estado da Educação aos Núcleos Regionais da Educação para orientar, analisar a aprovar regimentos escolares dos estabelecimentos de ensino da sua jurisdição, das redes estadual, municipal e privada. Como subsídio para essa elaboração, a Coordenação de Gestão Escolar, da Superintendência da Educação publicou um texto referencial para elaboração do Regimento Escolar, destacando que:

> A educação, numa perspectiva de democratização da escola pública, é direito de todo cidadão, independente de sua condição social, econômica, étnica, de gênero e cultural. A garantia de realização desse direito, em uma sociedade que se pretende democrática, acontece com a participação dos sujeitos envolvidos no processo que, discutindo coletivamente as posições, os princípios filosóficos e as concepções de homem, sociedade e educação, elaboram o Projeto Político Pedagógico do estabelecimento de ensino ao qual estão vinculados. É nessa construção coletiva da comunidade escolar, a qual se organiza para efetivar uma educação de qualidade, gratuita e para todos, formando cidadãos críticos em relação à sua realidade e capazes de transformá-la, que o Regimento Escolar se torna essencial, uma vez que representa a concretude da legislação em vigor, regulando de forma particular cada estabelecimento de ensino. Se o Projeto Político Pedagógico é a expressão real da vontade e necessidades locais, de cada estabelecimento de ensino, com suas características e singularidades respeitadas, é o Regimento Escolar que estrutura as definições, que se configuram como tomadas de posição política, teórica e ideológica pelo coletivo desta comunidade escolar. Este documento se constitui em um texto referencial, no qual os princípios democráticos, adotados pela Secretaria de Estado da Educação, são a base para promover a discussão, a reflexão e a tomada de decisão pelo coletivo da escola, na busca de respostas às questões relativas ao desenvolvimento do processo ensino e aprendizagem, as quais devem ser regulamentadas e legitimadas pelo Regimento Escolar que se irá construir (Seed-PR, 2010, p.11).

Note-se que é orientação da Secretaria de Estado da Educação do Paraná que os documentos internos de cada escola sejam elaborados com a participação dos sujeitos do cotidiano escolar. A publicação ressalta ainda que deve existir o conselho escolar composto por representantes da comunidade escolar e de movimentos sociais organizados

presentes na comunidade, com atribuição principal de aprovar e acompanhar a efetivação do Projeto Político Pedagógico do estabelecimento de ensino (Seed-PR, 2010, p. 21-22).

A realidade demonstrada pelas entrevistas, porém, vai de encontro a outras realidades escolares, de gestão democrática apenas formal, haja vista que a coordenação dos ambientes escolares ainda é constituída por uma figura de direção antiquada e autoritária:

> Como se percebe, em termos formais, à direção não apenas parece serem reservadas atividades que dizem respeito adequadamente a sua função de coordenação do esforço humano coletivo na busca dos objetivos da instituição, mas também é conferido um mecanismo de natureza coletiva que hipoteticamente lhe possibilitaria o exercício da coordenação de forma moderna e democrática. A observação do cotidiano da escola, todavia, desmente completamente essa aparência formal (PARO, 1998, p. 73).

O plano de ação, fruto da gestão democrática fortalece a atuação do gestor escolar junto a órgãos superiores, numa ação política tendente a vincular recursos que possibilitem efetivar as prioridades deliberadas. No entanto, embora haja estímulo formal para a avaliação institucional participativa anual para diagnosticar a realidade e organizar o plano de ação da escola no ano subsequente (Seed-PR, 2010, p. 22) ,o plano de ação não é uma realidade nas escolas analisadas, sequer existindo a avaliação institucional participativa para o fortalecimento do trabalho reivindicativo do gestor:

> Assim, diretor e assistente de diretor obrigam-se a gastar boa parte de seu tempo intervindo junto aos órgãos superiores do sistema para conseguir os minguados recursos, ao mesmo tempo que se obrigam a realizar eles mesmos tarefas que nada têm a ver com a coordenação do esforço humano coletivo, como as atividades complementares e as de assistência ao escolar (PARO, 1998, p. 74).

Participar de forma representativa na construção, acompanhamento e avaliação do Projeto Político Pedagógico da escola é direito do aluno, que deve ser inserido no regimento escolar de qualquer escola no estado do Paraná (SEED-PARANÁ, 2010, p. 79), mas isso não ocorre no cotidiano escolar paranaense:

> A partir dessa perspectiva, não é difícil constatar o quanto as atividades que se realizam no interior das salas de aula das escolas públicas se distanciam de um processo de trabalho levado a efeito de acordo com princípios administrativos de racionalidade e eficiência. Em termos muito simples, o processo não se dá de forma administrativamente válida para o fim social educativo, porque as ações desenvolvidas bem como a natureza, o montante e a forma de utilizar os recursos não convergem

> para o alcance do efeito considerado útil em termos educacionais, ou seja, a apropriação pelos educandos do saber historicamente produzido (PARO, 1998. p. 76).

Constatar que as relações de poder no ambiente escolar paranaense não possibilitam a ação política da comunidade escolar e dos movimentos sociais demonstra que a escola é ainda reprodutora de ideologia dominante, negadora dos valores dominados e mera chanceladora da injustiça social, ao manter as pessoas nos lugares reservados pelas relações que se dão no âmbito da estrutura econômica (PARO, 1998. p, 10). O Núcleo Regional da Educação deveria, porém, não fiscaliza a efetiva gestão democrática da educação no cotidiano das escolas, apesar de ser a ele atribuída a orientação na elaboração de documentos internos que possibilitem efetivação democrática da educação. Sua avaliação está restrita à aprovação dos documentos em detrimento da efetiva fiscalização da meta da gestão democrática da educação.

Assim, para a conquista de uma escola transformadora precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola (PARO, 1998, p. 10) de forma a horizontalizar as relações de poder, possibilitando ação política pela cognição e participação dos sujeitos envolvidos no processo.

É preciso ultrapassar o sistema hierárquico que concentra grande parte do poder nas mãos do gestor escolar, que "deve deter uma competência técnica e um conhecimento dos princípios e métodos necessários a uma moderna e adequada administração dos recursos da escola". No entanto, sem uma gestão democrática lhe falta "autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições concretas em que se desenvolvem as atividades no interior da escola" (PARO, 1998, p. 11).

Durante a pesquisa, constatou-se que a concepção do que é gestão democrática ainda não tem uma unanimidade entre os entrevistados. Muitos discursos carregados de autoritarismo, até afirmam que os pais devem participar de reuniões sobre a indisciplina dos alunos, mas não devem se intrometer, por exemplo, em questões pedagógicas, administrativas ou financeiras:

> Quando se procura dialogar com os entrevistados – tratando a democracia como algo que precisa fazer-se necessariamente presente nas relações cotidianas e, em especial, na relação pedagógica -, observa-se uma multiplicidade de concepções sobre o que venha a configurar um comportamento democrático. Essas concepções variam desde a mais completa permissividade, do "deixa fazer" porque todos têm direito de ser livres, passando pela autonomia construída no respeito mútuo, até

> chegar a certo “ moralismo” de regras rígidas que devem ser acatadas por todos a fim de impor “ limites” à própria democracia (PARO, 2007, p. 73).

Durante as entrevistas realizadas, quando se retoma a necessidade de cognição e participação como um círculo virtuoso que a gestão democrática da política educacional proporciona ao ser humano, ganha destaque a imprecisão da noção de transparência e diálogo com a comunidade.

Percebe-se que os documentos escolares essenciais para cognição da política educacional não são disponibilizados em sites da escola, não são divulgados entre os alunos nem sequer discutidos com os profissionais da educação. A marcada fragmentação produzida por documentos internos, e mesmo pela legislação estadual, impede que servidores e docentes participem ativamente da construção democrática do ambiente escolar. O impedimento vem deliberadamente marcado por um preconceito de que o “técnico”, não sendo professor, não teria capacidade cognitiva para deliberar.

Instrumentos de rápida e expansiva comunicação, como redes sociais, têm grande adesão entre os estudantes e mesmo ex-alunos, porém são comumente utilizados como mecanismos de cooptação, numa linguagem mais eleitoreira e promocional da atual direção do que realmente como instrumento de informação para obter participação dos atores do processo ou para a prestação de contas ao público.

Desse modo, é preciso abrir canais para uma horizontalização das relações de poder no ambiente escolar, e as redes sociais se mostram bem mais atraentes do que a divulgação de qualquer informação em murais escolares.

> Canais virtuais mais próximos dos atores locais permitem fugir de aspectos padronizados, apreciando necessidades locais e buscando soluções mais próximas da realidade cultural local, numa alternativa contra-hegemônica às políticas que têm como efeito limitar arbitrariamente o direito à qualidade, ao exacerbar a dimensão de ‘padronização’ de resultados acadêmicos em detrimento de outros aspectos juridicamente relevantes. [...] Nessa proposta, os indicadores são utilizados como elementos importantes na definição do projeto político-pedagógico das escolas. É através desses indicadores básicos, discutidos e complementados pela comunidade escolar, que são estabelecidos os pactos intraescolares e extraescolares e, com isso, as correspondentes responsabilidades (XIMENES, 2014, p. 199-200).

Toda escola deve ter o direito de delinear o próprio Projeto Político Pedagógico, mas normalmente, por falta de oportunidade de ação política, perfaz apenas um documento

formulado por um pedagogo, sem qualquer deliberação dos atores locais. A falta de efetividade democrática também se deve ao conselho escolar omisso. Nos locais em que ele é constituído apenas formalmente, no entanto, o Núcleo Regional de Educação tem o dever de orientar e exigir que sua atuação ocorra pela efetivação da gestão democrática. Para agir com intencionalidade democrática, o momento da deliberação do Projeto Político Pedagógico deveria ser finalizado e publicado com seus considerandos, demonstrando toda a profundidade das discussões realizadas, além das atas de três audiências públicas, com deliberação e votação sobre os pontos levantados pelos participantes, possibilitando futura retomada de discussão a partir desse histórico. Essas audiências seriam local produtivo para participação e negociação com outros atores e órgãos importantes para a gestão democrática, como Núcleo Regional de Educação (NRE), Secretarias de Educação, estabelecendo responsabilidades delineadas no plano de ação escolar:

> Uma parcela relevante do sentido da qualidade do ensino deva ser delimitada democraticamente em cada estabelecimento de ensino público, levando-se em conta as condições fáticas de realização e os limites jurídicos materiais e procedimentais já apresentados (XIMENES, 2014, p. 199).

O conselho escolar é o primeiro local institucionalizado de articulação da política educacional, ao proporcionar ação política da comunidade escolar para deliberar prioridades locais na efetivação do direito à educação:

> Na medida em que se conseguir a participação de todos os setores da escola – educadores, alunos, funcionários e pais – nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos. A esse respeito, vejo no conselho de escola uma potencialidade a ser explorada (PARO, 1998, p. 12).

A realidade escolar, porém, não contempla sequer a participação de alunos na elaboração de documentos importantes de cada escola como o Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar. Para maior proximidade do ensino superior ao cotidiano escolar, e contribuição na efetivação democrática do direito à educação, projetos de extensão dos cursos de Direito, Ciências Contábeis, Ciências Sociais, Sistemas de Informação, Pedagogia, Gestão Pública, dentre outros, deveriam ocorrer para auxiliar cada escola na atuação com intencionalidade democrática. Nesse sentido, a melhor compreensão do direito educacional pelos cursos jurídicos deve ser aprimorada para maior proximidade dos juristas à realidade do cotidiano escolar, desde a educação infantil. Além da educação

superior, é imprescindível o envolvimento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e demais órgãos de classe para uma internacionalização do processo de gestão democrática escolar. A maior aproximação dos cursos de graduação em geral, no cotidiano escolar, pode ser muito importante para auxiliar na transparência, na melhoria da plataforma de comunicação e participação, na preparação de documentos (Projeto Político Pedagógico, Regimento Escolar, cronograma, pauta, atas sobre a deliberação dos conselhos e sua devida transparência), aprimorando assim o controle social.

Dessa forma, pretende-se avançar propondo um índice de intencionalidade democrática, que possa avaliar e aprimorar os condicionantes de gestão democrática de cada ambiente escolar, inserindo ainda um condicionante de solidariedade, transpondo a competitividade marcada por *rankings.*

3.2.2 Condicionantes estruturais internos de gestão democrática

Ao observar os condicionantes internos de participação, por dentro do ambiente escolar, tornam-se necessários quatro tipos de condicionantes: materiais, institucionais, sociopolíticos e ideológicos (PARO, 1998, p. 43).

O papel da participação no ambiente escolar é institucionalizar mecanismos democráticos, a iniciar pela atuação do conselho escolar, que fortalece o engajamento da comunidade escolar na busca de soluções junto a órgãos superiores e auxilia a gestão, de modo a descentralizar as deliberações das mãos do diretor ou gestor escolar:

> Onde a adoção dos mecanismos gerenciais da administração capitalista na escola repercute de forma especialmente singular é precisamente no papel desempenhado pelo diretor escolar, que passa a assumir, nesse processo, posição bastante contraditória, já que tem de exercer duas ordens de funções, em princípio, inconciliáveis: como educador ele precisa cuidar da busca dos objetivos educacionais da escola: como gerente e responsável último pela instituição escolar, tem de fazer cumprir as determinações emanadas dos órgãos superiores do sistema de ensino que, em grande parte, acabam por concorrer para a frustração de tais objetivos. [...] Assim, como educador que é, e identificado com os objetivos legítimos da instituição que dirige, ele se sente compelido a atender às justas reivindicações da escola e da comunidade ou pelo menos – no caso de ser impotente para atendê-las – engajar-se como uma voz a mais a exigir soluções dos órgãos superiores. Entretanto, em seu papel de gerente (é assim que ele é colocado diante do Estado), ele sente sobre si todo o peso de constituir-se no responsável último pelo cumprimento da

> Lei e da Ordem na escola e tem consciência de que poderá ser punido por qualquer irregularidade que aí se verifique (PARO, 2003, p. 133-134).

No Paraná, durante o ano de 2015, o movimento de greve dos profissionais da educação pública foi considerado irregular pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, seguido da solicitação da Secretaria de Estado de Educação aos diretores para que enviassem informações sobre as faltas dos profissionais em greve. Como muitos diretores participaram do movimento de greve pelas melhores condições das escolas enviaram ofícios aos Núcleos Regionais de Educação esclarecendo que não registrariam faltas.

Esses diretores, educadores que estão na gestão do ambiente escolar, não cederam ao peso da possível abertura de procedimentos administrativos pela Secretaria Estadual de Educação para averiguar a possível omissão, pois não se sentiam os únicos responsáveis pelo cumprimento da ordem; ademais, apoiados pela comunidade escolar, exigiram soluções dos órgãos superiores para a solução das condições precárias de ensino-aprendizagem.

A greve dos professores do Paraná proporcionou reflexão sobre como a educação política na prática cotidiana escolar se articula com melhores condições de trabalho:

> É aí, na prática escolar cotidiana, que precisam ser enfrentados os determinantes mais imediatos do autoritarismo enquanto manifestação, num espaço restrito, dos determinantes estruturais mais amplos da sociedade. [...] É preciso aprender, por exemplo, que, ao exercer suas funções na escola, o professor, como qualquer outro trabalhador, está procurando, em primeiro lugar e acima de tudo, ganhar seu sustento e o de sua família, e é plenamente justo e compreensível que ele assim proceda, nesta sociedade em que os que não possuem os meios de produção, para sobreviver, têm de vender a outrem a sua força de trabalho. Também quando esse professor entra em greve, reivindicando salário mais justo, ele está no exercício de um direito seu, não havendo razão para negá-lo com o argumento de que a natureza de sua profissão exige que ele pense primeiro no interesse da população, que não pode ficar sem escola. É de se perguntar por que apenas uma categoria profissional, a do professores, deve sacrificar a luta por sua subsistência em nome do direito à Educação da população, quando isso deveria ser preocupação de toda a sociedade, em especial do Estado, que não oferece condições satisfatórias para o desenvolvimento do ensino nas escolas (PARO, 1998, p. 19; 21).

Pelas entrevistas realizadas para esta pesquisa, há percepção de que a própria comunidade escolar está acostumada com a falta de condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar e percebe sua insuficiência para a qualidade da educação. Os entrevistados falam da autonomia pedagógica, administrativa, mas reclamam da

autonomia financeira, pois muitas verbas são destinadas a questões menos prioritárias. Todas as escolas que possuem salões nobres, com estrutura adequada pra reunir a comunidade escolar, destacam essa condição como importante, e esclarecem que pouquíssimas escolas da região possuem ambientes adequados para a reunião de todos os atores envolvidos no cotidiano escolar, de modo que esses espaços acabam restritos apenas aos membros do conselho escolar.

Além disso, algumas falas dos entrevistados remetem à necessidade de ter um bom relacionamento com *"pessoas de dentro do governo"* para conseguirem verbas para as prioridades da escola. As salas de apoio, com recursos materiais e humanos para resgatar conteúdos em atendimento individualizado, bem como professores de libras e auxiliares para os alunos com deficiência, também são listados pelos entrevistados da Escola 3 como importantes para ter condições materiais de realização do processo de ensino-aprendizagem

Os *condicionantes materiais* de realização da educação política no cotidiano escolar, ao impossibilitarem a reunião com a comunidade escolar, demonstram a existência de relações verticais de poder, da autoridade central para com o gestor da escola, numa relação contrária à atitude com intencionalidade democrática:

> Sobre os condicionantes materiais do autoritarismo na escola, abstendo-me de tecer maiores considerações, porque são por demais conhecidas, pelas pessoas que trabalham na rede pública de ensino, as péssimas condições de trabalho aí predominantes, que vão desde a precariedade do prédio escolar e dos equipamentos, passando pelas classes abarrotadas, com múltiplos períodos diários de funcionamento e falta de recursos didáticos de toda ordem, indo até o baixo salário do pessoal, especialmente o dos professores, que se veem compelidos a trabalhar em mais de uma unidade escolar, com prejuízo da qualidade de seu trabalho (PARO, 1998, p. 22).

Quando o profissional da educação atua em mais de uma escola, sua dedicação fica prejudicada. Da mesma forma, se alguém não tem incentivo em seu trabalho para participar de deliberações como a de um conselho escolar, a atuação política fica limitada. Essas limitações foram detectadas durante as entrevistas. Junto com o roteiro de entrevista de pesquisa, houve a coleta de dados socioprofissionais, no qual basicamente era questionada a atividade do entrevistado que participava do conselho, sua dedicação a outras atividades e participação em algum grupo da comunidade.

Alguns entrevistados ainda exercem atividades profissionais em mais de uma escola, não havendo disponibilidade para participar de grupos da comunidade. Eles participam do conselho escolar, com desempenho ainda muito deficitário pela falta de deliberação, resultando em atas formalmente assinadas, sem verdadeira gestão democrática escolar. A fala do entrevistado da Escola 5, por exemplo, demonstra a precariedade das condições de trabalho ao confidenciar que tem uma cota bimestral de 100 cópias para ministrar aulas, acompanhar trabalhos e avaliar aproximadamente 80 alunos; e se surpreende ao dizer: *"Minha prova tem que ter uma página"*, *"Onde estão os deveres deles?",* referindo-se à Secretaria de Estado, e conclui *"Porque por eles eu não tenho nem meu direito de greve diante dessas condições"*.

Num primeiro momento, os entrevistados dizem que há local para reunião dos conselhos, esclarecendo, entretanto, que as decisões são previamente tomadas pelo gestor, sem deliberação, passando por eles, em momentos posteriores, apenas para assinatura da ata. Quando os entrevistados imaginam o ambiente para as reuniões do conselho, geralmente expressam sua preocupação com a necessidade de *condicionantes materiais* para deliberação envolvendo a comunidade escolar, uma vez que a escola não dispõe s de local apropriado para uma reunião de tal porte, o que dificulta e até impede a horizontalização das relações de poder no ambiente escolar:

> Para dar apenas mais um exemplo, dos inúmeros possíveis, em que as condições objetivas de trabalho presentes na escola pública entravam o estabelecimento de relações democráticas entre os vários sujeitos envolvidos na vida escolar, pode-se citar, de passagem, as dificuldades em promover relações humanas mais cooperativas e solidárias no interior da escola, vividas por um diretor às voltas com problemas de segurança, falta de professores, insuficiência de funcionários, deterioração do prédio e equipamentos, falta de recursos financeiros para dar conta das inúmeras carências da escola (PARO, 1998, p. 22).

As entrevistas demonstram a falta de condições materiais para deliberação no ambiente escolar, atitude marcada pela representação social de que o Estado não efetiva as decisões tomadas pela comunidade, financeiramente inclusive, marcando relações verticais e autoritárias, num ambiente que deveria estar apto à gestão democrática:

> Dos condicionantes do autoritarismo na escola, os de ordem institucional estão, sem dúvida nenhuma, entre aqueles que mais dificultam o estabelecimento de relações democráticas e, em consequência, a participação da comunidade na gestão escolar. A escola pública, como acontece em geral com as instituições numa sociedade autoritária, é organizada com vistas a relações verticais, de mando e submissão, em

> detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre as pessoas (PARO, 1998, p. 22).

As condições de trabalho, possibilidade de dedicação a apenas uma escola, ambiente estruturado para deliberação da comunidade escolar, bem como autonomia financeira para decidir as prioridades, são condições materiais de realização da gestão democrática no ambiente escolar. Sem essas condições de ação política no cotidiano escolar, qualquer transformação fica prejudicada no tempo:

> Embora não se deva esperar que mesmo condições ótimas de trabalho proporcionem, por si, a ocorrência de relações democráticas e cooperativas, da mesma forma não se deve ignorar que a ausência dessas condições pode contribuir para o retardamento de mudanças que favoreçam o estabelecimento de tais relações. [...] O que parece se dar na realidade de nossas escolas públicas é que, na medida em que, para a consecução de seus objetivos com um mínimo de eficácia, faltam recursos de toda ordem, o esforço despendido para remediar tais insuficiências tem competido com o esforço que se poderia empregar para se modificarem as relações autoritárias que vigem dentro da instituição escolar (PARO, 1998, p. 43; 44).

Condições materiais são o primeiro passo para institucionalizar a intencionalidade democrática na escola, de modo que sua falta apresenta a disparidade entre discurso e ação verdadeiramente democrática na sala de aula, dentro da escola e para além de seus muros:

> Parece evidente que, às voltas com necessidades tão prementes, a escola em seu todo e as pessoas que aí atuam, em particular, acabem deixando para um plano secundário a preocupação com medidas tendentes a criar uma distância interna de cooperação e participação. Na prática docente, por exemplo, parece muito difícil para o professor estabelecer relações dialógicas na sala de aula se ele se encontra envolvido pelos problemas pessoais decorrentes de seu baixo salário e desestimulado por sua deficiente formação profissional. Segundo a diretora Maria Alice, até mesmo o oferecimento de condições para que a comunidade, ou mesmo o oferecimento de condições para que a comunidade, ou mesmo os alunos, possa se reunir fica dificultado pela falta de espaço adequado. Ao ressaltar a necessidade de os representantes do conselho de escola se reunirem com seus representados, afirma ela que, pela falta de um salão ou auditório, a escola não tem condições de suprir essa necessidade e mesmo as reuniões que faz com a comunidade no início do ano têm que ser realizadas na quadra descoberta, que é inadequada para o evento (PARO, 1998, p. 44).

Os problemas apresentados pelos entrevistados, com relação à falta de ambiente para reuniões com a comunidade escolar, demonstram a falta de condições do trabalho docente, ausência de estruturas físicas para estudos na biblioteca e para a prática de atividades em contraturno. Além disso, a organização de salas de aula, muitas vezes

superlotadas e sem profissionais de apoio, item sempre discutido pelos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar, impossibilita a necessária horizontalização das relações de poder no ambiente de sala de aula:

> Embora considere que as condições de trabalho na escola estejam longe das ideais, a professora Cristina acha difícil qualquer mudança. Ao ser questionada sobre o que alteraria na escola, sua primeira resposta é que não pode mudar nada. Segundo ela, tudo que ai ser feito tem de seguir leis, "tem uma hierarquia a ser cumprida". Diz que as leis impedem qualquer mudança. Mas, independentemente disso, reconhece que um dos maiores problemas referentes às condições inadequadas de trabalho na escola pública fundamental é o número excessivo de alunos na sala de aula, o que, em sua opinião, é muito prejudicial ao desenvolvimento das atividades (PARO, 2007, p. 94).

Mesmo dizendo que seu foco é o IDEB, a entrevista na Escola 3 demonstra a importância das salas de apoio e a necessidade de combater a evasão escolar e a repetência para aprimorar o índice. Dada a possibilidade da causa agir sobre o efeito e vice-versa, a consciência da falta do círculo virtuoso de cognição e participação pode fazer surgir um movimento no interior de cada escola apto a institucionalizar uma articulação pela busca de intencionalidades democráticas nas práticas do cotidiano escolar:

> A esse propósito, é preciso não esquecer que as mesmas condições adversas que podem concorrer, em termos materiais, para dificultar a participação, podem também, de outro modo, contribuir para incrementá-la, a partir da adequada instrumentalização dessas condições (PARO, 1998, p. 44-45).

Para isso, vê-se a importância de instrumentalizar condições para práticas democráticas a partir da organização formal dos conselhos, por meio das deliberações sobre o Regimento Interno e o Projeto Político Pedagógico, assim como sobre a comunicação entre a comunidade escolar.

Essas *condicionantes institucionais*, de organização formal da escola, Projeto Político Pedagógico e Regimento Interno, mecanismos de ação coletiva, devem viabilizar e incentivar práticas participativas dentro da escola pública desde sua deliberação. Os Projetos Político Pedagógicos e Regimentos Internos devem ressaltar que a comunidade escolar, por meio de deliberações pelo conselho de escola, constitui foro significativo de decisões, constando como institucionalizada a articulação em seus documentos e práticas. A participação na formulação de documentos tão importantes ainda fica muito restrita aos profissionais da educação, conforme destacado em entrevista na Escola 6: *"Olha, eles*

tentam incentivar, mas a participação da comunidade escolar na formulação desses documentos é muito restrita aos profissionais. Os pais participam quando solicitados, para questões de disciplina".

Institucionalizar a articulação pelos conselhos escolares, em deliberações periódicas, fortalece a luta docente contra a precarização de seu trabalho, ao expor à comunidade escolar as prioridades no processo de ensino-aprendizagem, deliberando prioridades na busca conjunta de soluções junto a Núcleos Regionais de Ensino e Secretarias de Educação Municipais ou Estaduais:

> Se, como já afirmado, a realização do ensino depende não apenas da vontade do aluno, mas também da do professor, é dos aspectos mais relevantes, em qualquer projeto de transformação da escola, que os docentes sejam ouvidos e convencidos do acerto das medidas que se pretende tomar [...] O professor, entretanto, pela natureza do trabalho que exerce e pelos fins a que serve a educação, precisa avançar mais, atingindo um nível de consciência e de prática política que contemplem sua articulação com os interesses dos usuários de seus serviços (PARO, 2007, p. 96; 1998. p. 37).

Quando questionados sobre os procedimentos institucionalizados de articulação democrática, se os documentos do ambiente escolar incentivavam à participação, os *condicionantes institucionais* são pensados pelos entrevistados como simples documentos, sem qualquer valor para a gestão democrática. Esses documentos e a forma como são produzidos, divulgados e discutidos, demonstram que os ambientes escolares mantêm procedimentos institucionalizados de confirmação das relações verticais de poder:

> Diante da atual organização formal da escola pública, podemos constatar o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa a estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo. Percebe-se, ao mesmo tempo, a natureza monocrática da direção de escola pública estadual paulista, com mandato 'vitalício' do diretor, que é provido por concurso, sem o referendo dos usuários da escola que dirige. Além disso, o diretor aparece, diante do Estado, como responsável último pelo funcionamento da escola e, diante dos usuários e do pessoal escolar, como autoridade máxima. Seu provimento apenas a partir de requisitos 'técnicos', aferidos em concurso público, encobre o caráter político de sua função, dando foro de 'neutralidade' a sua ação. Assim, tendo de fato que prestar contas apenas ao estado, acaba, independentemente de sua vontade, servindo de preposto deste diante da escola e da comunidade. Por sua vez, a existência de mecanismos de ação coletiva como a Associação de Pais e Mestres (APM) e o conselho de escola, que deveriam propiciar a participação mais efetiva da população nas atividades da escola, parece não estar servindo satisfatoriamente a essa função, em parte devido a seu caráter formalista e burocratizado. Na

> Celso Helvens, a APM tem existência meramente formal e o conselho de escola, apesar de importante local de discussão e explicitação de conflitos, não tem logrado constituir um foro significativo de decisões, de modo a promover qualquer tipo de democratização das relações no interior da escola. Diante de tudo isso, e tendo em conta que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública. Isso parece tanto mais necessário quanto mais considerarmos nossa sociedade, com tradição de autoritarismo, de poder altamente concentrado e de exclusão da divergência nas discussões e decisões (PARO, 1998, p. 45-46).

Para uma transição entre relações autoritárias e democráticas, é preciso transformar a representação social de muitos entrevistados sobre a participação, do simples discurso de que "os documentos incentivam a participação" para a viabilização efetiva de práticas participativas, com a constituição de conselhos deliberativos, cronograma de reuniões, pautas abertas à participação da comunidade escolar na eleição de prioridades, ações efetivas sobre encaminhamentos para realização do Plano Nacional de Educação, acrescido da agenda deliberada pelo plano de cada escola.

Pela necessidade de avaliação participativa, por exemplo, sem a organização formal de um conselho, com possibilidade de deliberar por uma avaliação periódica, além de vincular orçamento para sua realização, a gestão democrática fica impedida for falta de condição institucional.

As entrevistas possibilitaram constatar que muitos conselhos sequer estão constituídos, e quando o estão, não se reúnem para deliberação, e o que é mais grave: seus documentos são formulados a partir do consenso do gestor, seguidos de assinaturas espaçadas no tempo, sem qualquer reflexão, numa afronta à necessária cognição e participação para a gestão democrática escolar.

Na análise dos *condicionantes sociopolíticos*, a entrevista procurou detectar os interesses conflitantes dos grupos dentro da escola, nas relações interpessoais, considerando suas causas e implicações.

Em entrevista na Escola 3, o consenso que disfarça o ambiente autoritário transparece nas falas: *"Nós fomos construindo um ambiente que não apresenta discordâncias"*, *"dificilmente há discordância, pois geralmente é decisão unânime"*. A mesma situação está presente nas falas dos entrevistados da Escola 1: *"não há*

discordância", *"só debate se for necessário"*, e *"é difícil ter discordância, pois sempre é aceito o que o diretor propõe quando repassa o problema"*.

Passando por um momento de recondução de diretores, algumas escolas apresentam um histórico de reeleição muito além de dois mandatos. Percebe-se ainda que não há disputa entre chapas, com propostas inovadoras, mantendo-se o mesmo cenário em muitas escolas. O debate sobre a necessidade de eleição de diretores para garantir gestão democrática foi intensificado em 2015 no Estado do Paraná pela possibilidade da condução de diretores ao cargo, sem eleição. Negar a exigência democrática de eleição, optando pela indicação dos gestores, dos Chefes de Núcleos Regionais de Educação (NRE), dos membros dos conselhos escolares e municipais ou estaduais de educação mantém a estrutura ainda mais hierarquizada e autoritária, com relações de poder construídas verticalmente.

A gestão democrática pode ser institucionalizada e divulgada formalmente, porém, não é querida pelos gestores, que com uma visão ainda verticalizada e hierarquicamente superior, não incorporam a cognição na prática do ciclo da política educacional.

> Em sua prática diária, as pessoas se orientam por seus interesses imediatos e estes são conflituosos entre os diversos grupos atuantes na escola. Na EEPG Celso Helvens, tivemos oportunidade de observar as múltiplas expressões desses interesses contraditórios, nas relações interpessoais, em reunião do conselho de escola, em reuniões de pais, no comportamento diante da greve dos professores, no processo ensino-aprendizagem em sala de aula, enfim, nas múltiplas relações que têm lugar no dia a dia da escola. [...] Na perspectiva de uma participação dos diversos grupos na gestão da escola, parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão escolar, como condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance como o efetivo oferecimento de ensino de boa qualidade para a população (PARO, 1998, p. 46; 47).

Os entrevistados ora destacavam o consenso como rotina nas decisões do conselho escolar, transparecendo que não havia espaço para cognição e deliberação sobre os temas; ora esclareciam que os interesses conflitantes contribuíam para a gestão democrática dos problemas apresentados. Pensar em participação ainda não implica na prática da gestão democrática.

Sobre os *condicionantes ideológicos* da participação, contemplando o modo de pensar e agir das pessoas que atuam em ambientes escolares facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação dos usuários, o diálogo com os sujeitos envolvidos com o cotidiano escolar tentou compreender melhor sobre como ocorre a participação no conselho e como alguém pode ter acesso às informações sobre o conselho:

> Por condicionantes ideológicos imediatos da participação estamos entendendo todas as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros. Assim, se estamos interessados na participação da comunidade na escola, é preciso levar em conta a dimensão em que o modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação dos usuários. Para isso é importante que se considere tanto a visão da escola a respeito da comunidade quanto sua postura diante da própria participação popular (PARO, 1998, p. 47).

O acesso à escola para realização da entrevista ocorreu por meio de uma procura sobre informações das escolas na página da internet da Secretaria de Estado da Educação do Paraná. Concomitantemente, pesquisou-se a disponibilização de documentos internos e de dados sobre os conselhos escolares. Na maioria das escolas, parte significativa dos documentos ou mesmo o nome dos membros do conselho escolar não está disponível virtualmente. Ademais, não há disponibilidade de calendário de reuniões, pautas ou atas dos conselhos escolares em meio virtual. É possível visualizar, no entanto, em redes sociais trechos de palestras, de atividades culturais e festividades, mas não há espaço para os momentos de deliberação, nem mesmo dos conselhos escolares.

Para o agendamento das entrevistas, o primeiro contato de acesso aos entrevistados, se deu sempre por contato telefônico, pois ainda há dificuldade de contato via *e-mail*. Com relação ao acesso à documentação, a falta de documentos que poderiam ser disponibilizados no site da escola foi remediada, em parte, pela apresentação de livro de ata do conselho escolar; embora essa disponibilização foi possível com poucos entrevistados (apenas dois dos dezoito membros de conselho escolar disponibilizaram prontamente o livro de ata do conselho escolar).

A falta de disponibilidade de dados sobre a escola ou sobre o conselho escolar no site da escola, ou mesmo em redes sociais, para uma maior divulgação foi uma constante durante a pesquisa empírica. No entanto, constatou-se que muitos gestores utilizam essas tecnologias, sem a preocupação de disponibilizar informações importantes para cognição e participação no cotidiano escolar, mas fazem da transparência de suas ações verdadeira

publicidade pessoal, Sequer há indícios de possibilitar uma avaliação participativa por meio virtual, sequer a construção virtual de um plano de ação.

Observou-se também que o cotidiano escolar ainda é marcado pela facilitação da participação da comunidade, desde que ela não interfira em questões pedagógicas, administrativas ou financeiras, sendo desejado apenas o serviço voluntário previamente determinado pelo gestor:

> O que temos observado a esse respeito é que, na medida em que a pessoa passa a contribuir quer financeiramente, quer com seu trabalho na escola, ela se acha em melhor posição para cobrar o retorno de sua colaboração e isso pode dar-lhe maior estímulo na defesa de seus direitos e resultar em maior pressão por participação nas decisões. Além disso, a participação de pais (e especialmente mães, como tem sido mais frequente) na realização de pequenos reparos, em serviços de limpeza, na preparação da merenda, ou ainda na organização ou cumprimento de tarefas ligadas a festas, excursões e outras atividades, acaba por lhes dar acesso a informações sobre o funcionamento da escola e sobre fatos e relações que aí se dão e que podem ser de grande importância, seja para conscientizarem-se da necessidade de sua participação nas decisões, seja como elemento para fundamentar suas reivindicações nesse sentido (PARO, 1998, p. 51).

E mais: a concepção que prevalece nas entrevistas é de que a participação para além do voluntariado é incoerente por falta do conhecimento técnico necessário para deliberar questões pedagógicas, administrativas ou financeiras:

> Trata-se da pretensão de negar legitimidade à participação dos usuários na gestão do pedagógico, por conta do aludido baixo nível de escolaridade e da ignorância dos pais a respeito das questões pedagógicas, ao mesmo tempo que se exige que os mesmo pais participem (em casa, no auxílio e assessoramento a seus filhos) da *execução* do pedagógico, quando o inverso nos pareceria o razoável (PARO, 1998, p. 52).

Negar a ação política é mais uma vez negar educação política ao longo da vida do ser humano, que desde a escola e mesmo fora dela, agora como comunidade, movimento social ou ator da rede de proteção à educação, precisa participar da construção do espaço político sem requisito prévio de cognição para que lhe seja garantida a participação:

> Tal alegação supõe a redução da administração escolar a seu componente estritamente técnico, quando a grande contribuição dos usuários na gestão da escola deve ser de natureza eminentemente política. É como mecanismo de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola. Para isso, o importante não é seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de

> cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade (PARO, 1998, p. 53).

Além da institucionalização da articulação dentro da escola, pela possibilidade de cognição e participação por meio do conselho escolar e outros instrumentos de intencionalidade democrática, é preciso prever uma periodicidade de deliberações, com cronograma, pauta e publicidade:

> Associada a essa descrença na participação da população e a uma concepção de participação que inclui apenas sua dimensão "executiva" está a ausência quase total de qualquer previsão de rotinas ou eventos que ensejem a participação da comunidade na escola. Como a própria instituição escolar não possui mecanismos institucionais que, por si, conduzam efetivamente a um processo de participação coletiva em seu interior, a inexistência dessa previsão (p. 53) por parte da direção ou dos educadores escolares fecha mais uma porta que poderia levar à implementação, na escola, de um trabalho cooperativo (PARO, 1998, p. 54).

Além dos condicionantes estruturais do interior da escola, para além dos muros, há condicionantes estruturais *externos* da gestão democrática da política educacional.

3.2.3 Condicionantes estruturais externos de gestão democrática

As condições que proporcionam a participação da comunidade são denominadas *socioeconômicas, culturais e institucionais* (PARO, 1998, p. 54). As condições *socioeconômicas* são as reais condições de vida da população, seu tempo diário disponível para a participação, condições materiais e disposição pessoal para participar (PARO, 1998, p. 54). Consideram-se condições *culturais* a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, conforme sua visão de mundo e sua educação escolar que lhes favoreça a vontade de participar (PARO, 1998, p. 54). Por *institucionais,* são concebidas as condições ou os mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes no ambiente social que encaminham a população para a ação participativa (PARO, 1998, p. 54).

Para além dos condicionantes do interior da escola, deve existir a institucionalização da articulação proporcionada pelo Sistema Nacional de Educação. Ao

articular os sistemas de ensino e proporcionar cognição e participação do ser humano no cotidiano escolar e entre cotidianos, o SNE efetiva a meta de gestão democrática da educação.

A gestão democrática da educação cumpre com eficiência a necessidade da escola estar comprometida com a transformação social, utilizando racionalmente recursos para a realização da educação política ao longo da vida do ser humano:

> Para se considerar o caráter de comprometimento da escola com a transformação ou com a conservação social, não basta aferir sua racionalidade interna, ou a eficiência na utilização dos recursos. A própria racionalidade interna existe em função do alcance de objetivos determinados, cuja consideração transcende os limites da escola, incluindo o nível social mais amplo, do qual a escola é apenas parte. Há, pois, que se considerar o desempenho da escola em termos de sua racionalidade externa, ou racionalidade social, ou seja, em que medida aquilo que ela realiza tem repercussão na vida do todo social (PARO, 2003, p. 152).

Com os determinantes de participação presentes na comunidade, a ação política do ser humano rompe com a ação homogeneizante de uma fidelidade burocrática, caracterizada pela execução de procedimentos sem a devida análise crítica e sem oportunidade de deliberação sobre necessárias mudanças:

> Em nível de unidade escolar, é preciso, a esse respeito, estar permanentemente alerta para a natureza das determinações que emanam dos órgãos superiores do sistema escolar. A atitude dos responsáveis pela Administração Escolar não pode ser a de aceitação incondicional de tais determinações e de mera operacionalização das mesmas em nível de escola, mas, pelo contrário, de desvelamento dos verdadeiros propósitos a que servem e, quando necessário, de sua reinterpretação e articulação com propósitos mais identificados com a transformação social, o que quer dizer, com os fins especificamente educacionais da escola (PARO, 2003, p. 153).

Sendo assim, a educação política é de fundamental importância para resolver problemas de simples adaptação da teoria da administração ao cotidiano escolar, sem moldar a gestão democrática escolar à finalidade de transformação social, ao transformar não somente o ambiente escolar, mas também outras organizações a partir da ação política do ser humano.

Possibilitar cognição e participação ao longo da vida do ser humano é um dever da atitude estatal, de agir com intencionalidade democrática em todas as organizações:

> Sabemos também que, numa sociedade dominada por uma minoria, dificilmente a maioria dominada tem condições de se expressar e manifestar seus interesses, mesmo os mais imediatos. No caso da educação escolar, a classe trabalhadora não apenas fica totalmente marginalizada das decisões a respeito dos objetivos gerais da escola, mas também tem de aceitar passiva e pacificamente currículos, programas, métodos, pessoal etc. que estão envolvidos na formação de seus filhos. [...] Daí a necessidade de a Administração Escolar, ao mesmo tempo que crie mecanismos que possibilitem a expressão e participação dos membros da comunidade na escola, esteja também atenta no sentido de melhor compreender os interesses manifestados pela classe trabalhadora – e isso não apenas na instituição escolar mas em todas as instâncias da sociedade (PARO, 2003, p. 154).

O impacto de uma gestão democrática na educação política do ser humano possibilita o alcance de resultados para além do acesso a bens e mercado de trabalho, permitindo acesso a instâncias decisórias:

> É importante observar que o papel da escola na divulgação da nova visão de mundo não precisa restringir-se ao âmbito das atividades de ensino-aprendizagem. Essa concepção deve permear todas as atividades da escola e é de particular importância na atividade administrativa. Obviamente, uma gestão de escolas estruturada em bases democráticas, fundada na participação da comunidade, terá maiores facilidades de conseguir a adesão de parcelas significativas dos pais de alunos, para atividades culturais que visem à reflexão mais profunda dos problemas educacionais de seus filhos, e que lhes propiciem, ao mesmo tempo, a apreensão de uma concepção de mundo mais elaborada e crítica. Isso não pode ser confundido, entretanto, com a prática do mero proselitismo político ou da doutrinação e da propaganda dogmática através da escola (PARO, 2003, p. 155).

Ao proporcionar cognição e participação, o ambiente escolar proporciona a construção democrática da efetivação do direito à educação, aprimorando o conhecimento e a gestão sobre a política educacional:

> Passando do caráter conservador para o caráter transformador da gestão pública que agrega conhecimento na melhoria dos procedimentos, em diálogo com o ser humano, cada ato administrativo mostra qual é a intencionalidade democrática, transformadora, dessa ação. A administração deve ser reflexiva e com intencionalidade democrática, na teoria e na prática, como "momento fundamental no processo de transformação social" (PARO, 2003, p. 157).

A gestão da política educacional deve agir com a intenção de possibilitar participação popular. A atitude reflexiva e intencional de participação popular na gestão da política educacional é que pode configurar a Administração Escolar como primeiro

processo de ação política do ser humano, capaz de atender aos objetivos identificados com a transformação social (PARO, 2003, p. 158).

São os condicionantes externos da gestão democrática da educação, que além de proporcionar maior conhecimento técnico sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras para a melhoria da educação, que podem promover o permanente aprendizado sobre o agir politicamente para o bem comum, em instâncias para além do conselho escolar:

> Além disso, o problema da apreensão de conhecimentos, hábitos e habilidades que se possam chamar de "administrativos" se coloca como um desafio tanto mais importante a ser enfrentado pela escola, quanto mais aberta e participativa for sua administração, já que, com isso, aumenta o número e a variedade de pessoas envolvidas diretamente no processo. A competência técnica não deve confundir-se, entretanto, com tecnicismo, que é a hipertrofia do aspecto técnico em detrimento dos demais, ou seja, a utilização da técnica pela técnica, sem consideração para com os fins a que ela exatamente deve servir (PARO, 2003.p. 159).

É a necessidade da intencionalidade democrática no conhecimento administrativo, que está na raiz do conceito de Estado, do conceito de administração e de gestão. Ao observar o cotidiano escolar e a representação social dos entrevistados para esta pesquisa sobre os condicionantes externos de gestão democrática, verificou-se que a dificuldade em participar ou possibilitar participação está muito ligada à falta da vivência em um ambiente com atitudes democráticas.

Sobre as *condições socioeconômicas,* condições objetivas de vida e a participação, as representações sociais sobre a falta de tempo para participar de instâncias decisórias é transposta pela compreensão de que não há participação porque não há comprometimento do ser humano com a melhoria do ambiente escolar. Assim, quando questionados sobre a redução da jornada de trabalho para participação no conselho de escola ou mesmo para tratar de problemas relacionados à escolarização dos filhos, muitos entendem essa medida como necessária, porém afirmam que não há participação, na verdade, pela falta de interesse em participar.

A falta de tempo para que o trabalhador possa participar de instâncias decisórias, não somente no ambiente escolar, é uma realidade:

> A este respeito, uma medida que acredito deva ser tomada pelo Congresso Constituinte é a instituição de dispositivo constitucional que

> facilite a participação dos pais na vida da escola, por meio da progressiva isenção de horas de trabalho nas empresas (PARO, 1998, p. 13).

Até mesmo o incentivo para que os profissionais da educação participem da gestão das políticas educacionais depende da intencionalidade democrática do gestor, o que é destacado pela fala de entrevistado da Escola 1: *"é difícil o servidor participar, porque vem a pergunta do diretor: Tem alguém que vá ficar no seu lugar?"*. Percebe-se que a realidade nas rotinas de tomada de decisão determinam que o docente pode participar, pois tem disponibilidade de carga horária e conhecimento, ao passo que os demais atores do cotidiano escolar não possuem condições de participação. Mais uma vez o cotidiano escolar é marcado pela fragmentação entre os profissionais da educação, que por preconceito formam o grupo de docentes e não-docentes (chamados de "técnicos", servidores, "pessoal do administrativo"). Essa fragmentação enfraquece não só qualquer medida de fortalecimento que poderia ocorrer a partir de decisões realmente conjuntas, como a escola em sua dimensão mais ampla, uma vez que aponta para um sistema educacional sem ânimo para a tomada de decisões, e, por consequência, para o exercício da democracia.

Mesmo compreendendo que a redução da jornada de trabalho pode possibilitar e garantir a participação na gestão democrática, o ambiente escolar ainda é marcado pelas falas de entrevistados como da Escola 1: as pessoas *"não gostam de participar"*, *"não há compromisso"*. No entanto, não se pode esquecer que as condições de trabalho atuais não incentivam cognição nem mesmo participação:

> O mais frequentemente mencionado, tanto por pais e usuários em geral quanto pelo pessoal escolar, foi o relacionado às condições de vida das camadas populares, especialmente a falta de tempo e o cansaço após um longo e pesado dia de trabalho. [...] Outro aspecto ligado às condições de vida da população é a falta de local e espaço para as reuniões e discussões dos problemas ligados à escolarização dos filhos [...] No entanto, não encontramos, por parte da direção, nenhuma preocupação em marcar as reuniões em horários compatíveis com as disponibilidades de mães e pais, nem a providência em marcar mais de uma reunião com o mesmo objetivo, mas em horários alternativos, de modo a atender a grupos de pais diferenciados quanto à disponibilidade de horário (PARO, 1998, p. 54-55).

As escolas pesquisadas, na sua maioria, agendam horários alternativos para reuniões com os pais, sendo que uma delas, a Escola 2, mantêm aberta a secretaria depois

das 17h justamente porque somente após às 18h muitos pais chegam do trabalho e podem ir direto à instituição para tratar das questões escolares.

A proposta da redução da jornada de trabalho ainda é um projeto de lei, que deve ser discutido no ambiente escolar e em outras organizações, para ser aprimorado, dada as diversidades de situações e necessidades envolvendo tanto a iniciativa pública quanto a privada, que não possibilita a participação do ser humano em instâncias decisórias, para além dos conselhos escolares:

> No âmbito social mais amplo, medidas visando a facilitar a participação dos usuários na escola pública dependerão, certamente, das pressões que se fizerem neste sentido no contexto de toda a sociedade civil. À época das discussões travadas no congresso Nacional sobre a nova Constituição Federal, ressaltei a importância de se adotar um dispositivo constitucional que facilitasse a participação dos pais na escola pública por meio da isenção de horas de trabalho no emprego (cf. capítulo 1). Tal dispositivo consistiria na liberação do pai ou responsável por criança matriculada no ensino" de 1º grau de certo número de horas de trabalho, sem prejuízo de seu salário, nos dias em que tivesse que participar de reuniões ou tratar de outros assuntos na escola. Ter-se-ia, assim, um mecanismo não apenas viabilizador, mas também incentivador da participação dos usuários na vida escolar de seus filhos, na medida em que a concessão de tais horas livres fosse condicionada à comprovação de participação nas atividades da escola. Por outro lado, não cremos que tal medida venha a se mostrar demasiado onerosa ao sistema produtivo (PARO, 1998, p. 55-56).

Por *condicionantes culturais,* denota-se a visão da população sobre a escola e sobre a participação, consideradas importantes nas falas dos entrevistados; porém, pela falta de educação política, ainda não se verifica efetiva participação do cotidiano escolar:

> Parece-nos que a população, em geral, preocupa-se sim com a qualidade do ensino; seus cuidados com o problema da merenda, com a falta de professores, com a segurança da escola e até mesmo com a greve dos professores constituem indícios dessa sua preocupação, já que esses são elementos de que ela dispõe para aferir a qualidade dos serviços oferecidos. Isto não significa, entretanto, que o preocupar-se (a seu modo) com a qualidade do ensino tenha levado as pessoas das camadas populares a despertar para a importância de sua participação na gestão da escola pública (PARO, 1998, p. 57-58).

Como a gestão nem sempre foi democrática e ainda enfrenta problemas para possibilitar cognição e participação ao ser humano, o próprio conceito de participação ainda fica restrito ao voluntariado e a questões especificamente disciplinares dos alunos e mesmo o dia da entrega e assinatura de boletins.

Marcada na fala de entrevistado da Escola 3, há uma dificuldade de agir com intencionalidade democrática e mesmo ensinar a educação política caso não haja esse aprendizado: *"Como ensinar o que eu não aprendi?"*. A fala do entrevistado da Escola 1 denota essa formação mais autoritária que pode impedir a ação política no cotidiano escolar. Essa verticalização das relações se mostra presente até quando se fala da participação estudantil por meio dos grêmios estudantis: *"Mas se ficarem muito soltos, não caminham bem: é preciso alguém acompanhando suas ações"*.

Em relação à educação para ação política, percebe-se na fala do entrevistado da Escola 6, que, por sua formação ter possibilitado a participação na tomada de decisões também na comunidade escolar, sua atitude colabora com a intencionalidade democrática. A educação política possibilita resultado de acesso a instâncias decisórias de forma permanente, tornando o ser humano apto a transformar seu espaço por meio da ação política. E a fala de entrevistado da Escola 6 demonstra a necessidade de que a carga horária do próprio profissional da educação possibilite maior participação na gestão escolar: *"Para melhorar a participação, o Professor deveria trabalhar numa escola só. Tem professor que trabalha em três, quatro escolas. Eu sou pedagoga, então só trabalho em duas escolas"*.

Por *condicionantes institucionais* da comunidade requerem-se mecanismos coletivos de participação, considerando que a intencionalidade democrática comporta a participação de diferentes grupos e interesses, que podem ser divergentes, possibilitando cognição durante deliberações sobre quais são as prioridades da escola, privilegiando o bem comum:

> No caso da reivindicação pela participação da comunidade na gestão da escola pública, a hipótese possível é que, no momento da luta por essa participação, os diferentes grupos tendem a unir esforços para o objetivo comum; no momento, porém, em que essa participação comece a se efetivar, deve iniciar-se também a maior explicitação de divergências, que somente a partir de um aprendizado constante que a própria prática participativa proporciona será possível administrar, orientando-se os esforços para o interesse comum da melhoria da qualidade do ensino (PARO, 1998, p. 66).

Interesses divergentes são bem aceitos pelos entrevistados, mencionando que conflitos provocam mais discussão, e, portanto, maior compreensão sobre questões antes nem percebidas como prioritárias. É com essa tomada de consciência que grupos e interesses diferentes somam e contribuem para a melhoria da política educacional, e

mecanismos coletivos de participação podem ser aprimorados para que o procedimento de ouvir todas as vozes siga para além da representatividade.

A prática da ação política, quando permanentemente propiciada, pode ser articulada a reivindicações não somente locais, ou seja, relacionadas à melhoria da escola, mas podem também colaborar na melhoria de outras políticas e organizações, até mesmo para além do território do Estado, contribuindo como mecanismo coletivo de participação transnacional.

Os condicionantes institucionais da comunidade demonstram a importância da institucionalização da educação política, o que possibilita a participação dentro da escola e, com isso, forme cada vez mais cidadãos conscientes da necessidade da intencionalidade democrática nas organizações:

> Fica claro, portanto, que a Administração Escolar atual, pautada pelo autoritarismo em suas relações e pela ausência de participação dos diversos setores da escola e da comunidade em sua realização, não se coaduna com uma concepção de sociedade democrática a que se pretende chegar através da transformação social. Por isso, uma teoria e prática de Administração Escolar, que se preocupe com a superação da atual ordem autoritária na sociedade precisa propor como horizonte a organização da escola em bases democráticas. E para a Administração Escolar ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. Em termos práticos, isso implica que a forma de administrar deverá abandonar seu tradicional modelo de concentração da autoridade nas mãos de uma só pessoa, o diretor – que se constitui, assim, no responsável último por tudo o que acontece na unidade escolar -, evoluindo para formas coletivas que propiciem a distribuição da autoridade de maneira adequada a atingir os objetivos identificados com a transformação social. Mas, é preciso ficar claro, desde já, que a busca dessa forma de gestão cooperativa, na escola, não deve ser feita de modo voluntarista, *contra* o diretor, mas *a favor* da promoção da racionalidade interna e externa da escola (PARO, 2003, p. 160).

Essas bases democráticas podem ser observadas objetivamente a partir da abertura da escola a práticas intencionalmente democráticas, que precisam ser aprimoradas, conforme as representações sociais dos sujeitos envolvidos. A melhoria dos documentos internos de cada escola, a avaliação participativa que produza um plano de ação para a escola, envolve a participação de grupos externos ao ambiente escolar, que podem, entretanto, colaborar para a melhoria da educação.

As falas dos entrevistados denotam que a participação de grupos da comunidade no cotidiano escolar é bem recebida pelo gestor para trabalhar projetos com os alunos,

principalmente os gestos de voluntariado, mas não há discussão sobre sua participação na gestão da política educacional, conforme entrevista na Escola 1: *"só tem participação quando esses grupos pedem para participar ajudando em palestras"*. Observa-se que a participação é confundida com o voluntariado.

A participação de grupos externos à comunidade escolar pelo exercício de educação política consegue aprimorar práticas democráticas também em outras organizações, pois a educação política no interior da escola transpõe seus muros, atingindo a coletividade em ação política em outros espaços carentes de gestão democrática:

> É na práxis administrativa escolar, enquanto ação humana transformadora adequada a objetivos educativos de interesse das classes trabalhadoras que se encontrarão as formas de gestão mais adequadas a cada situação e momento histórico determinados. Não há dúvida, porém, que, qualquer que seja a forma assumida em sua concretização, a Administração Escolar democrática terá como característica a participação efetiva dos diversos setores da escola e da comunidade. Para que isso aconteça, é preciso que a coordenação do esforço humano coletivo seja função de grupos e não de indivíduos aos quais são reservados poder e autoridade irrestrita sobre os demais (PARO, 2003, p. 161).

As condicionantes institucionais da comunidade dependem da abertura da escola pelo conselho escolar e outras instâncias deliberativas. Para além dos condicionantes externos apresentados, o condicionante de internacionalização da gestão democrática auxilia na troca de experiências entre organizações. A efetivação democrática da política educacional pode ser aprimorada por um condicionante de internacionalização a partir da atitude solidária entre escolas, desde educação infantil até a educação superior e pós-graduação, para que uma escola com qualidade auxilie outra com baixa qualidade a melhorar seus índices e estruturas para uma educação política.

A base nacional comum curricular no Brasil assegura a educação para o exercício de cidadania e atitude de solidariedade. O condicionante de internacionalização verificaria até que ponto há troca de experiências para que cotidianos escolares melhorem suas práticas de gestão democrática nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras. Se uma escola de educação infantil ou uma universidade tem bons índices, ela deve auxiliar outra que não tenha; caso contrário, não estaria contribuindo com sua função de educar em solidariedade para além de seu espaço, colaborando com outros sistemas de ensino.

3.3 INOVAÇÕES POLÍTICO-LEGISLATIVAS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

No que a Lei pode aprimorar a participação na política educacional? Diante dessa questão, os entrevistados destacaram a necessidade de criar e aprimorar Leis.

Para efetivar democraticamente o direito à educação no Brasil, um índice de intencionalidade democrática deve ser avaliado em conjunto com outros índices já existentes, considerando os condicionantes internos e externos (PARO, 1998, 2007), estes acrescidos de um condicionante de internacionalização de atitude solidária. Isso porque ao proporcionar trocas de experiências entre ambientes escolares diversos, a educação política ocorrerá abrangendo epistemologias antes sequer mencionadas no ambiente escolar.

As inovações em tecnologias jurídicas exigem progressivo financiamento de condições para a educação política em cada ambiente escolar que, ao compor sistemas de educação, consigam manter em seu cotidiano a intencionalidade democrática. O Sistema Nacional de Educação precisa ter condições de articular os sistemas, cumprindo a meta da gestão democrática da educação, para então efetivar outras metas estipuladas no Plano Nacional de Educação.

Na contramão de estruturar recursos materiais e humanos para a articulação, ocorreu a extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do Ministério da Educação, o que provocou o manifesto do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) em dezembro de 2015. No manifesto contra os cortes orçamentários, na consolidação da lógica privatista na educação pública, a atitude governamental recupera as opções políticas iniciadas desde 1995, pautadas nos princípios da Nova Gestão Pública e orientadas à construção de um processo privatista da educação. A extinção da SASE é um ato político que vai contra a atitude esperada de intencionalidade democrática. Da Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010 que surgiu a demanda pela criação da SASE, como um dos mecanismos indispensáveis de articulação para criar o Sistema Nacional de Educação apto a efetivar as metas do PNE junto aos estados e municípios, auxiliando na construção dos planos de educação e políticas de valorização do profissional da educação. Seu prazo de duração seria até junho de 2016; antes desta data, no entanto, a SASE já havia sido extinta.

Para construir um espaço de articulação entre entes federados na deliberação dos Planos Estaduais e Municipais da Educação, torna-se necessário instituir uma secretaria responsável pela articulação federativa com vistas à implementação do PNE e implantação do Sistema Nacional de Educação, sem priorizar interesses do mercado educacional. Deve-se também institucionalizar uma carreira para articulação entre os sistemas de ensino, com estrutura local, que possibilite estrutura global, realizando conjuntamente a formação de conselheiros e disseminando a educação política. Sabe-se que todo ser humano, mesmo que não esteja em carreira própria para a função de articulação, deve ser incentivado na participação da ação política, em qualquer organização.

A implantação do Sistema Nacional de Educação requer a institucionalização de um índice de intencionalidade democrática para avaliar condições de educação política ao longo da vida, em especial no âmbito escolar, desde a educação infantil até a pós-graduação e em outras instâncias que devem possibilitar cognição e participação ao ser humano.

Para o aprimoramento do modelo de gestão democrática escolar vigente, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) podem possibilitar e até sofisticar a participação popular por meio de plataformas virtuais. Os índices de avaliação da educação devem avaliar as reais oportunidades de participação popular digital (BERNARDES, 2013, p. 191) na construção dos Regimentos Escolares, Projetos Político Pedagógicos, Avaliações Participativas e Planos de Ação para cada ambiente escolar. Desse modo, para possibilitar participação popular digital deve existir política de inclusão digital e melhoria da infraestrutura.

As condições avaliadas por um índice participativo, em análise conjunta com outros índices, como os de avaliação da qualidade da educação ou mesmo de desenvolvimento humano, devem vincular orçamento às necessidades deliberadas pela comunidade escolar, sendo este custo acrescido ao cálculo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQ-i) e progressivamente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), possibilitando condições para uma educação política.

3.3.1 Participação na política educacional brasileira

Para que o cotidiano da gestão da política educacional ocorra com intencionalidade democrática, o direito público subjetivo à educação política deve ser efetivado. A pesquisa qualitativa possibilitou verificar, a partir de um recorte geográfico, que a gestão democrática da política educacional requer condicionantes internos e externos ao ambiente escolar que precisam ser proporcionados pelo Estado:

> Uma das grandes virtudes das pesquisas que se fazem sobre o cotidiano das escolas públicas, em particular das de ensino fundamental, parece referir-se à possibilidade de se conhecer mais de perto a forma como os determinantes estruturais do sistema social mais amplo se manifestam na situação escolar. Tratando-se de pesquisas de natureza qualitativa, que se configuram, em geral, como estudos de caso, pelos quais se examina uma realidade singular e única, essas investigações apresentam, não obstante, importantes elementos que podem concorrer para elucidar os determinantes imediatos da realidade de nossas escolas. Apesar da singularidade dos fatos e relações que são observados no cotidiano de determinada unidade escolar, sua análise mostra-se útil para o estudo de toda a rede de ensino, na medida em que tal escola encontra-se exposta aos mesmos condicionantes estruturais que atuam nas demais unidades do sistema (PARO, 1998, p. 71)

Verifica-se que a autonomia da escola, abrangendo autonomias pedagógica, administrativa e, principalmente, financeira, proporcionam os condicionantes estruturais internos e externos de gestão democrática. O que é deliberado como prioridade pelo Conselho Escolar e proposto como Plano de Ação, envolvendo investimento, deve vincular orçamento a essas decisões tomadas de forma democrática, possibilitando a autonomia financeira necessária à atuação política no cotidiano escolar.

A realidade da gestão de uma escola proporciona análise de suas condicionantes de intencionalidade democrática para além de seus muros, o que possibilita análise análoga para outras organizações.

Um índice de intencionalidade democrática do ambiente escolar pode ser utilizado para a oportunidade de horizontalização das relações de poder em outros ambientes, envolvendo outros direitos sociais, como saúde, moradia, transporte, alimentação. Avaliar e aprimorar as oportunidades de gestão democrática torna o funcionamento da Administração Pública mais próximo da sua finalidade, que é garantir a ação política do ser humano em deliberação para o bem comum.

Embora a herança do direito francês seja de um direito administrativo flexível ao interesse público, o direito administrativo brasileiro tomou uma dinâmica de controle formalista: não inovou no controle de resultados da chamada Administração Pública

Gerencial (DI PIETRO, 2007, p. 5; 12), nem sequer avançou na participação popular para avaliação da qualidade da atuação estatal. Essas são mudanças estruturais necessárias na gestão pública, pois o controle formal resulta em decisões judiciais individuais compensatórias e ineficientes. O ser humano deve sua possibilidade de construir o espaço político, influenciando a direção da política pública (SEN, 2005, p.32).

Para que a gestão democrática da educação seja possível, é preciso estruturar institucionalmente os ambientes escolares desde a educação infantil até a pós-graduação, para que todos possam deliberar sobre seus objetivos educacionais específicos. Proporcionar condições de gestão democrática da política educacional é uma exigência jurídico-constitucional imposta pelo direito à participação na organização e no procedimento seguido para avaliar a prestação democrática do direito à educação pelo Estado (XIMENES, 2014, p. 202).

As atitudes com intencionalidade democrática, assim sendo, devem ser asseguradas, institucionalizadas a partir de documentos internos elaborados com participação. As atas de reuniões devem conter seus considerandos, razões dos dissensos e consensos, com a devida transparência de como ocorreram as deliberações.

O cuidado com as relações de poder no cotidiano escolar requer propiciar a horizontalização dessas relações durante a prática política no processo de ensino-aprendizagem, que torna a cognição cada vez mais uma conquista de poder:

> Estando a prática política necessariamente ligada à disputa pelo poder na sociedade (cf. Bobbio *et al., 1989, p. 954-962 – O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo),* sua presença no cotidiano da escola pública tem a ver, portanto, como os interesses antagônicos aí em jogo. Se temos como fim da educação escolar a universalização do saber produzido historicamente, de modo que ele seja apropriado pelas amplas camadas trabalhadoras, esta já é uma posição política, na medida em que visa a dotar amplos grupos sociais de conteúdos culturais que potencializarão sua luta pelo poder que se encontra concentrado em mãos de outros grupos restritos da sociedade. Mas se o compromisso é com as classes subalternas, trata-se de cuidar para que a educação escolar se realize, na forma e no conteúdo, de acordo com seus interesses, o que exige a participação dos próprios usuários da escola pública nas decisões que aí se tomam. Sem essa participação, dificilmente o Estado se disporá a atender os interesses das populações que, por sua condição econômica, encontram-se, em nossa sociedade, alijadas do poder político. Trata-se, portanto, de viabilizar o controle democrático do Estado, no sentido de levá-lo a atender os interesses das camadas majoritárias da população. Nessa linha de raciocínio, a relevância do estudo das práticas políticas no cotidiano da escola pública se refere diretamente ao exame das condições que aí se apresentam para o exercício dessas práticas, ou seja, das práticas

> de participação da população na tomada de decisões na escola. A esse respeito, ganha relevo a consideração dos condicionantes imediatos da participação, internos e externos à unidade escolar, já apontados no capítulo anterior (PARO, 1998, p. 78).

As práticas e políticas administrativas devem compor um conjunto de medidas para institucionalizar a estrutura político-administrativa de incentivo à participação pela articulação dos usuários e seus múltiplos interesses:

> Estou falando de providências que dizem respeito à instalação de uma estrutura político-administrativa adequada à participação nas tomadas de decisão de todos os setores que aí têm presença, em especial seus usuários, eivada de mecanismos institucionais que viabilizem e incentivem: processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares; conselhos de escola formados pelos vários segmentos da unidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários) e com efetiva função política de direção da escola; grêmio estudantil, associação de pais, professores e funcionários, como fóruns de constante discussão dos múltiplos interesses, bem como outros recursos institucionais que facilitem o permanente acesso de todos os interessados aos assuntos que dizem respeito à vida da escola. Na falta desses mecanismos de pressão e controle político sobre o Estado, a escola pública só poderá ser o que ela é hoje: uma mistificação, uma negação do direito à educação. É preciso prever instrumentos institucionais que avaliem não apenas o rendimento do aluno, mas o próprio processo escolar como um todo, com a presença de alunos e de pais, pois eles são os usuários da escola e a eles compete apontar problemas e dar sugestões de acordo com seus interesses. É óbvio que não se trata já de atividade estritamente administrativa, mas da própria ligação entre o administrativo e o político, com o primeiro procurando viabilizar o segundo e este servindo de fundamento para a realização daquele (PARO, 1998, p. 80-81)

Com instrumentos institucionais de avaliação participativa, que resultem em planos de ação, vinculando atores responsáveis e orçamentos apropriados às prioridades deliberadas, há o fortalecimento das reivindicações, que hoje não são construídas pelos sujeitos envolvidos no cotidiano escolar e estão ao alcance apenas da figura isolada do gestor junto a órgãos superiores.

Inovar juridicamente no cotidiano escolar da gestão democrática requer a institucionalização de avaliações frequentes que proporcionem a participação e avaliem a qualidade do processo de ação política. Se o próprio Projeto Político Pedagógico não é deliberado na escola, é preciso propor um projeto pedagógico que institucionalize participação no ambiente escolar, para a prática de uma verdadeira participação na política educacional brasileira:

> A partir dessa preocupação é que se defende que os indicadores estabeleçam bases para a qualidade a ser alcançada por cada instituição educacional, a partir das quais se desenhe o projeto pedagógico específico de cada escola, adaptado e relevante em seu contexto. Na implementação devem ser combinados processos participativos de autoavaliação institucional e sistemas externos de monitoramento, tanto do desempenho dos estudantes como das condições de funcionamento de cada unidade escolar (XIMENES, 2014, p. 201).

Os indicadores devem estabelecer uma base comum, mas precisam possibilitar a participação de todos, para adaptar a avaliação ao que realmente é importante para cada escola, sem priorizar os interesses do mercado educacional. Sabe-se que os atuais indicadores não contemplam a avaliação da qualidade institucional, da intencionalidade democrática de cada ambiente escolar.

Em 2003, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e incentivo financeiro do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a organização não governamental Ação Educativa elaborou um sistema de indicadores populares de qualidade da escola, mobilizando instituições nacionais, para efetivar uma avaliação com a participação da comunidade. Por um processo de democratização da escola, a Ação Educativa viabiliza uma avaliação pela comunidade sobre prioridades em diferentes dimensões: ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, ensino e aprendizagem da leitura e da escrita, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico-escolar, além do acesso e permanência dos alunos à escola.

O índice proposto pretende avaliar a gestão democrática da escola, mas não se propõe a avaliar os resultados individuais de desempenho do aluno em disciplinas específicas na escola, ao que se deve ressaltar o necessário sucesso do aluno no acesso a bens, mercado de trabalho e, o principal para o tema desta pesquisa, a instâncias decisórias.

Um índice de intencionalidade democrática deve ser pensado em conjunto com a Educação Superior, em uma construção democrática com o ambiente escolar, por meio de projetos de pesquisa e extensão que observem os condicionantes internos e externos necessários à efetivação democrática da política educacional.

Comparando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) com um Índice de Gestão Democrática mensurado a partir dos condicionantes internos e externos[24],

---

[24] Tabela 1 - Análise dos condicionantes estruturais de gestão democrática.

percebe-se que não há proporcionalidade entre os índices, pelo que uma escola com alto IDEB não necessariamente tem um bom IGD. Considerando para um Índice de Gestão Democrática (IGD) 0 (zero) para a não aplicação, 1 (um) para aplicação parcial ou 2 (dois) para aplicação total de cada condicionante (PARO, 1998, 2007), verifica-se que o IDEB não avalia a intencionalidade democrática das escolas, esquecendo-se da necessária efetivação de condicionantes de educação política pela gestão democrática da educação (GRÁFICO 1).

Tabela 1- Análise dos condicionantes estruturais de gestão democrática

CONDICIONANTES	**Escola 1**	**Escola 2**	**Escola 3**	**Escola 4**	**Escola 5**	**Escola 6**
Materiais	2	1	2	1	0	2
Institucionais	2	2	2	2	2	1
Sociopolíticos	0	2	0	0	2	2
Ideológicos	0	2	0	0	0	0
Socioeconômicas	0	0	1	0	0	0
Culturais	0	0	0	1	1	1
Institucionais da comunidade	0	1	0	0	0	0

Fonte: resultados obtidos por entrevista de pesquisa e verificação dos condicionantes estruturais internos e externos de gestão democrática, conforme roteiro no Apêndice.

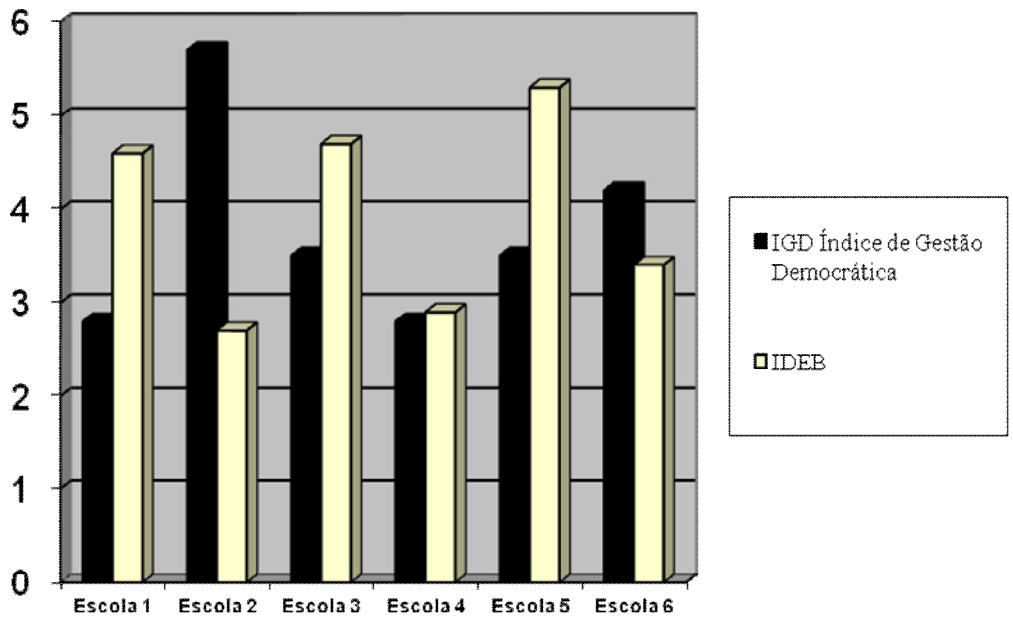

Gráfico 1 - Comparativo entre o IDEB 2013 e o IGD das 6 escolas analisadas

Fonte: Resultados do IDEB 2013 de cada escola, disponíveis em http://ideb.inep.gov.br/resultado/ , comparados com os resultados obtidos por entrevista e verificação dos condicionantes estruturais internos e externos de gestão democrática.

Somando-se aos índices de qualidade da educação, a avaliação da qualidade institucional pelo Índice de Gestão Democrática (IGD), pela intencionalidade democrática no ambiente escolar, proporciona um aprimoramento na avaliação das condicionantes de educação política.

3.3.2 Democracia participativa local

Com a análise dos condicionantes estruturais de gestão democrática em escolas no Norte Pioneiro do Paraná, conselhos municipais de educação e NRE's foi possível verificar que a efetivação democrática da gestão da política educacional requer cuidados ainda

básicos. Não há fiscalização sobre as condições de efetivação da gestão democrática da educação. Das entrevistas com conselheiros municipais de educação, constata-se que dos três conselhos municipais pesquisados, apenas um mantém condicionantes materiais e institucionais, com local apropriado, recursos e organização de documentos internos que possibilitam a participação.

O engajamento em outros grupos da comunidade contribui para que os conselheiros sejam realmente atuantes, mas isso não deve depender de cada conselheiro, e sim de uma estrutura institucionalizada e com responsabilização dos atores omissos na efetivação de condicionantes estruturais de gestão democrática da educação. Sendo assim, para que o processo de participação local possa ser aprimorado é preciso fortalecer os conselhos escolares e conselhos de direitos nos municípios, institucionalizando mecanismos democráticos:

> Nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos de uma minoria, a administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. O que não significa que ela não possa vir a concorrer para a transformação social em favor dos interesses das classes subalternas, desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com esses interesses. Para isso, entretanto, é necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária. Um dos requisitos mais importantes, neste processo, é o conhecimento das condições concretas em que se realiza a administração na sociedade (PARO, 2003,p. 32-33).

O procedimento administrativo deve, portanto, ser aprimorado para que a gestão pública articule os interesses das minorias, para uma transformação social em favor delas; a começar por permitir a participação do aluno na construção do espaço político no cotidiano escolar:

> Embora propugnando pela aplicação da administração de empresas na escola, a maioria dos teóricos da Administração Escolar não vêem uma identidade absoluta entre empresa e escola, identificando nesta, características específicas que precisam ser levadas na devida conta. Primeiramente, consideram a peculiaridade dos objetivos da organização escolar. À diferença das empresas em geral, que visam à produção de um bem material tangível ou de um serviço determinado, imediatamente identificáveis e facilmente avaliáveis, a escola visa a fins de difícil identificação e mensuração, quer devido ao seu caráter, de certa forma, abstrato, quer em razão do envolvimento inevitável de juízos de valor em sua avaliação. Outra especificidade da escola diz respeito ao seu caráter de instituição prestadora de serviços, que lida diretamente com o elemento humano. Aí, o aluno é, não apenas o beneficiário dos serviços

> que ela presta, mas também participante de sua elaboração. É evidente que essa matéria prima peculiar, que é o aluno, deve receber um tratamento todo especial, bastante diverso do que recebem os elementos materiais que participam do processo de produção, no interior de uma empresa industrial qualquer. Finalmente, intimamente relacionada com os dois aspectos anteriores, há a consideração da intensidade do "fator" mão de obra na "empresa" escolar. Enquanto, na empresa produtora de bens e serviços em geral, é bastante grande a participação relativa das máquinas e demais meios de produção em geral, com tendência constante a sua intensificação cada vez maior, na escola, é a mão de obra que possui participação relativa mais elevada. Isso se deve, por um lado. À citada peculiaridade de sua matéria prima, por outro, à própria natureza do trabalho aí desenvolvido, que consiste na transmissão e crítica do saber, envolvendo, portanto, o comportamento humano, que não se contém nos estreitos limites da previsibilidade inerente à máquina (PARO, 2003, p. 126-127)

Projetos de pesquisa e extensão devem aproximar a Educação Superior do cotidiano escolar para auxiliar em uma visão da Administração Escolar comprometida com a transformação social da racionalidade em seu interior, ao dotar a escola da racionalidade interna necessária à efetiva realização do bem comum de forma democrática (PARO, 2003, p. 136).

O estabelecimento de avaliação participativa e plano de ação, elencando um índice para avaliação constante da intencionalidade democrática pode ser aprimorado pela utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), e não somente no cotidiano escolar, mas no cotidiano de outras organizações que precisam assegurar a ação política do ser humano:

> Ao apresentar esta dimensão não apenas de objeto de trabalho mas também de produtor, ou seja, de realizador de sua própria educação, configura-se a participação do aluno na atividade educativa não só enquanto objeto mas igualmente enquanto sujeito da educação. [...] O fato de esta aula, ou processo ensino-aprendizagem, pressupor a não-passividade do aluno é, como vimos, um aspecto determinante da própria natureza do processo pedagógico. Esse aspecto é de grande importância também na determinação do produto da escola, já que é através dessa não-passividade, ou dessa participação ativa, que se realiza a aprendizagem, ou seja, que o educando aprende. Mas, entendida a educação como apropriação de um saber historicamente acumulado, e tendo-se a escola como uma das agências que provêem educação, a consideração de seu produto não pode restringir-se ao ato de aprender (PARO, 2003, p. 142; 144).

Dessa forma, o aluno não deve participar somente do ato de aprender passivo em sua carteira na sala de aula, mas deve participar da racionalidade interna da escola, pela

gestão democrática, ultrapassando seus muros pela participação ativa na construção do espaço político local e transnacional:

> Se o produto da escola é difícil de ser avaliado enquanto consumo individual, do ponto de vista social este problema se torna ainda mais crucial, já que não se trata de considerar tão-somente os benefícios que a pessoa obtém com a educação, mas também e principalmente a medida em que essa educação pode concorrer em benefício da própria sociedade. Em outras palavras, trata-se de avaliar até que ponto o saber incorporado ao indivíduo, além de lhe ser útil pessoalmente, o leva também – a partir de uma consciência crítica da realidade – a utilizar os instrumentos intelectuais de que se apoderou de modo a concorrer para a transformação social (PARO, 2003,p. 146).

A educação política provoca os seguintes resultados: acesso a bens, ao mercado e a instâncias decisórias, instâncias de participação nas quais o ser humano conseguirá construir seu espaço político, uma construção facilitada se tiver vivenciado cotidianos com intencionalidade democrática:

> A comunidade, os pais, os professore e os alunos devem ter voz e papel na melhoria da igualdade e do desempenho orientado para a qualidade, dentro da estrutura das regras e regulamentações que governam o gerenciamento escolar.
> Ao se formular estratégias e se pensar no sistema educacional, é crucial engajar autoridades públicas, atores-chave e provedores educacionais em um diálogo destacando a Educação como um bem público e encorajando todos os atores no campo da Educação a prestar atenção em suas ações na necessidade de igualdade, inclusão e coesão social nas sociedades atuais.
> A promoção da participação pública é um princípio básico de direitos humanos que o Brasil também abraçou depois de sua redemocratização. Nenhuma política pública pode ser efetiva se não for estruturada a partir de um ótimo entendimento das necessidades e visões das pessoas que ela tem como alvos (SINGH, 2013, p. 27-28).

Por meio de um diálogo permanente entre os atores envolvidos no cotidiano escolar, na construção da ação política, a democracia participativa local proporciona a transformação de documentos e procedimentos antes meramente burocratizantes na promoção da participação pública (PARO, 2003, p. 130). Desse modo, procedimentos que inviabilizem o direito à educação política comportam a responsabilização e o controle social dos Estados. Promover pesquisas e estudos sobre o como efetivar democraticamente o direito à educação é essencial para tornar os procedimentos adequados às necessidades locais (SINGH, 2013, p. 28).

É papel do educador, do profissional da educação auxiliar a construção de procedimentos adequados à realidade escolar, mas para essa dedicação, a carreira docente

deve estabelecer jornada de tempo integral numa única escola, destinando no máximo 50% da carga horária para atividades em sala de aula (SAVIANI, 2014, p. 87). Aos profissionais de educação em atividades que não propriamente de docência em sala de aula, deve ser institucionalizada, por documentos internos e regulamentações externas à escola, sua possibilidade de participar sem prejuízo de seu salário e avaliações de rendimento, apenas com ciência de seu superior imediato e sem a necessidade de reposição de carga horária. A ação política do ser humano deve ser valorizada em toda organização.

A todos os profissionais da educação deve ser possibilitada a real participação na construção do espaço político do interior da escola e outras organizações:

> Não basta "permitir" *formalmente* que os diversos setores participem, esperando que apenas com isso a participação se dê. É preciso em conjunto com esses setores, *criar* as condições concretas que levam à participação. E isso não apenas no contexto da unidade escolar, mas também no nível das múltiplas determinações sociais, econômicas e culturais que condicionam o próprio papel da escola na sociedade. Assim, a criação de condições que favoreçam o exercício efetivo da participação abrangem, desde o desenvolvimento de um clima amistoso e propício à prática de relações humanas cordiais e solidárias no interior da escola, até a luta pelos direitos humanos de toda ordem no nível da sociedade global; envolve, desde as reivindicações por aumento do salário de professores e funcionários e por melhoria de suas condições de trabalho na escola. Até a luta por mais empregos, por salários mais condizentes com a condição humana do trabalhador, pela redução da jornada de trabalho, por assistência social, por tudo, enfim, que concorra para proporcionar melhores condições de vida à classe trabalhadora (PARO, 2003, p. 166).

Para que a intencionalidade democrática no ambiente escolar seja efetiva, é necessário agregar força de gestão não ao gestor, ao diretor, mas a um colegiado, um conselho diretivo, contando com coordenadores geral, pedagógico, comunitário e financeiro:

> Ao Coordenador Geral estariam mais ligadas as questões relativas ao desempenho do pessoal. Às atividades-meio e à integração dos vários setores da escola; ao Coordenador Pedagógico caberia cuidar mais das atividades-fim, preocupado com a situação de ensino e tudo o que diz respeito diretamente a sua viabilização; o Coordenador Comunitário cuidaria mais de perto das medidas necessárias para promover o envolvimento da comunidade, em especial os usuários, na vida da escola; e ao Coordenador Financeiro estariam subordinadas as questões relativas à aplicação dos recursos disponíveis, bem como a parte escritural da unidade escolar (PARO, 1998, p. 112).

A gestão democrática de toda organização dispensa exclusividade da gestão e mesmo o conhecimento técnico sobre gestão, desde que as decisões ocorram na promoção de cognição e participação de todos na deliberação de prioridades.

Um conselho diretivo fortalece a atuação do conselho escolar, de caráter consultivo, deliberativo, mas que deve sim, vincular orçamento às prioridades deliberadas. A representatividade das instâncias decisórias deve seguir escolha dos grupos sociais envolvidos no cotidiano da organização, aprimorando a possibilidade da participação de todos na tomada de decisões.

3.3.3 Democracia participativa internacional

O objetivo da UNESCO é pela democratização dos conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade, para que esta alcance a convivência pela solidariedade, pressupondo que a paz será alcançada pela efetividade do direito à educação política.

Com essa necessidade do ser humano educar-se através da diversidade de suas experiências, a internacionalização da educação possibilita a construção de um espaço político que ultrapasse os limites das instituições, dos métodos e dos programas, ultrapassando o aspecto conteudista, priorizando a educação em habilidades e competências que construam ao longo da vida o ser humano político. Com educação política torna-se possível a gestão democrática local, e global, esta incentivada pela mobilidade entre diferentes espaços políticos no mundo, construindo a educação política ao longo da vida do ser humano, não apenas dentro da instituição escolar, mas considerando-a importante para esse aprendizado.

Como instituir a promoção de atitude de solidariedade entre as escolas? Ao acrescentar às condicionantes estruturais de gestão democrática propostas por Paro (1998; 2007) uma condicionante estrutural externa, de transversalidade da política de internacionalização da educação, que possibilite avaliar cada escola por sua gestão democrática, torna-se possível a ação política com atitude de solidariedade e de retorno social:

> Trata-se, portanto, de dotar a instituição escolar de uma estrutura administrativa ágil, que favoreça o bom desempenho do trabalho coletivo e cooperativo, calcada em princípios democráticos que fortaleçam a

> condição de sujeito (autor) de todos os envolvidos, mas que, ao mesmo tempo (não alternativamente), procure preencher seus postos de trabalho com pessoas identificadas com esses princípios e empenhadas na realização de um ensino de qualidade. Em acréscimo, teremos a vantagem de que esse tipo de instituição acaba por atrair pessoas com expectativas mais democráticas, mais exigentes na realização de objetivos do ensino e mais comprometidas com esse tipo de instituição. Da mesma forma, instituições assim formadas têm maiores possibilidades de formar futuros educadores que comunguem dos ideais e dos objetivos democráticos que elas perseguem (PARO, 2007, p. 109).

Para agilidade no trabalho de cooperação entre escolas, há necessidade de uma plataforma virtual para participação, diminuindo custos de deslocamento e comunicação, auxiliando o aprimoramento do índice de articulação global entre organizações, entre governos, mas principalmente, incentivando a solidariedade entre organizações com a finalidade de educação política.

Além desses fatores, institucionalizar a participação e a articulação de uma organização com outras, de forma transparente, com circulação de informação e possibilidade de deliberações que vinculem orçamento a partir da missão da organização pública, deve ser um critério de avaliação da qualidade. Esse seria um mecanismo importante para verificar qual desempenho é menos satisfatório e que atividades estão obsoletas ou improdutivas, caminhando para a transformação da organização pela observação e participação do ser humano. A institucionalização da articulação entre organizações, não somente educacionais, e para além do território nacional, é uma necessidade atual dos países para competir com maior força no mercado global, levando-os à formação de blocos econômicos. Participando em redes organizativas mais amplas os países, agora unidos em blocos, elaboram estratégias de desenvolvimento conjunto que partem também da melhoria de políticas educacionais.

Dessa forma, a integração Sul-Sul, ou seja, a integração entre países em desenvolvimento possibilita aprimorar a gestão das políticas educacionais, utilizando o saber construído regionalmente e por outras culturas para melhorar os procedimentos de participação, e com isso, aprimorar o próprio o saber.

É preciso pensar e efetivar a internacionalização Sul-Sul, com um sistema de avaliação participativa, aprimorando um Índice de Gestão Democrática que mensure condicionantes estruturais de intencionalidade democrática e de solidariedade, assim como o retorno social da cooperação entre universidades e destas com o cotidiano das escolas:

> Qual o "novo" caminho para o Brasil? Sem Harvard e sem Bolonha e descartando os Liberal Arts Colleges, resta a ousadia de construir um espaço de educação superior no Hemisfério Sul que seja compatível com os centros científicos mundiais, que possua reconhecida qualidade, que promova a inclusão social, que considere a educação com um bem público, que permita a mobilidade acadêmica de professores e discentes e que a internacionalização da educação superior tenha a marca da solidariedade (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 29).

Índices como EFQM e ENQA não incentivam solidariedade entre organizações, pela troca de experiências que possam retornar em melhorias para as práticas cotidianas de gestão democrática, em especial, para efetivação da gestão democrática da educação. Assim, as universidades precisam elaborar avaliações participativas para que o ensino, a pesquisa e a extensão sejam mensurados pela educação política que realizam, dentro de seus muros e para além deles, propagando a necessária solidariedade entre organizações que pretendem se comprometer com a formação do ser humano.

O melhor desempenho em educação movimenta a discussão da política educacional para além do território brasileiro. A educação preocupa os países do E-9 composto por Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão; dos BRICS reunindo Brasil, Federação Russa, Índia, China e África do Sul, da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), bloco do qual fazem parte Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, dentre outros fenômenos econômicos.

A abordagem colaborativa em políticas educacionais exerce influência no estabelecimento de reformas e na elaboração da agenda educacional em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável (SINGH, 2013, p. 29) para muitos blocos econômicos. O desenvolvimento sustentável parte da estratégia de participação para tomada de decisão política coerente e rentável. Para que ele ocorra, as políticas públicas precisam contemplar diretrizes globais, deixando clara a intenção política de participação popular nas decisões, com o objetivo de atender às necessidades do povo, possibilitando controle social.

Para que opere devidamente, a gestão pública local depende de integrações transfronteiriças, inter-regionais e transnacionais, formando parte das redes de cooperação e participação local mundial ao proporcionar mecanismos de gestão democrática na política global. A estratégia de participação deve delinear como as decisões estão vinculadas pela organização territorial, política e administrativa, atribuindo a cada ator sua responsabilidade na gestão da política educacional de forma democrátiva.

Nessa perspectiva, consórcios públicos transnacionais podem aprimorar carreiras próprias de articulação da gestão democrática da educação, formando conselheiros e aprimorando critérios universais de intencionalidade democrática para avaliação institucional de organizações, em especial, ambientes escolares.

As instituições públicas devem dirigir os assuntos públicos possibilitando cognição e participação populares, ao gerir os recursos públicos de forma a garantir a realização dos direitos humanos. A boa governança permite, portanto, a maior amplitude da política de gestão democrática, para alcançar esses objetivos, sem abusos nem corrupção, com o devido respeito pelo Estado de Democrático de Direito.

Ao aprimorar uma metodologia participativa para avaliação da governança, o trabalho com índices de gestão democrática será fortalecido a cada descoberta de novos atores de cooperação, como universidades, empresas, agentes sociais. Para tanto, cada organização deve estabelecer formas participativas de avaliação que contenham o critério de solidariedade, respeitando suas peculiaridades, mas propiciando o intercâmbio de saberes e a construção de uma regulamentação supranacional democrática de *e*-democracia para que a resolução de problemas políticos e econômicos seja mediada por meio de uma participação popular.

O Índice de Gestão Democrática evidencia a importância de se criar um índice que avalie a participação local nas políticas locais e globais, para que a governança local seja a rede de atores articulados, coordenada pelas escolhas de políticas públicas com o forte impulso político da participação, e responsabilização de atores omissos. Assim, a gestão pública evolui efetivamente para uma governança, cujo fundamento é o da participação local, entre blocos, com a deliberação sobre as necessidades locais de outras culturas, formando sistemas metanacionais de efetivação democrática de políticas públicas.

Espera-se que com esse conhecimento compartilhado os ambientes escolares aprimorem seu saber sobre gestão democrática, de modo a mensurar a condição de solidariedade de um ambiente escolar com melhoria no desenvolvimento dos próprios arranjos institucionais e para além de seus muros.

Se houver gestão democrática das políticas educacionais tratadas entre blocos econômicos, será possível construir sistemas metanacionais de educação, imbuídos de uma concepção humanística do ser humano com responsabilidade e ação de solidariedade (MORIN, 2003, p. 69-70; 74).

Com democratização cognitiva e participativa, será formado um círculo virtuoso na gestão da política educacional, ao efetivar democraticamente o direito à educação política, ultrapassando o aspecto competitivo e individual, avançando para a solidariedade, pensando coletivamente soluções transnacionais por meio de sistemas metanacionais consolidando uma cultura de diálogo e responsabilidade sobre os rumos da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de averiguar a hipótese de que é preciso institucionalizar a participação e a articulação entre instâncias decisórias locais e internacionais desde o cotidiano escolar, o percurso da tese se iniciou pela investigação sobre o conceito de gestão pública, terminando com a análise da gestão que é realizada no cotidiano de escolas no Brasil.

Desse modo, pode-se perceber que ao unir à pesquisa doutrinária a pesquisa em políticas públicas, foi possível empiricamente comprovar que é necessário inovar em tecnologias jurídicas para que exista efetivamente o direito à gestão democrática das políticas educacionais no cotidiano escolar.

A partir das entrevistas nas escolas do Norte Pioneiro do Paraná foi possível compreender a lógica interna do grupo investigado quanto às suas práticas de tomada de decisão. Posteriormente, uma análise sobre a inserção das escolas no sistema da política de gestão democrática da educação pública permitiu verificar e comprovar a hipótese de que é preciso institucionalizar a participação e a articulação entre instâncias decisórias locais e globais desde o cotidiano escolar. Foi possível, assim, elaborar um projeto com propostas para efetivação da gestão democrática nos ambientes escolares observados, garantindo retorno dos benefícios obtidos por meio da pesquisa para os atores locais e os ambientes escolares analisados.

Durante a realização das entrevistas de pesquisa foi sendo construída a ideia de inovar por meio da tecnologia jurídica com a criação de um índice de intencionalidade democrática que pudesse avaliar os condicionantes internos e externos de gestão democrática do ambiente escolar, incluindo um condicionante de solidariedade.

Na intenção de investigar essa hipótese e aprofundar a contribuição para a ciência jurídica, a pesquisa iniciou no capítulo 1 por verificar a necessidade de participação democrática na gestão pública. Percebeu-se que a condução das decisões públicas deve considerar a finalidade do Estado, de atingir o bem comum, e a condição de ser político do ser humano, possibilitando sua atuação política. Para tanto, é necessário criar e tornar permanente locais, procedimentos e, principalmente, seres humanos que tornem possível o controle das decisões públicas.

Não faltam garantias internacionais, nacionais e nos documentos internos das escolas para a gestão democrática escolar. A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 lembra a finalidade de toda instituição política: o direito humano à participação popular na tomada de decisões, permitindo que os povos tenham um Estado que sirva à realização do bem comum. A Declaração de Viena de 1993 consagra a democracia como a liberdade do povo em determinar os seus sistemas político, econômico, social e cultural, por meio da participação em todos os aspectos da sua vida, com apoio da comunidade internacional. Entretanto, faltam instrumentos de efetivação da gestão democrática da política educacional através da ação política do ser humano, devido a uma falha estratégica de institucionalização da articulação dentro das organizações e entre elas. Por isso, é importante responsabilizar atores que sejam omissos à necessária intencionalidade democrática da Administração Pública.

É um desafio histórico para a Administração Pública reconhecer, garantir e efetivar a participação como seu elemento essencial. Durante a Era Científica da Administração, as teorias desenvolvidas tiveram seu viés marcadamente de coordenação para a finalidade do lucro, não contemplando a possibilidade da participação das pessoas para atingir o objetivo fundamental de uma organização inserida numa sociedade política: o bem comum. Considerando a evolução da Teoria Geral da Administração, constata-se que a intencionalidade política democrática não faz parte de algum indicador de qualidade da organização, muito menos da Administração Pública. Mesmo com a popularidade dos métodos participativos, o enfoque da qualidade criou a padronização para uma qualidade, todavia sem a exigência de padronização do controle social.

Somente com a evolução do conceito de Administração Pública para o de gestão pública vem a se considerar como essencial a condição política do ser humano, mesmo que na atual busca pela competitividade no espaço global. A qualidade de um serviço público requer uma regularidade que, atendendo sistematicamente às especificações, seja planejado, executado e avaliado com a participação democrática dos usuários, proporcionando condições para a construção cognitiva pela participação do ser humano, com a realização das necessidades particulares, num objetivo maior da sociedade política que é o bem comum.

Por isso, a importância da intencionalidade política da Administração Pública exige que os seres humanos passem de observadores do sistema para construtores cognitivos de seus espaços, cada vez com mais atitudes políticas incentivadas de forma

institucionalizada pelo Estado, inspirando participação, que é por onde há horizontalização das relações de poder na organização, em lugar da estrutura vertical da cadeia de comando, reformulando o modo de administrar as operações, integrando todas as funções envolvidas na solução de um problema, aumentando a eficiência da organização.

Institucionalizar a articulação pela ação política do ser humano, possibilitando o controle social de cada organização, exige um processo administrativo que permita esse aspecto político do ser humano, estruturando o profissionalismo de carreiras públicas para participação popular, transparecendo a intencionalidade democrática da Administração Pública.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) contribuem, assim, para maior publicidade dos processos, para análise e identificação de fragilidades, aprimoramento da participação dos recursos humanos das organizações e seus usuários, promovendo a reengenharia na reformulação das tomadas de decisão, auxiliando na um desenho mais eficiente da Administração Pública, de conexão política. O espaço global ligado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) possibilita a transversalidade da internacionalização das organizações. Para comparar como outros sistemas político-administrativos locais e globais, contemplam a variável de participação, de conteúdo político, no capital intelectual de sua organização.

Investir no conhecimento e na participação das pessoas, como qualidade institucional dentro e fora da organização, exige educação institucional, garantindo condições do ser humano acompanhar as mudanças, interagir com outros ambientes e inovar, o que deve ser possibilitado por redes sociais físicas e virtuais. A educação institucional deve considerar a conexão política de participação para alcançar o critério de competitividade no espaço global, respeitando a finalidade da sociedade política.

Não há índices que avaliem a qualidade institucional das organizações, sendo assim,, um Índice de Gestão Democrática, com critérios universais e também locais, pode aprimorar espaços e técnicas já utilizadas para cognição e participação. Cartas de serviços e consórcios públicos são exemplos que podem ser melhor utilizados para melhorar a comunicação e possibilitar a participação na melhoria dos serviços. Os consórcios públicos podem e devem abranger interações internacionais, qualificando a intencionalidade democrática para além dos territórios estatais e fortalecendo a cognição e a participação por plataformas virtuais.

Institucionalizar a participação e a articulação da organização com outras organizações, com regras claras e de forma transparente, com circulação de informação e possibilidade de deliberações que vinculem orçamento a partir da missão da organização pública deve ser um critério de avaliação da qualidade. Esse seria um mecanismo importante para verificar qual desempenho é menos satisfatório e que atividades estão obsoletas ou improdutivas, ou ambas, caminhando para a transformação da organização pela observação e participação do ser humano.

A evolução do conceito de Administração Pública, de liderança estruturada em organização hierarquizada verticalmente, alcança a exigência atual de efetivação do conceito de gestão pública, de influir sobre um sistema complexo com relações de poder horizontalizadas pela participação, articulada em uma rede composta por atores e organizações múltiplos. O papel do gestor é, portanto, radicalmente diferente do que o de um administrador, observado atualmente.

É preciso, dessa forma, criar, através da participação, um critério de qualidade que contemple a intencionalidade democrática das atitudes das organizações públicas, institucionalizando um índice de avaliação e construindo uma estrutura que possibilite a participação popular. Cada organização deve assumir um marco metodológico participativo para avaliação, reforçando os elementos de valoração institucional, evitando índices sintéticos aplicados a todo tipo de serviço público, instituindo técnicas de qualidade institucional, de avaliação da legitimidade política de uma gestão por prestar os serviços necessários com participação e transparência.

Verificando que o desafio contemporâneo da Administração Pública é democratizar o conhecimento ao mesmo tempo em que se oportuniza participação, evoluindo do conceito de gestão pública para o processo de gestão de recursos para a realização de direitos humanos, chamado de governança pública, passou-se a aprofundar a pesquisa sobre a necessidade de cognição e participação na gestão pública. Por isso, no capítulo 2, foi imprescindível pontuar que cada ato da Administração Pública deve carregar intencionalidade democrática, por meio de processos construtivos comprometidos com a condição humana de ser político e suas necessidades locais na constante atualização da ciência jurídica sobre quem deve participar, ou seja, quem é destinatário da gestão.

Da análise, observou-se que a escola, sociedade política em miniatura, possibilita a vivência de uma organização democrática, quando oportuniza essa articulação entre setores e destes com setores da comunidade. Desde a primeira infância até o mais alto grau

de amadurecimento do ser humano, deve ser possibilitada a educação para a ação política, na construção de políticas públicas. As organizações precisam institucionalizar e incentivar a educação para a ação política, considerando o conceito inovador de participação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, que mostra como a barreira atitudinal restringe a ação política do ser humano. A possibilidade de uma atitude que seja obstáculo à participação do ser humano leva à necessidade do questionamento constante sobre qual é a intencionalidade política, democrática, de cada ato da Administração Pública na construção do espaço político.

Garantido constitucionalmente, o direito humano, fundamental à democracia, esclarece que do povo é emanado poder que deve ser exercido em seu proveito, com sua participação no processo decisório, inclusive sobre o que seja um direito humano, conceito aberto às diferenças culturais sem a prévia determinação por um grupo opressivo.

Por isso, devem ser proporcionadas as condições de um processo de convivência social que assegure solidariedade ao buscar o bem comum, atendendo aos anseios particulares, ao libertar o ser humano de qualquer forma de opressão, ao mesmo tempo em que a ação política tenha retorno social, melhorando a intencionalidade democrática das organizações.

Reconhece-se assim o sujeito de direito quando considerado capaz pela sociedade de participar de discussões e averiguações públicas, atribuindo responsabilidades, possibilitando o cuidado do público pela pessoa. Não ser reconhecido como sujeito de direito implica na diferença posicional pelo não acesso a bens, mercado de trabalho e instâncias decisórias, rotina que deve ser combatida pelo direito que fundamente uma mediação pela inovação em tecnologias de implementação de direitos humanos, por políticas públicas.

O direito humano à participação requer o direito à educação política, efetivada através de uma política educacional que priorize a educação em direitos humanos ao longo da vida do ser humano, em especial a educação para o direito humano à participação. É direito de todo ser humano ter acesso, conhecimento e capacidade de compreensão de toda informação necessária à participação na tomada de decisões públicas, pelo direito à democracia cognitiva, que é o direito de todos ao conhecimento englobante. Trata-se do direito humano ao livre fluxo de informações de interesse coletivo e geral, garantido pelo artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e constitucionalmente, pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, regulamentada sua

acessibilidade pela Lei n. 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação. Democratizar o conhecimento englobante promove empoderamento do ser humano no processo de governança democrática, desde a formulação da agenda até a avaliação e possível judicialização de uma política pública. Negar o conhecimento englobante, negligenciando a pluralidade de informações, é negar a participação democrática e a condição política do ser humano na atuação por efetivação de suas essencialidades.

Em vista disso, o conhecimento englobante deve ser democratizado desde o cotidiano escolar, possibilitando participação democrática. A omissão em efetivar a gestão democrática da educação é observada nas atitudes de Núcleos Regionais de Educação que sequer fiscalizam esse direito, atuando somente na orientação e avaliação da formalização de documentos internos que envolvem a constituição do conselho escolar. Agir com intencionalidade democrática requer que cada ambiente escolar tenha apoio financeiro ao possibilitar participação física e virtual na construção da política educacional local ou transnacional, para que o ser humano possa compreender, participar e defender-se dos efeitos de decisões públicas. Para romper com a verticalização das relações de poder na construção do espaço político, notadamente autoritário, é preciso uma mudança estrutural na governança global, estabelecendo locais virtuais de conhecimento englobante e participação, com crescente atuação internacional do ser humano em conselhos participativos. A informação obtida pela participação do cidadão em meio virtual possibilita um espaço político importante de governo eletrônico como política de Estado, pela horizontalização de relações de poder. Negar a amplitude de conhecimento englobante e participação pela e-democracia torna-se atitude contrária à gestão democrática, implicando responsabilização. Para tanto, torna-se necessário construir um marco legal de governo virtual, assegurando publicidade de toda informação de interesse coletivo em meio virtual, com investimento em infraestrutura, inclusão e alfabetização digital. A valorização da ação política deve tornar significativa a participação virtual desde a formulação de agenda até a avaliação de uma política pública na tomada de decisões, aprimorando o sistema democrático brasileiro e possibilitando utilizar a mesma tecnologia para aprimorar espaços virtuais de participação em políticas transnacionais.

Tecnologias jurídicas devem inovar na responsabilização dos gestores no âmbito nacional ou transnacional, mas também devem priorizar e aumentar progressivamente investimentos em gestão democrática de políticas públicas por Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em cada ambiente escolar. As TICs devem aprimorar as relações no

cotidiano escolar para ultrapassar rotinas burocráticas que apenas constroem a homogeneidade de atitudes que, repetidas e sem juízo crítico, promovem a manutenção da intencionalidade autoritária e ultrapassada da estrutura educacional. Para melhorar a capacidade de atender às necessidades do ser humano e possibilitar o controle social, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) precisam ser melhor utilizadas no ambiente escolar. A avaliação da qualidade democrática de um ambiente escolar deve possibilitar a participação popular física e virtual, compondo o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi).

A participação popular também fundamenta o conceito de direito público subjetivo, pois é pela ação política que o ser humano transforma a norma geral em algo adequado às suas necessidades particulares. Portanto, o exercício do direito público subjetivo à educação política dispensa provas acerca da não efetividade da gestão democrática da política educacional.

O conceito de direito à educação abrange a formação do ser humano democrático, no aprendizado do reconhecimento do outro como sujeito de direitos, dentre eles o direito de agir politicamente na gestão democrática das políticas públicas. A educação não se define por um conteúdo que deva ser assimilado, mas por um processo necessário de educar em habilidades e competências que construam ao longo da vida o ser humano político, proporcionando a gestão democrática local e global.

Com a Emenda Constitucional n. 59/2009, o direito público subjetivo à educação política ganha vinculação orçamentária, apoio técnico e financeiro da União, exigindo o Plano Nacional de Educação de duração decenal, cuja efetivação democrática requer condições de articulação proporcionadas pelo Sistema Nacional de Educação.

Mas para efetivar a gestão democrática local, no próprio sistema de ensino brasileiro ainda é preciso institucionalizar maior articulação entre ensino superior e educação básica. Especialmente na formação dos juristas, a Ordem dos Advogados do Brasil, Conselhos Nacionais do Ministério Público, Magistratura, Defensoria Pública devem promover a educação política no ensino jurídico para a mediação de conflitos coletivos, considerando a importância da ação política na construção do espaço pelo ser humano. Com educação política, a possibilidade de um índice de intencionalidade democrática das organizações ser acompanhado por controle social aumenta.

A dinamicidade das demandas sociais requer regras claras de deliberação sobre as prioridades, possibilitando amplo debate por todos os atingidos pela gestão pública, para definição do desenho das políticas públicas. Sem regras claras de democracia cognitiva e democracia participativa, os sistemas podem reproduzir a desigualdade, não combatendo práticas hegemônicas, não ouvindo todas as vozes atingidas pela política pública questionada. É urgente e necessária uma normatização de participação popular nas instituições jurídico-políticas tradicionais por um processo democrático e mesmo a participação popular por novas tecnologias jurídicas que ultrapassem os conselhos já previstos, também necessitados de melhor operacionalização. O Decreto n. 8.243/2014 reconhece novos espaços de participação direta, inclusive em rede, organizando as instâncias de participação social já existentes e estabelecendo diretrizes para o seu funcionamento. Requer-se, porém, avanço ao estimular espaços e mecanismos de cognição e participação que possam auxiliar no processo de formulação e gestão de políticas públicas, institucionalizando carreira e estrutura necessárias à articulação entre organizações e movimentos sociais, atores da política pública.

Somente pela oportunidade de cognição e participação que possibilitem ação política do ser humano no ciclo da política educacional, compondo um somatório de atitudes com intencionalidade democrática pelo Estado, que será possível institucionalizar a participação e a articulação necessárias à gestão democrática da educação. Por isso, a necessidade de que existam carreiras a serviço da participação social, inclusive possibilitando que exista estrutura para o trabalho de conselheiros, profissionais da informação e ouvidores. Qualquer trabalhador deve ter a possibilidade de ser dispensado de parte da carga horária para participar da tomada de decisões, pela necessidade atual de valorização da ação política nas organizações.

Os espaços de implementação democrática da política educacional no Brasil precisam avançar na transversalidade da internacionalização, com articulação entre organizações e intergovernamentalidade, aprimorando a participação de todos por formas e procedimentos aptos a produzir ação política permanente. Todavia, mesmo que sejam estabelecidos espaços globais de participação social e regulamentação transnacional de responsabilização dos gestores da política educacional, sem informação e conhecimento englobante apto ao exercício da condição política do ser humano, o direito humano fundamental à democracia participativa será mera garantia sem efetividade.

Por isso, a necessidade de estabelecer mecanismos coletivos, para participação global, para deliberação, acompanhamento, avaliação e revisão de acordos internacionais que possam ser prejudiciais aos direitos humanos. Se a cooperação internacional não é formulada com intencionalidade política pelos Estados, não abrindo espaços participativos ao ser humano, a política adotada deixa de abranger a horizontalidade das relações de poder para verticalizar ainda mais as intenções autoritárias, gerando mais violência nos espaços. Os acordos que envolvam o espaço transnacional de educação precisam ter mecanismos coletivos de controle, possibilitando participação. Nesse cenário, torna-se importante a transversalidade da internacionalização da educação pela necessidade de respeito às culturas diversas, desestimulando os *rankings* excludentes e incentivando a participação por uma política educacional transnacional que inclua todos, fortalecendo o ensino superior e sua interação com efetividade da gestão democrática da educação local e global.

A internacionalização Norte-Sul influencia as políticas educacionais no Brasil, sendo imprescindível pensar a internacionalização Sul-Sul, em integração proveitosa com a participação em redes regionais. Uma institucionalidade de cooperação Sul-Sul de educação deve incluir um sistema de avaliação participativa que envolva a rede de universidades, fixando critérios por mecanismos de participação, avaliando o retorno social da cooperação e possibilitando que o processo de avaliação oportunize ação política.

O compromisso de cooperação do ensino superior com a escola pública requer aproximação com o cotidiano da política educacional brasileira. Portanto, considerou-se necessário realizar aqui uma pesquisa empírica e, foi a partir das entrevistas de pesquisa, com a participação das pessoas envolvidas no cotidiano escolar que houve diálogo com suas representações sobre como efetivar o direito à gestão democrática da política educacional.

Diante disso, no capítulo 3, verificou-se no cotidiano escolar a presença ou ausência de condicionantes de efetivação democrática do direito à educação. Realizou-se uma abordagem macroinstitucional ao observar a ação governamental, bem como uma abordagem microssocial pelas relações de poder produzidas no interior da escola. O estudo considerou os arranjos institucionais produzidos no plano mesoinstitucional da política de Estado de gestão democrática da política educacional já formulada no plano macroinstitucional do governo.

O cotidiano escolar, nas suas relações de poder, é um pequeno observatório de como são construídas as relações de poder na sociedade. É pela observação das vozes silenciadas, inclusive do trabalhador temporário ou terceirizado, bem como do saber já produzido pelo discurso autoritário, que se pode construir uma gestão realmente democrática, horizontalizando as relações de poder desde o cotidiano escolar.

A gestão democrática deve possibilitar que todas as vozes sejam ouvidas, considerando os problemas a partir da oportunidade de ação política do ser humano envolvido com cada cotidiano organizacional. Há estrutura jurídica internacional e nacional apta a garantir uma Administração Pública democrática. Porém, a efetividade da gestão democrática no cotidiano das organizações requer a institucionalização da articulação por mecanismos coletivos de participação, deliberação e vinculação orçamentária. Valorizar a ação política, oportunizando a cognição e a participação do ser humano na gestão pública, deve ser compreendida e incentivada como uma política de Estado, ao organizar sistemas com estrutura e financiamento necessários à gestão democrática das políticas públicas.

Com auxílio da ciência jurídica no estudo das políticas públicas, pode-se compreender quais são as instituições jurídicas necessárias para um ciclo virtuoso entre cognição e participação, inovando em tecnologias jurídicas que possibilitem à gestão pública atuar de forma democrática. Mas a utilização de tecnologias jurídicas inovadoras na efetivação do direito à gestão democrática da política educacional necessitam do olhar interdisciplinar na compreensão das causas de não participação de alguns grupos sociais nas decisões sobre acesso, permanência e resultados no direito à educação. A pesquisa em direito educacional deve resultar em melhorias no acesso do ser humano a bens, ao mercado de trabalho, e principalmente, no acesso a instâncias decisórias. E é esse acesso a instâncias decisórias, em especial, que comporta o olhar mais aprofundado da tese, pela efetivação democrática do direito à educação, pelo dever do Estado em incentivar a atuação política do ser humano, como consumidor, como trabalhador, como ser político, surgindo o direito público subjetivo à educação política.

A partir das constatações de que é necessário ter participação para que a gestão pública tenha qualidade e de que isso somente será possível por uma democracia cognitiva que possibilite o direito público subjetivo à gestão democrática do direito à educação, foi possível pensar um índice de gestão democrática que mensure condicionantes de intencionalidade democrática. Mensurar a qualidade democrática de qualquer organização

requer participação de todos na formulação e implementação de avaliação participativa que culmine em metas com vinculação de atores e recursos financeiros, bem como sua responsabilização também por controle judicial.

O direito à efetivação democrática do direito à educação no Brasil está garantido como política de Estado, com fundamento no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988. Além de garantia constitucional, a legislação infraconstitucional determina a construção de um Sistema Nacional de Educação, incumbido de articular os sistemas de ensino para efetivação do Plano Nacional de Educação, no qual uma das metas é a gestão democrática. Trata-se de uma política de Estado que garante a contínua gestão democrática da política educacional. O Sistema Nacional de Educação deve articular a grande variedade de elementos necessários ao direito à educação, numa integração democrática que mantenha a identidade de cada escola.

A Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96, assegura, em seus artigos 14 e 15, autonomia pedagógica, administrativa e financeira a cada escola, valorizando a participação dos profissionais da educação e da comunidade nos conselhos escolares. Unindo cada atitude intencional individual à necessidade coletiva do bem comum, utiliza-se o conhecimento com participação para a melhora contínua da escola, num círculo virtuoso de cognição e participação, transformando a realidade local pela gestão democrática da política educacional.

São necessários condicionantes internos e externos à escola, de gestão democrática como metodologia permanente da política educacional. A institucionalização da gestão democrática no ambiente escolar requer que os procedimentos estabelecidos nas normativas internas da escola possibilitem a participação de professores (conceito que abrange todos os profissionais da educação, desde a portaria até a direção, mesmo que contratados temporariamente ou terceirizados), pais e responsáveis, estudantes, comunidade dos arredores da escola, ex-alunos e outros atores responsáveis pela viabilização de condições para a intencionalidade democrática no interior da escola.

O Conselho Nacional de Educação deve evitar a descontinuidade da política de gestão democrática ao efetivar seus condicionantes, instituindo conselhos participativos em cada ambiente escolar, com autonomia e estrutura adequadas às necessidades locais. Um sistema nacional de informações sobre conselhos em ambientes escolares, desde a educação infantil até a pós-graduação pode se tornar um instrumento eficaz na identificação de problemas, formulação, implementação e avaliação participativa das

políticas educacionais no Brasil. Na institucionalização de conselhos escolares e municipais de educação, outros conselhos de direitos também serão necessários, para criação de uma rede de informação, participação e efetivação de direitos essenciais ao ser humano. Fortalecer a autonomia dos conselhos requer que suas deliberações sobre prioridades vinculem atores e orçamento, possibilitando a responsabilização administrativa e judicial dos omissos ou negligentes, bem como o impedimento de repasses públicos a instituições privadas inadimplentes com as deliberações dos conselhos.

Desde 1932, o Brasil carece de um Sistema Nacional de Educação, com estrutura apta a articular os sistemas de ensino e com um plano de metas formulado democraticamente. Com uma mudança estrutural, de fortalecimento dos conselhos escolares, o Sistema Nacional de Educação conseguirá articular os sistemas ao efetivar a meta da gestão democrática. Garantindo qualidade institucional, está se garantindo educação política oportunizada pela institucionalização de intencionalidade democrática pelo Sistema Nacional de Educação, cuja avaliação deve seguir indicadores universais, globais, nacionais, mas que possibilitem a aferição democrática também conforme padrões estipulados por cada ambiente escolar.

Escolas de conselhos devem ser criadas para capacitar e fortalecer essas instâncias políticas e sociais, não somente conselhos em ambiente escolar e para deliberação sobre o direito à educação, mas outros conselhos que possam exercer controle social sobre a efetividade de direitos humanos. Sob a coordenação de instituições de ensino superior, a formação de conselheiros deve ser aprimorada, por projetos de pesquisa, ensino e extensão, que auxiliem sua estruturação e autonomia.

Em 2016, quando completarem dois anos do atual Plano Nacional de Educação, conforme a meta 20 do anexo da Lei n. 13.005/2014, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) precisa assegurar condições estruturais de gestão democrática da educação, a começar pelo investimento necessário para que os conselhos escolares funcionem. A efetividade da gestão democrática pela garantia de condições de funcionamento dos conselhos em ambientes escolares permite conceber um índice de intencionalidade democrática, avaliando a qualidade institucional nas articulações dos sistemas que formem o Sistema Nacional de Educação.

O Plano Nacional de Educação deve ser efetivado por uma rede de atores, que articulados, deliberem suas especificidades e responsabilidades ao conceberem planos de educação, gerindo democraticamente a política educacional, com autonomia e qualidade

institucional. O Sistema Nacional de Educação, ao institucionalizar a articulação entre os atores no planejamento educacional, materializa uma estrutura jurídica que oportuniza a responsabilidade de cada ator a partir do estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas através de cada plano.

Cada conselho deve deliberar suas categorias para formar um índice de avaliação, com auxílio da Educação Superior, do que até então é esperado da rede de proteção ao direito à educação, abrangendo as questões que chegaram a ser discutidas judicialmente. Mensurar a gestão democrática da educação requer verificar as condições de cognição e participação que possibilitem ao ser humano agir politicamente na construção de seu espaço no ambiente escolar, de sua integração com outras organizações, locais e para além do território nacional, em atitude de solidariedade na melhor qualidade institucional da educação.

Os índices expostos por instrumentos de avaliação como "Provinha Brasil", "Prova Brasil", ENEM, ENADE, IDEB, EFQM e mesmo o ENQA, ainda não avaliam a ação política oportunizada pelo processo de ensino-aprendizagem, nem são construídos com participação de todos os atingidos pela gestão da política educacional para que sejam consideradas as peculiaridades de cada ambiente escolar. Não há valorização da educação política e da ação política de solidariedade com outros ambientes escolares.

A relação cíclica formada entre o Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação demonstra que, pela construção de um sistema que busca efetivar democraticamente o direito à educação, sua meta de gestão democrática acaba por institucionalizar essa articulação entre os sistemas. A participação oxigena o conhecimento até então adquirido que então aprimora as formas de participação.

Nesse sentido, a autoavaliação participativa deve ser institucionalizada como política de Estado em articular os sistemas da rede de proteção à educação. Atualmente, não se mensura a qualidade de participação que permita a deliberação por diversos atores sobre o conceito de qualidade da educação e suas expectativas expostas em plano de ação para melhoria dos indicadores considerados problemáticos, nem a correção de rumos tomados durante a execução desse planejamento. Os índices devem avaliar a realidade local e não o fazem porque não há uma metodologia de participação, contrariando a meta 19 do Plano Nacional de Educação, de efetivar a gestão democrática em 2016.

O Estado é o principal ator dessa rede que, ao ser omisso ou agir contrariamente à gestão democrática, deve ser responsabilizado, além de outros atores omissos ou negligentes. A tecnologia jurídica deve conseguir responsabilizar em âmbito local e internacional a falha no dever de informar, responder às necessidades do ser humano e prestar contas apresentando resultados em educação política para participação. Punição mais drástica deverá ocorrer ao responsável pela falta de democracia cognitiva e participativa que afete grupos vulneráveis, impossibilitando-os de agir conscientemente pela construção do espaço político.

A análise do discurso produzido no cotidiano escolar possibilitou incorporar os aspectos cognitivos, culturais e sociais da linguagem, a interpretação social das falas, pelas entrevistas de pesquisa. Refletir sobre as informações coletadas solicitou uma metodologia com abordagem interdisciplinar, com os saberes que envolvessem o direito à gestão democrática da política educacional. Essa união de saberes permitiu reconstruir os sentidos dos discursos e silêncios em sua situação – micro e macrossocial – de enunciação para encontrar compreensão no contexto social e na historicidade de suas proposições, pela reconstrução dos interesses dos atores que estão implicados no discurso produzido no cotidiano escolar.

A importância da ação política de todos na gestão das políticas educacionais inicia com a construção democrática dos documentos internos de cada ambiente escolar, como o Regimento Escolar e o Projeto Político Pedagógico, com o acompanhamento da efetivação democrática do direito à educação não só, mas principalmente, pelo conselho escolar.

Percebe-se que a realidade do cotidiano escolar das escolas analisadas é marcada pela gestão antiquada e autoritária, sem construção coletiva de documentos internos. Não existe nas escolas avaliação participativa que apresente um plano de ação, não havendo oportunidade de cognição, deliberação, pois sequer há transparência das informações sobre a atuação do conselho escolar pela internet. Não há oportunidade ampliada de participação física ou virtual, apesar do caráter eleitoreiro, impessoal e de cooptação percebido pela utilização de redes sociais. E isso não é mensurado por índices de qualidade do ambiente escolar, culminando na falta de avaliação da educação política a que todo ser humano tem direito.

O ultrapassado sistema hierárquico de total poder nas mãos do gestor deve dar lugar à efetivação democrática das políticas educacionais no cotidiano escolar, possibilitando a horizontalização das relações de poder ali construídas. Para tanto, o

conselho escolar é o primeiro local institucionalizado de articulação da política educacional, proporcionando ação política da comunidade escolar para deliberar prioridades locais na efetivação do direito à educação. Se a articulação da política educacional não ocorre, ou ocorre formalmente, sem efetiva gestão democrática, cabe aos Núcleos Regionais de Educação, às Secretarias de Educação Municipais e Estaduais agirem na orientação e exigência da intencionalidade democrática no ambiente escolar. Também deve ser possibilitada a participação popular para conhecer, participar e poder exigir essa intencionalidade democrática dos atos estatais. Orientar e exigir a efetivação democrática do direito à educação requer proporcionar condições de gestão democrática, responsabilidade que envolve atores para além dos muros escolares.

Com instrumentos institucionais de avaliação participativa, inclusive virtuais, que resultem em planos de ação, vinculando atores responsáveis e orçamentos apropriados às prioridades deliberadas, há fortalecimento das reivindicações coletivas que hoje são apenas da figura isolada do gestor junto a órgãos superiores.

Propõe-se, assim, um índice de intencionalidade democrática, que possa mensurar a qualidade institucional a partir dos condicionantes de gestão democrática de cada ambiente escolar. Critérios universais, mas agregados a critérios apropriados às especificidades locais devem compor um índice de gestão democrática. Aos condicionantes internos e externos já pesquisados por Paro (1998, 2007), acrescente-se um condicionante de solidariedade. Dar condições de educar em solidariedade, pela troca de experiências, transpondo a competitividade marcada por *rankings*, avaliando a atitude solidária entre ambientes escolares, desde a educação infantil até a educação superior e pós-graduação, proporciona que a qualidade institucional de uma auxilie a outra a melhorar seus condicionantes para uma educação política, cumprindo a finalidade social de formação humana.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando Mussa Abujamra. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2007.

AKERLOF, George. The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism. *Quaterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, ago. 1970.

ALARCON, Pietro de Jesus Lóra. Constitucionalismo e internacionalismo nos marcos da regeneração democrática*:* estratégias jurídicas para a efetividade do direito à verdade, à memória e à reparação. *Argumenta Rev. Jur.*, Jacarezinho-PR, n. 16.: UENP, 2012.

ARAÚJO, Cícero. República e Democracia. *Revista Lua Nova,* São Paulo, n. 51, 2000.

ASSANGE, Julian. *Cypherpunks*: liberdade e o futuro da internet. Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: Boitempo, 2013.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público:* função de controle do Parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012.

ÁVILA, Humberto. Conteúdo, limites e intensidade dos controles de razoabilidade, de proporcionalidade e de excessividade das leis. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 236, p. 369-384, abr./jun. de 2004.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para ampliar o cânone democrático*. 2003. Disponível em: <www.eurozine.com/articles/2003-11-03-santos-pt.html.>. Acesso em: 26 out. 2015.

BALLART, Xavier; RAMIÓ, Carles. Ciencia de la administración. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 15. jan./fev./mar. de 2007. Disponível em: <www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 2007

BAUMAN, Zygmunt. Identidade. *Entrevista a Benedetto Vecchi*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto. Em defesa da República e da BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita Democracia. In: Claudinei de MELO (Org.). *Direitos Humanos, Democracia e República:* homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 723-742.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. *Revista Lua Nova*: São Paulo, n. 33, 1994.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O Direito Humano à participação política. In: *Brasil Direitos Humanos – 2008:* a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.org.br/biblioteca/formacao-governantes/1301-o-direito-humano-a-participacao-politica. >. Acesso em: 20 ago.2014.

BERNARDES, Marciele Berger. *Democracia na sociedade informacional*: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2013.

BITTAR, Eduardo C.B. *Metodologia da pesquisa jurídica*: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BLACKBURN, Robin. *A queda do escravismo colonial:* 1776-1848. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2002.

BOBBIO, Norberto. Democracia e Segredo. In SANTILLÁN, José Fernandes (Org.). *Norberto Bobbio*: o filósofo e a política, antologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 300-313.

BOFF, Leonardo. Críticos, criativos, cuidantes. In: LYRA, Flávio. *Educação cidadã*: novos atores, nova sociedade. Talher Nacional. Brasília - DF: Educação Cidadã Talher Nacional, 2004. (Cadernos de Estudos, BBE, 2)

BOITEUX, Elza Antonia Pereira Cunha. A Liberdade no Mundo Antigo. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Álvaro Theodor Herman Salem. *Estudos de Direito Constitucional*: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano. São Paulo: IELD, 2014. p. 163-177.

BORDIGNON, Genuíno; PEREIRA, Álvaro de Pádua. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2*: por um movimento social europeu. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos*: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução*: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Tradução de Reynaldo Bairão. Revisão de Pedro Benjamin Garcia e Ana Maria Baeta. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3772. Relator: Ministro Ayres Britto. Autuado aos 10/08/2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2399227>. Acesso em: 25 abr. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2011.

BRUGUÉ, Joaquim; SUBIRATS, Joan (Ed.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madri: INAP,1996.

BUCCI, Maria Paula Dalari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação Brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (Org.). .*Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.* Saraiva: São Paulo, 2013.

_____. O conceito de política pública em direito. In: Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAGGIANO, Monica Herman. *Fundamentos Constitucionais da participação do Brasil nos BRICS*. Anotações da palestra proferida no Seminário Internacional De Pós-Graduação Brasil-Russia "BRICS. Energia. Cooperação Bilateral E Ação Multilateral". – Círculo Langsdorff de Reflexão Brasil-Rússia. FDUSP – São Paulo, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros*: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2003.

CAMBI, Eduardo Cambi. *Jurisdição no processo civil*: compreensão crítica. Curitiba: Juruá, 2006.

CANOTILHO, José; MACHADO, Jónatas. *A questão da constitucionalidade das patentes:* "Pipeline" à Luz da Constituição Federal Brasileira de 1988. Coimbra: Edições Almedina, 2008.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARA, Daniel. O Custo aluno-qualidade inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de políticas educacionais*, Curitiba, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014.

CARPANO, Eric. *Présentation du droit de l'Union européenne*. Anotações sobre Seminaire Doctoral aos 16 de abril de 2014 na Université Jean Moulin-Lyon 3 – França, durante a disciplina "Temas Fundamentais do Direito Público Francês".

CARVALHO, Jose Murilo de. *Cidadania no Brasil:* o longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, José Sergio Fonseca de. Uma idéia de formação continuada em educação e direitos humanos. In: *Educação em Direitos Humanos*: fundamentos teóricos-

metodológicos. Rosa Maria Godoy SILVEIRA, et al (Org.). João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007. p. 469-485. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/>. Acesso em: 16 jun. 2014.

CASELLA, Paulo Borba. *Fundamentos do Direito Internacional pós-moderno*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CASELLA, Paulo Borba; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CEATS/FIA. *Os bons conselhos*: pesquisa "conhecendo a realidade". São Paulo: SEDH/CONANDA, 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/pdf/conhecendoarealidade.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2012.

CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CIENA, Fabiana Polican. A prestação jurisdicional justa e em tempo justo nas pequenas cortes às microempresas e empresas de pequeno porte. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; OLIVEIRA Flávio Luis de. Acesso à Justiça: uma perspectiva da democratização da administração da justiça nas dimensões social, política e econômica. Birigui -SP: Boreal Editora, 2012. p. 165-179.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMTE-SPONVILLE, André. *Pequeno Tratado das Grandes Virtudes*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

CONTI, José Maurício. O orçamento da Educação Básica. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (Org.). *Justiça pela qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 335-365.

COOMBE, Rosemary. Is there a Cultural Studies of Law? In: MILLER, Toby (Ed.). *A companion to Cultural Studies*. Oxford: Blackwell Publishers, 2001.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, João Carlos. Introdução à qualidade e produtividade. In: Sergio BULGACOV (Org.). *Manual de gestão empresarial*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 112 - 146.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 2002.

DEMO, Pedro. *Introdução à sociologia:* complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim; DIGIÁCOMO, Murillo José. *Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado. Curitiba-PR:* Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, 2013.

DIGIÁCOMO, Murillo José. *Evasão escolar*: não basta comunicar e as mãos lavar. Disponível em: <www.mp.pr.gov.br/cpeduca/telas/ ed_evasao_escolar_5.html>. Acesso em: 05 fev. 2008.

DRUCKER, Peter F. *Introdução à administração*. Tradução de Carlos Malferrari. São Paulo: Cengage Learning, 2010. Versão especial da obra maior Management: tasks, responsibilities, practices.

DUARTE, Clarice Seixas. *Direito* Público Subjetivo e Políticas Educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.2, p. 113-118, 2004.

DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global*. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

_____. *Ética e poder na Sociedade da Informação:* de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. 2. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

DURAND-PRINBORGNE, Claude. La formation tout au long de la vie entre droit de l'education et droit de la formation. *Droit social*, Paris, n.5, p. 464-471, maio 2004.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: Pablo A. A. GENTILI; Tomaz Tadeu da SILVA (Org.). Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 95-110.

FISS, Owen. The death of the law. *Cornell Law Review*, Ithaca - NY, v. 72, p.4, 1986.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. Pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: Pablo A. A. GENTILI; Tomaz Tadeu da SILVA (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 33-92.

FRITZEN, Scott; et al. Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2014.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil.* 11. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1971.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular: no planejamento e na organização da educação nacional*. Texto produzido para a discussão do tema geral da Conae 2014: O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Disponível em: <conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião das promessas. 2. ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan (Coord.). *Políticas Públicas en España:* contenidos, redes de actors y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel Ciência Política, 1998.

GROSSI, Paolo. *A identidade do jurista, hoje*. Doutorado honoris causa a Paolo Grossi. Anotações da palestra proferida durante a concessão do Título, no V Congresso Brasileiro de História do Direito .Curitiba: UFPR, 2011.

GUTMANN, Amy. La identidad em democracia. Buenos Aires: Katz Editores, 2008.

HALL, Stuart. The West and the rest: discourse and power. In: Stuart HALL et al (Ed.). Modernity. Oxford: Blackwell Publishers, 1996. p. 184-227

HAURIOU, Maurice. *A teoria da instituição e da fundação*: ensaio de vitalismo social. Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

HONETH, Axel. *Luta por reconhecimento*: gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

HUDZICK, John K. *Comprehensive internationalization*: from concept to action. Washinton: NAFSA, 2011.

IMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZ, Elisabete (Org.) *Políticas públicas*: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 155-195. v. 1

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Diagnóstico socioeconômico do Território Norte Pioneiro. Curitiba: IPARDES, 2007. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/territorio_norte_pioneiro.pdf. >. Acesso em: 12 jul. 2008.

ISHIKAWA, Kaoru. *What is total quality control*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai./ jun. 1994.

KIM, Richard Pae; PEREZ, José Roberto Rus. Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma Educação de qualidade. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA

INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 711-791.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

KOSKENNIEMI, Martti. The police in the temple: order, justice and the UN: a dialectical view. *European Journal of International Law*, Florence, v. 6, 1995.

KOTTAK, Conrad Phillip. *Um espelho para a humanidade*: uma introdução à antropologia cultural. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Revisão Técnica de Carlos Caroso. 8. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

LEDERACH, John Paul. *The little book of conflit transformation*. Intercourse (PA): Good Books, 2003.

LEFEBVRE, Henri. Critique de la vie quotidienne III – de la modernité au modernisme (pour une metaphilosophie du quotidien). Paris: L''Arche. Ed., 1981.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Organização escolar e democracia radical*: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O Processo de Bolonha, a avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba-SP, v. 1, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*. v. 1: teoria geral do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: Maria Paula Dallari BUCCI (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 51-74. MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*. v. 1: teoria geral do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAURANO, Adriana. Democracia e internet. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Álvaro Theodor Herman Salem. Estudos de Direito Constitucional: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano. São Paulo: IELD, 2014. p. 23-39.

MAURICIO JR., Alceu. A Revisão Judicial das escolhas orçamentárias e a efetivação dos Direitos Fundamentais. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 15. jan./fev./mar 2007. Disponível em: <www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 2007

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria geral da administração*: da revolução urbana à revolução digital. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MÉSZÁROS, Istiván. A educação para além do capital. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2006. Título original em inglês Education Beyond Capital.

METCALFE, L.; RICHARDS, S. *La modernización de la Gestión Pública*. Madri: INAP, 1987.

MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Tradução de Pedro Madeira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MODOOD, Tariq; MEER, Nasar. *Migration, identity and citizenship:* approaches for addressing cultural diversity in 21st Century Britain. European Comission, 2009. Disponível em: <http://www.researchgate.net/publication/268273884_MIGRATION_IDENTITY_AND_CITIZENSHIP_APPROACHES_FOR_ADDRESSING_CULTURAL_DIVERSITY_IN_21_ST_CENTURY_BRITAIN>. Acesso em: nov. 2015

MOISÉS, José Alvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência Brasileira. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *Democracia e confiança*: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. São Paulo: Edusp, 2008. p. 77-121.

MORATA, Francesc (Ed.). Políticas públicas em la Unión Europea. Barcelona, Ariel, 2000.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*: repensar a reforma, reformar o pensamento . Tradução de Eloá Jacobina. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. *El método V*: la humanidad de la humanidad: la identidad humana. Traducción de Ana Sánchez. Matrid: Cátedra, 2003b.

_____. *O método 1*: a natureza da natureza. Tradução de Maria Gabriela de Bragança. 2. ed. Portugal: Publicações Europa-America, 1977.

_____. *O método 6*: ética. Tradução de Juremir Machado da Silva. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

_____. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 9. ed. São Paulo: Cortez, Brasília-DF: UNESCO, 2004.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. Revisão da tradução por Paulo Bonavides. 4. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MUÑOZ JIMÉNEZ, César. "*A infância é o melhor capital de uma sociedade", afirma educador espanhol*. Entrevista por Jéssica Moreira. 2013. Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/noticias/a-infancia-e-o-melhor-capital-de-uma-sociedade-afirma-educador-espanhol-cesar-munoz/>. Acesso em: 31 out. 2015

MUÑOZ JIMÉNEZ, César. Uma sociedade desenhada com a colaboração da infância não permitiria o trabalho infantil, afirma educador espanhol. Entrevista ao Promenino Fundação Telefônica. 2015. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/noticias/reportagens/uma-sociedade-desenhada-com-a-colaboracao-da-infancia-nao-permitiria-o-trabalho-infantil-afirma-educador-espanhol.> Acesso aos 31 out. 2015.

_____. *Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção Guia da Escola Cidadã. Instituto Paulo Freire, v.9)

NERY, Vanderlei Elias; ALMEIDA, Mara Cristina de. As reformas neoliberais e a precarização do trabalho docente no estado de São Paulo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE DE PESQUISADORES SOBRE ASSOCIATIVISMO E SINDICALISMO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO - REDE ASTE, 4, 2013, Niterói. *Anais...,* abr. 2013. p. 341-352. Disponível em: <http://nupet.iesp.uerj.br/arquivos/NeryAlmeida2013.pdf. >. Acesso em: 05 ago.2013

O' DONNELL, Guilhermo; SCHMITTER, Philippe. *Transições do Regime Autoritário*: primeiras conclusões. Tradução de Adail U. Sobral. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988.

OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca. La evolución de la gestión ublica: la nueva gestión pública. In: _____ (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice, 2001.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Administração estratégica na prática*: a competitividade para administrar o futuro das empresas. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLMEDA GÓMEZ, José Antonio; PARRADO DIÉZ, Salvador. *Ciencia de la Administración*: los sistemas Administrativos. Madrid: U.N.E.D., 2000. v. 2

OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The evolution of Institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PARO, Vitor Henrique. Administração escolar: introdução crítica. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Gestão democrática da escola pública. 2. ed. São Paulo: Ática, 1998.

_____. Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino. São Paulo: Ática, 2007.

PENIN, Sonia. Cotidiano e escola: a obra em construção: o poder das práticas cotidianas na transformação da escola. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: Maria Paula Dallari BUCCI (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 163-176.

PINTO, Elida Graziane; CALANDRIM, Luiz Antonio. *Vinculação orçamentária permite julgamento de contas.* Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 25 jun.2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 6. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Max Limonad, 2004.

PORTUGAL GOUVÊA, Carlos. *Regulação da Propriedade Privada:* inovações na política agrária e a redução dos custos de equidade. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. (Org.). Regulação e desenvolvimento: novos temas. São Paulo: Malheiros, 2012.

POSNER, Richard. *Problemas de Filosofia do Direito.* São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRZWEORSKI, Adam. *Democracy and the market*: political and pconomic reforms in Eastern Europe And Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

RAMALHO, Rogério Aparecido Sá. Tecnologia e sociedade: reponsabilidade e desafios dos profissionais da informação. v. 1, n. 2. *Revista EDICIC*, Marilia,SP, p. 122-135, abr./jun. 2011.

RAMIÓ, Carles. *Teoria de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos y Univesitat Pompeu Fabra, 1999.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A qualidade da democracia: considerações teóricas. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Álvaro Theodor Herman Salem. *Estudos de Direito Constitucional*: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano. São Paulo: IELD, 2014. p. 297-312.

_____. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013b. p. 55-103.

_____. *Teoria do Estado*: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri-SP: Manole, 2013.

RICOEUR, Paul. *O justo 1*: a justiça como regra moral e como instituição. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Menos mercado. In: GUERREIRO , Carolina Dias Tavares (Coord.) *Direito empresarial e outros estudos: em homenagem ao Professor José Alexandre Tavares Guerreiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

_____. Novo estruturalismo jurídico: uma alternativa para o direito? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, Edição comemorativa de 100 anos, ano 101, vol. 926, dez. 2012b.

_____. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente. In: _____ (Org.). *Regulação e desenvolvimento*: novos temas. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SALOMÃO FILHO, Calixto; FERRÃO, Brisa Lopes de Mello; RIBEIRO, Ivan César. *Concentração, estruturas e desigualdade:* as origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda. São Paulo: Idcid, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época, v. 11)

_____. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Reinventar a emancipação social:* para novos manifestos. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v.1

_____. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm>. Acesso em: 12 dez. 2007.

_____. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. *A crítica da razão indolente. São Paulo*: Cortez, 2011b.

SANTOS, Gislene Aparecida dos Santos. *Reconhecimento, utopia, distopia*: os sentidos da política de cotas raciais. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2012.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2011c.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*: debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. 1

SAVIANI, Dermeval. *A Nova Lei da Educação (LDB):* trajetória, limites e perspectivas. 12. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

_____. *Escola e democracia*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. Edição Comemorativa.

_____. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação*: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação*: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SCHILLING, Flávia. *Direitos, violência, justiça: reflexões*. 2012. 229 f. Tese (Livre-docência). - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Subsídios para elaboração do regimento escolar*. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: SEED/PR, 2010. Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/regimento_escolar.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar*: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Ajzemberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERPA, Maria Nazareth. *Teoria e prática da mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. Introduction. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (Ed.). *Judicialization of politcs in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le tiers-état?* Genéve, Droz, 1970. Disponível em: <http://www.leboucher.com/pdf/sieyes/tiers.pdf>.

SIFUENTES, Mônica. *O acesso ao ensino fundamental no Brasil*: um direito ao desenvolvimento. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

SIKKINK, Kathryn. The transnational dimension of the judicialization of politics in Latin America. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (Ed.). *Judicialization of politcs in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). *Direitos sociais*: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008: p. 587-599.

SINGH, Kishore. Apresentação à obra Justiça pela Qualidade na Educação. In.: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (Org.). *Justiça pela qualidade na educação.* São Paulo: Saraiva, 2013. p. 23-30.

SMULOVITZ, Catalina. Petitioning and Creating Rights: judicialization in Argentina. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (Ed.). *Judicialization of politcs in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

STEWART, R. Managerial Behaviour: how research has changed the tradicional picture. In: EARL, J. (Ed.). Perspectives on Management. Oxford: Oxford University Press, 1983.

TELLES JR., Goffredo. *O povo e o poder:* o Conselho do Planejamento Nacional. São Paulo: Malheiros, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. A Afirmação do direito cosmopolita. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEREIRA, Antonio Celso Alves (Coord.) *Novas perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*: estudos em homenagem ao Professor Celso Duvivier de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. *Direitos Humanos e a tributação*: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Sistema Integrado de Bibliotecas. Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: documento eletrônico e impresso (ABNT). 2.ed. rev. ampl. São Paulo: USP/SIBi: 2009. Parte 1. Disponível em: <http://www.usp.br/sibi>. Acesso em: maio 2015.

VARELA ÁLVAREZ, Enrique José. *Las Administraciones Públicas Contemporâneas em Espanha*: una visión multidisciplinar desde el Estado de las Autonomias. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2003.

_____. *Gestión Pública y gobernanza local em perspectiva comparada*: las políticas públicas de modernización administrativa em los gobiernos locales de Galícia y el norte de Portugal. Tesis - Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciências Políticas y Sociologia. Instituto Universitário de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2010. Disponível em: < http://eprints.ucm.es/10715/>. Acesso em: 11 set. 2015

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Uma visão internacional do Direito à Saúde. In: COSTA, Alexandre et al (Org.). *O direito achado na rua*: introdução crítica ao Direito à Saúde. Brasília: UnB, 2009. p. 77-88.

_____. *Direito Internacional Sanitário*. Brasília: UnB, 2002. p. 479-496. Disponível em: <www.estig.ipbeja.pt/ãc_direito/a22.pdf.> Acesso em: 02 jun. 2014

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *Governanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Econômica, 2008.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. Modernización administrative y gobierno posburocrático. In: BAÑON I MARTINEZ, Rafael; CARRILLO BARROSO, Ernesto. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, 1997. p. 77-103.

WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001. v. 1.

WOUTERS, Jan, DE MEESTER, Bart; RYNGAERT, Cedric. Democracy and International Law. In: LEUVEN INTERDISCIPLINARY RESEARCH GROUP ON INTERNATIONAL AGREEMENTS AND DEVELOPMENT. *Working Papers.* n. 5. Leuven: K. U. Leuven, June 2004XIMENES, Salomão Barros. *Direito à qualidade na educação básica*: teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

XIMENES, Salomão Barros. *Direito à qualidade na Educação Básica:* teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

YOUNG, Iris Marion. Structural Injustice and the Politics of Difference. In: LENZ, Günter H.; DALLMANN, Antje (Org.). Justice, governance, cosmopolitanism, and the politics of difference: reconfigurations in a Transnational World. Berlin: Humboldt-Universität, 2007.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *A crucificação e a democracia*. São Paulo: Saraiva, 2011.

APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está convidado a participar de um estudo realizado para execução da tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, na área de concentração em Direitos Humanos, sob responsabilidade da doutoranda Fabiana Polican Ciena, tendo como orientador o Prof. Dr. Fernando Mussa Abujamra Aith.

O objetivo da pesquisa é analisar a gestão democrática das políticas educacionais no Brasil, identificando as inovações jurídicas necessárias a partir das representações sociais da comunidade escolar.

A sua participação no referido estudo será no sentido de prestar informações referentes às suas concepções sobre os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar.

Sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma identificar-lhe, será mantido em sigilo. Você tem garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queira saber antes, durante e depois de sua participação.

Você pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e não sofrerá qualquer prejuízo por desejar sair da pesquisa.

Tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifeste o seu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por sua participação.

_____-PR, ___ de _____ de 2015.

_____

Nome por extenso

_____

Assinatura

APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA DE PESQUISA - GRUPO INVESTIGADO: MEMBROS DO CONSELHO ESCOLAR DE ESCOLAS PÚBLICAS DO NORTE PIONEIRO DO PARANÁ.

TÉCNICA: Entrevista semiestruturada

OBJETIVO: Investigação sobre as tecnologias jurídicas que proporcionam os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar

CONCEITUAÇÃO: Gestão democrática da política educacional

MOTIVO: Compreender a lógica interna (o ponto de vista dos atores sociais) do grupo investigado quanto às suas práticas de tomada de decisão para posterior análise sobre a inserção das escolas do sistema público na política de gestão democrática da educação pública.

CONDICIONANTES INTERNOS:

- condicionantes materiais de realização de sua atividade no cotidiano escolar e de reunião com a comunidade escolar

(Como são as condições materiais da escola? Há local apropriado para reunião da comunidade escolar? As decisões tomadas pela comunidade são respeitadas e efetivadas (financeiramente inclusive) pelo Estado?

- condicionantes institucionais, de organização formal da escola, Projeto Político Pedagógico e Regimento Interno, mecanismos de ação coletiva, que viabilizem e incentivem práticas participativas dentro da escola pública.

(Quais são os procedimentos institucionalizados de articulação democrática? Há no Projeto Político Pedagógico, no Regimento Interno ou em outros documentos, incentivo à participação na escola?)

- condicionantes sociopolíticos, detectando os interesses conflitantes dos grupos dentro da escola, nas relações interpessoais, considerando suas causas e implicações.

(Há discordância de interesses dentro da escola? Essa discordância se dá sobre quais interesses e grupos? Qual é a causa dessa discordância? Essa discordância atrapalha a gestão democrática da educação?)

- condicionantes ideológicos, contemplando o modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação dos usuários.

(Como se dá a participação na escola? Como se dá o acesso às informações sobre a escola?)

CONDICIONANTES EXTERNOS:

- Condições objetivas de vida e a participação

(Falta tempo e disposição para você participar na escola? Seria importante a redução da jornada de trabalho ou mesmo liberação do trabalho em alguns horários para participar?)

- Condicionantes culturais ou a visão da população sobre a escola e sobre a participação

(As escolas – educação básica à superior - que promoveram sua formação possibilitavam participação na tomada de decisões? Como ocorre e como pode melhorar a participação da comunidade na escola?)

- Condicionantes institucionais da comunidade: mecanismos coletivos de participação:

(Há participação de associações de bairro, clubes de serviço ou outros grupos da comunidade na escola? Buscam as mesmas mudanças ou têm interesses conflitantes? Esses grupos discutem nas suas reuniões sobre a participação na escola? As reuniões internas, da escola, discutem a participação desses grupos?)

INOVAÇÕES EM TECNOLOGIAS JURÍDICAS DEMOCRÁTICAS

No que uma lei pode melhorar a participação na política educacional?

QUESTIONÁRIO SOCIOPROFISSIONAL

Minha atividade na escola é como:

( ) FUNCIONÁRIO

( ) PROFESSOR

( ) FAMÍLIA DO ALUNO

( ) MEMBRO DA COMUNIDADE

Trabalha em outra escola ou outra atividade? Em caso afirmativo, qual é a carga horária nessas outras escolas ou atividades?

_____

_____

Participei/participo de algum grupo da comunidade?

Sim ( ) Não ( )

Em caso afirmativo, qual grupo?_____

Estou disposto a prestar maiores informações para o aprofundamento dos dados coletados.
Sim ( ) Não ( )

Em caso afirmativo, preencha seus dados abaixo:

Nome:_____

E-mail:_____

Telefone:_____

Melhor dia e horário para contato:_____

APÊNDICE 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA DE PESQUISA - GRUPO INVESTIGADO: MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CIDADES DO NORTE PIONEIRO DO PARANÁ.

TÉCNICA: Entrevista semiestruturada

OBJETIVO: Investigação sobre as tecnologias jurídicas que proporcionam os condicionantes estruturais da gestão democrática no cotidiano escolar

CONCEITUAÇÃO: Gestão democrática da política educacional

MOTIVO: Compreender a lógica interna (o ponto de vista dos atores sociais) do grupo investigado quanto às suas práticas de tomada de decisão para posterior análise sobre a inserção das escolas do sistema público na política de gestão democrática da educação pública.

CONDICIONANTES INTERNOS:

- condicionantes materiais de realização de sua atividade no cotidiano do conselho municipal da educação e de reunião

(Como são as condições materiais do conselho? Há local apropriado para reunião do conselho escolar e comunidade? As decisões tomadas pela comunidade são respeitadas e efetivadas (financeiramente inclusive) pelo Estado?

- condicionantes institucionais, de organização formal do conselho municipal de educação, Regimento Interno, mecanismos de ação coletiva, que viabilizem e incentivem práticas participativas.

(Quais são os procedimentos institucionalizados de articulação democrática? Há no Regimento Interno ou em outros documentos, incentivo à participação?)

- condicionantes sociopolíticos, detectando os interesses conflitantes dos grupos dentro da escola, nas relações interpessoais, considerando suas causas e implicações.

(Há discordância de interesses dentro do conselho municipal de educação? Essa discordância se dá sobre quais interesses e grupos? Qual é a causa dessa discordância? Essa discordância atrapalha a gestão democrática da educação?)

- condicionantes ideológicos, contemplando o modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilita/incentiva ou dificulta/impede a participação dos usuários.

(Como se dá a participação no conselho municipal da educação? Como se dá o acesso às informações sobre o conselho municipal da educação?)

CONDICIONANTES EXTERNOS:

- Condições objetivas de vida e a participação

(Falta tempo e disposição para você participar do conselho municipal de educação? Seria importante a redução da jornada de trabalho ou mesmo liberação do trabalho em alguns horários para participar?)

- Condicionantes culturais ou a visão da população sobre a escola e sobre a participação

(As escolas – educação básica à superior - que promoveram sua formação possibilitavam participação na tomada de decisões? Como ocorre e como pode melhorar a participação da comunidade na escola?)

- Condicionantes institucionais da comunidade: mecanismos coletivos de participação:

(Há participação de associações de bairro, clubes de serviço ou outros grupos da comunidade no conselho municipal da educação? Buscam as mesmas mudanças ou têm interesses conflitantes? Esses grupos discutem nas suas reuniões sobre a participação no conselho municipal de educação? As reuniões internas, do conselho municipal de educação, discutem a participação desses grupos?)

INOVAÇÕES EM TECNOLOGIAS JURÍDICAS DEMOCRÁTICAS

No que uma lei pode melhorar a participação na política educacional?

INFORMAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS

Qual é a sua atividade? _____

Trabalha em outra atividade? Em caso afirmativo, qual é a carga horária nessa outra atividade?

_____

_____

Participei/participo de algum grupo da comunidade?

Sim ( ) Não ( )

Em caso afirmativo, qual grupo?_____

Estou disposto a prestar maiores informações para o aprofundamento dos dados coletados.
Sim ( ) Não ( )

Em caso afirmativo, preencha seus dados abaixo:

Nome:_____

E-mail:_____

Telefone:_____

Melhor dia e horário para contato:_____

APÊNDICE 4 - PROPOSTAS PARA CUMPRIR A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Considerando os resultados obtidos durante a pesquisa para a tese de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi possível pensar num Índice de Gestão Democrática (IGD).

O objetivo do IGD é mensurar os condicionantes estruturais internos e externos de gestão democrática de cada ambiente escolar, avançando ao medir seu condicionante estrutural de solidariedade, sendo que os condicionantes estruturais internos e externos são detalhados nas obras de Vitor Paro (1998, 2007). Nessa perspectiva, observa-se que para ser possível a gestão democrática, são necessários condicionantes internos, denominados materiais, institucionais, sociopolíticos e ideológicos, além de condicionantes externos, que proporcionem a participação da comunidade, denominados socioeconômicas, culturais e institucionais.

Aos condicionantes de gestão democrática apresentados por Paro, propõe-se que seja acrescido o condicionante de solidariedade, de modo a dar condições de educar em solidariedade, pela troca de experiências, transpondo a competitividade marcada por *rankings*, ao avaliar a atitude solidária entre ambientes escolares, desde a educação infantil até a educação superior e a pós-graduação. O condicionante de solidariedade proporciona que a qualidade institucional de um ambiente escolar auxilie o outro a melhorar seus condicionantes para uma educação política, cumprindo, assim, a finalidade social de formação humana.

A pesquisa demonstra que o IGD apresenta critérios básicos universais, mas incentiva que cada cotidiano deve debater, criar e acrescentar seus próprios indicadores, a partir de suas especificidades.

Para garantir o retorno dos benefícios obtidos por meio da pesquisa para as pessoas e as comunidades onde a mesma foi realizada, serão destacadas deficiências sobre os condicionantes básicos universais de gestão democrática num ambiente escolar. A proposta é que todos os ambientes escolares possam observar essas deficiências, deliberar com suas comunidades, promovendo cognição e participação, propondo um plano de ação. Pois, com um plano de ação democraticamente deliberado, observando os condicionantes

destacados nesta proposta, torna-se possível cumprir a meta da gestão democrática da educação.

Iniciando pelos condicionantes internos, a pesquisa demonstrou a necessidade de institucionalizar uma metodologia de participação no ambiente escolar, proporcionando condições materiais, institucionais, sociopolíticos e ideológicas de gestão democrática da educação.

São necessárias condições *materiais* para que a participação ocorra no ambiente escolar. Nesse sentido, o conselho escolar precisa de um local apropriado para suas reuniões, considerando sua quantidade de membros e a comunidade que possa ser convidada a participar das deliberações. O conselho escolar deve contar com um cronograma de reuniões e com uma pauta de discussão que possibilitem reuniões extraordinárias e a inclusão de temas por membros e comunidade. Toda reunião deve ser registrada e disponibilizada em meio virtual, para que a comunidade tenha acesso às decisões do conselho escolar.

Recomenda-se que as decisões que dependam de outros atores para além dos muros escolares sejam tomadas com a possibilidade de cognição e participação desses responsáveis e da comunidade escolar. Decisões tomadas pelo conselho escolar que envolvam outros responsáveis além dos gestores da escola devem ter transparência que possibilite cognição e participação de toda a comunidade escolar. Dessa forma, não será o gestor escolar e, sim, a comunidade escolar que estará solicitando o respeito e efetivação, inclusive nos aspectos financeiros de suas decisões pelos responsáveis.

E diante de todo esse engendramento, entende-se que, para que as decisões do conselho escolar tenham força perante outros atores da rede de proteção à educação, elas devem ser adequadas aos condicionantes *institucionais* de gestão democrática de cada ambiente escolar. O conselho deve ser organizado formalmente, detalhando o procedimento de gestão democrática nos documentos de cada escola. Nessa intenção, a Resolução n. 3879/2008 da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (Seed-PR) analisa os componentes administrativos das práticas escolares descritos pelos Projetos Político Pedagógicos e Regimentos Escolares dos estabelecimentos de ensino das redes estadual, municipal e privada.

Na orientação da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, os documentos internos devem ser elaborados com a participação dos sujeitos do cotidiano escolar. A

Secretaria ressalta, ainda, que deve existir o conselho escolar, composto por representantes da comunidade escolar e representantes de movimentos sociais organizados presentes na comunidade, com atribuição principal de aprovar e acompanhar a efetivação do Projeto Político Pedagógico do estabelecimento de ensino (Seed-PR, 2010, p. 21-22).

Outra recomendação é a de que os conselheiros não sejam indicados pelo gestor, evitando também sua representatividade ao longo de muitas formações. Cada conselheiro deve ser escolhido por seu grupo social, por eleições diretas e periódicas. Os documentos internos da escola também devem ser claros sobre a metodologia de autoavaliação participativa. Um grupo deve organizar as fases de autoavaliação, garantindo a participação de todos os grupos sociais do ambiente escolar. Essas fases abrangem a previsão de locais, materiais e meios de mobilização da comunidade; deliberação por diversos atores sobre o conceito de qualidade da educação e expectativas; preparação para o dia da avaliação participativa, da qual surgirá um plano de ação para melhoria dos indicadores considerados problemáticos; criação de uma comissão para acompanhar a execução do plano de ação com previsão de novas autoavaliações anuais ou bienais para correção de rumos.

Há que se ter claro que o desenho da política de gestão democrática em cada ambiente escolar deve apresentar condições *sociopolíticos* de cognição e participação, detectando os interesses conflitantes e possibilitando que suas causas e implicações sejam deliberadas. A discordância é sadia para o procedimento de gestão democrática, especialmente quando transparecem para toda a comunidade quais são os interesses particulares. Dessa oportunidade de a comunidade conhecer as necessidades de cada pessoa, de cada grupo social, surge a deliberação consciente sobre as prioridades.

Para que a comunidade saiba das necessidades particulares de seus membros e consiga deliberar sobre as prioridades para o bem comum do ambiente escolar é preciso que o procedimento de gestão democrática seja transparente. O ambiente escolar deve proporcionar condicionantes *ideológicos*, incentivando a cognição e participação de todos os usuários.

O procedimento de gestão democrática deve permitir, portanto, o acesso às informações necessárias para a participação nas deliberações não só dos conselheiros, mas de todas as pessoas, em meio físico e virtual. Instrumentos de rápida e expansiva comunicação como redes sociais são muito utilizados e têm grande adesão entre os estudantes e mesmo ex-alunos. Devem ser utilizados para maior divulgação de

informações necessárias para a participação nas deliberações e para prestar contas ao público das ações no ambiente escolar. Contudo, esse canal de rápida e abrangente comunicação não deve ser utilizado como mecanismo de cooptação, numa linguagem mais eleitoreira e de promoção pessoal.

Para agir com intencionalidade democrática, o momento da deliberação do Projeto Político Pedagógico, do Regimento Escolar e de outros documentos internos devem ser divulgados por completo, demonstrando todas as discussões realizadas, possibilitando futura retomada da discussão a partir desse histórico.

Para que melhore a participação da comunidade na escola, são necessários condicionantes externos, denominados condições *socioeconômicas*, *culturais* e *institucionais da comunidade*.

Havendo *condições socioeconômicas* de gestão democrática da educação é possível perceber a progressiva melhoria da participação da comunidade na escola. Deve-se tomar o devido cuidado para quebrar relações verticais de poder, hierarquizadas, quando, por exemplo, um técnico ou alguém da comunidade não participa. Nesse sentido, todos os profissionais da educação devem ter disponibilidade de carga horária e ter oportunidade de se capacitarem para participarem.

Para que a comunidade participe, as escolas devem agendar horários de reuniões em horários alternativos, sempre fornecendo declarações de comparecimento. Considerando a resistência do mercado à disponibilidade de carga horária de seus funcionários para participar da tomada de decisões no cotidiano escolar, é preciso que a escola promova a cognição, convidando representantes de empresas para as reuniões, dentre outras atitudes que divulguem a importância da gestão democrática da educação.

Compreendendo o quanto é importante aprimorar o círculo virtuoso de conhecimento e participação do ser humano, é possível institucionalizar gradativamente uma cultura democrática. São esses condicionantes *culturais* que demonstram a atual visão da população sobre a escola e sobre a participação. Para que seja efetivada a gestão democrática da educação, é importante que exista a educação política, rompendo com a antiga formação autoritária.

Finalizando os condicionantes estruturais externos de gestão democrática, ressalta-se que a comunidade precisa institucionalizar mecanismos coletivos de participação. As condições *institucionais* da comunidade incentivam a participação de

diferentes grupos e interesses no cotidiano escolar. O cronograma de reuniões do conselho escolar deve ser amplamente divulgado, exigindo a presença de atores necessários à concretização do plano de ação deliberado.

Sob essa ótica, fica evidente que a participação de grupos externos à comunidade escolar, portanto, não deve ser restrita a atos voluntários e projetos de auxílio à comunidade escolar. Grupos externos devem poder manifestar suas necessidades e deliberar. Por esse exercício de educação política podem ser aprimoradas práticas democráticas também em outras organizações. A educação política no interior da escola transpõe seus muros, atingindo a coletividade em ação política em outros espaços necessitados de gestão democrática.

Para além dos condicionantes internos e externos apresentados, o condicionante de internacionalização da gestão democrática auxilia na troca de experiências entre organizações. Exigir do ambiente escolar a condição de *solidariedade* exige um intercâmbio entre organizações para melhorar suas práticas de gestão democrática. Com a atitude solidária, uma escola com qualidade deve auxiliar outra com baixa qualidade a melhorar seus índices e estruturas para uma educação política.

Corroborando para a importância da Gestão Democrática da Educação, a base nacional comum curricular no Brasil fala da educação para o exercício de cidadania e a atitude de solidariedade. O condicionante de internacionalização verificaria até que ponto há troca de experiências para que haja melhorias nas práticas de gestão democrática nos cotidianos escolares nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras. Quando uma escola tem bons índices, ela deve auxiliar outra que não tenha, caso contrário, não estaria contribuindo com sua função de educar em solidariedade para além de seu espaço, colaborando em retorno social para com outros sistemas de ensino.

Para agilidade no trabalho de cooperação entre escolas, há necessidade de uma plataforma virtual para participação, diminuindo custos de deslocamento e comunicação, auxiliando o aprimoramento do índice de articulação global entre organizações, entre governos, mas principalmente, incentivando a solidariedade entre organizações com a finalidade de educação política.