

GESTÃO DA EDUCAÇÃO E NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR

Alda Maria Duarte Araújo Castro- UFRN

O capítulo objetiva discutir as formas de organização da escola tomando como referência a implementação de diferentes concepções de gestão. Compreende que a discussão acerca da gestão da educação não pode ser realizada de forma descontextualizada. Dessa forma, parte-se do pressuposto de que o desenvolvimento das políticas educacionais é conduzido por um processo que se consubstancia em um determinado momento histórico e contempla vários elementos, por vezes, contraditórios, mas que, de modo geral, respondem ao ritmo e à direção impressos pelo processo produtivo. A política educacional brasileira, na sua evolução, tem-se articulado com o modelo econômico vigente em cada momento histórico fato que tem repercutido nas formas de organização escolar. O texto discute, inicialmente, a redefinição do papel do Estado em contexto de ideias neoliberais e as mudanças na forma de organizar os serviços públicos. Em seguida, analisa como a reorganização do Estado determinou as reformas educacionais e no campo da gestão educacional priorizou uma concepção de gestão com ênfase na eficiência e produtividade, a gestão gerencial. Por fim, apresenta os desafios e a necessidade de se implementar nas escolas a gestão democrática da educação preconizada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96, como mecanismo determinante da construção da cidadania.

1. Elementos contextuais e a modernização da gestão pública

As discussões das atuais políticas educacionais e as novas diretrizes que emergem no seu âmbito para a gestão da educação nos remetem a fazer inicialmente algumas considerações sobre as mudanças que aconteceram nas sociedades nas últimas décadas, com destaque para o papel do estado, enquanto instituição responsável pela organização da sociedade em todas as suas dimensões. Ao longo da sua história, o estado Liberal tem sofrido transformações e assumido diferentes funções, isso ocorre porque o Estado não é um ente monolítico, mas sim, uma organização que existe em função de prioridades e interesses de grupos sociais que compõem a sociedade. O Estado capitalista exerce portanto, um papel organizativo, na medida em que representa e materializa os interesses

de classe e da acumulação do capital, sem, contudo, aparentar compromissos com interesses particulares e nem com grupos específicos, o que traz uma noção de neutralidade.

Na contemporaneidade, o campo político e ideológico das sociedades foi influenciado pelas ideias neoliberais – corrente doutrinária oriunda do Liberalismo – que, dentre outras variáveis, preconizava a minimização do Estado e a liberdade de iniciativa econômica. As propostas da doutrina neoliberal podem ser sintetizadas, segundo Ianni (2004), na reforma do estado, desestatização da economia, privatização de empresas produtivas e lucrativas governamentais, abertura de mercados, redução de encargos sociais relativos aos assalariados por parte do poder público e das empresas ou corporações privadas, informatização de processos decisórios, produtivos, de comercialização e outros, busca da qualidade total, intensificação da produtividade e da lucratividade da empresa ou corporação nacional e transnacional.

As ideias neoliberais foram apontadas como caminhos para a superação da crise do capital das últimas décadas. Os neoliberais acreditavam que o crescimento do Estado burocrático, a excessiva intervenção do Estado na economia, o aumento do movimento sindical e o esgotamento da regulação keynesiana, eram os principais motivos da crise do capital. A solução seria manter um Estado forte, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas, o que seria entendido como a defesa de “um estado mínimo”. No entanto, segundo Lima (2011, p.3),

A centralidade do estado-nação e dos governos nacionais não foi, contudo, afastada, mas reconvertida, permanecendo aqueles como relevantes atores na produção e reprodução de políticas educacionais e das condições para sua execução, mesmo quando sob novas influências políticas e formas de organização, em contextos de reforma do Estado [...].

A tese de Estado mínimo indica uma reestruturação do aparelho administrativo do estado, que passa a ter a função de coordenar, controlar e avaliar as políticas públicas, em detrimento de seu papel de executor. A adoção do ideário neoliberal no campo social faz com que o Estado venha paulatinamente, se desobrigando da sua função de provedor de políticas sociais. Esse entendimento tem-se tornado hegemônico e determinado novas formas de regulação político-institucional, contribuindo para o redimensionamento do tamanho do estado, definindo reformas que têm variado em dimensão e intensidade, dependendo das correlações de forças que estabelecidas entre a sociedade civil e a sociedade política.

O debate sobre o papel do Estado se configurou e foi acompanhado pela formulação de propostas de reformas, tanto no que se refere a sua relação com a economia e a intervenção nas áreas sociais, como no que diz respeito ao próprio funcionamento da máquina estatal. Isso levou a uma verdadeira inversão das concepções sobre o papel do Estado, passando de Estado intervencionista - considerado até os anos setenta como necessário ao desenvolvimento, controlando os ciclos econômicos, combinando políticas fiscais e monetárias, garantindo dessa forma, os direitos sociais e o pleno emprego - para um Estado mais forte, porém com ações reduzidas e controlado pela economia de mercado.

Na apreciação de Farah (1995, p.22),

Consolidou-se, assim, tanto nos países avançados como nos países em desenvolvimento a imagem do Estado como problema, estabelecendo uma polarização Estado-mercado, em que, em contraposição ao mercado, tido como eficiente, ágil e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade, o Estado passou a ser visto como ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica – e a crise do Estado – resultam, segundo esta perspectiva, do próprio Estado (...).

Para enfrentar os desafios impostos por essa nova ordem econômica internacional, era necessário redimensionar o papel do Estado e mudar as políticas centralizadoras e intervencionistas, próprias do modelo Keynesiano que imperaram até a década de setenta. Nesse sentido, o Estado – enquanto instituição responsável pelo controle e pela regulamentação das políticas públicas – deverá assumir um novo perfil, ou seja, tornar-se uma instituição mais ágil, mais enxuta e flexível no gerenciamento das políticas públicas, voltada, essencialmente, para promover o desenvolvimento econômico, utilizando, para isso, mais o controle do mercado do que os administrativos.

As primeiras reformas implantadas para superar a crise do modelo capitalista, nessa época, chamadas de reformas de primeira geração, foram as de caráter macroeconômicas, cujas diretrizes podem ser encontradas no marco do Consenso de Washington. Segundo Paramio (2004), as estratégias básicas das reformas estruturais consistiam não só em diminuir a intervenção do Estado na economia, mas também reduzir as suas próprias dimensões. Isso supunha a privatização de empresas e serviços públicos que pudessem passar para a iniciativa privada. A adoção dessas medidas traria maiores investimentos para os países e poderia desencadear uma dinâmica de crescimento, que não somente incrementaria os recursos fiscais do Estado, mas também

eliminar a situação de vulnerabilidade dos países em relação ao atendimento dos serviços sociais para a população.

Na segunda metade dos anos noventa, foi ficando evidente que as promessas das reformas estruturais não se cumpriram em sua plenitude. Por isso, foi criado um novo programa prescritivo, o que se convencionou chamar de reformas de segunda geração, com a ideia de que era necessário reformar o contexto institucional. Essas reformas tinham como objetivo reformar a legislação, a administração pública e a estrutura do governo central para imprimir maior governabilidade ao Estado.

Nesse contexto, a administração pública começa a se reorganizar para além da sua estrutura organizacional, preocupando-se inclusive com o processo e os resultados das políticas públicas. O modelo gerencial para o serviço público foi importado da iniciativa privada e a Grã-Bretanha pode ser considerada o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. Esse novo modelo de administração caracterizado pela busca da eficiência, da qualidade, da produtividade, da avaliação de desempenho, pela flexibilidade gerencial e pelo planejamento estratégico, vem configurar a nova gestão pública. Exige-se dos gerentes habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência, utilizando, para tanto (entre outras estratégias), a avaliação do desempenho. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos.

Segundo (BRESSER PEREIRA, 1998, p.109), a reforma gerencial objetiva: aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e agências do Estado, otimizar a qualidade das decisões estratégicas do governo e sua burocracia e assegurar o caráter democrático da administração pública. Esse mesmo entendimento pode ser encontrado no Documento do Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento - CLAD (1998), que assegura que, mesmo inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve, impreterivelmente, se adequar ao contexto político-democrático no qual está inserido. Isso porque a especificidade da organização governamental é atuar conforme o interesse público enquanto as empresas buscam o lucro.

No entender de Gete (2001), a Nova Gestão pública atuaria mais como um depósito de orientações, métodos e técnicas do que como um conjunto sistemático e ordenado de propostas que devem ser utilizadas de acordo com problemas específicos, com os objetivos a alcançar e ainda, de acordo com as forças de apoio e resistência à mudança. Para essa autora, isso explicaria a diversidade de reformas que se têm

empreendido. Algumas características permitem uma melhor compreensão da reforma gerencial, entre elas: a) a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial das agências autônomas, que passa a ser realizado levando em consideração quatro tipos de controle: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão, controle contábil de custos, controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social; d) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas: as agências que realizam atividades exclusivas do estado, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, e) da terceirização dos serviços; f) no fortalecimento da alta burocracia.

Segundo Gete (2001), a gestão gerencial trouxe uma nova visão dos usuários do serviço público, o que significa uma mudança radical nas orientações desses serviços. O cliente não é alguém sobre quem se exerce um determinado poder, pelo contrário, é alguém a quem se serve. Assim, a mudança do conceito de usuário para o conceito de cliente significa converter o serviço público (em que o interesse pelo público se define através das normas do serviço e os critérios profissionais dos funcionários), em serviço ao público. Dessa forma cada cidadão pode transmitir sua própria visão da prestação dos serviços que recebe, de sua utilidade e sua preferência. A autora questiona essa visão pelas suas conotações instrumentais e mercantis.

Segundo Lima (2001), a nova gestão pública se apresenta, de modo geral, como politicamente neutra, privilegia a lógica de ações do tipo empresarial, as quais promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, por meio dos discursos de qualidade e da excelência. Esse também é o entendimento de Gete (2001) para quem essa neutralidade é baseada no pressuposto de que a sua hegemonia, sua ampla difusão deve-se à sua capacidade de responder aos dilemas do mundo atual. Essa é uma visão asséptica e técnica; na verdade, a adoção do novo modelo de gestão pública está associada a uma inspiração do pensamento neoliberal com vistas à redimensão do papel do estado nos serviços públicos.

2. Reformas educacionais e os novos direcionamentos para a modernização da gestão escolar

No âmbito da reestruturação do Estado, os sistemas educacionais sofreram profundas transformações. A reforma no campo educacional tem se revelado um processo complexo, conduzido por distintas forças políticas e diferentes governos, não acontecendo de forma linear e sofrendo, ao longo das duas últimas décadas, um processo de avanços e de recuos. Para Carnoy (1995), a mudança na economia mundial provocou três tipos de reformas no setor educacional: a) reformas impulsionadas por motivos de competitividade, visando adaptar o setor às demandas de qualificação tanto do mercado de trabalho nacional quanto do mercado mundial, privilegiando o investimento no fator humano como responsável pelo aumento da produtividade das empresas; b) reformas impulsionadas por motivos financeiros, visando atender aos cortes no orçamento do setor público e à ampliação do setor privado, no campo educacional; e c) reformas impulsionadas por critério de equidade, ou sejam, aquelas com a finalidade de melhorar o papel político que a educação desempenha como fonte de mobilidade e igualdade social.

Ainda para o autor, os países têm feito uso dos três tipos de reforma para os seus ajustes estruturais. Os países desenvolvidos têm colocado a ênfase nas reformas impulsionadas por competitividade, diferente da ênfase que é dada pelos países da América Latina e África, que, por estarem muito endividados, são obrigados a privilegiar quase que exclusivamente as reformas impulsionadas por motivos financeiros. Esse fato tem levado à diminuição dos gastos do Estado principalmente em programas sociais e no aumento da exclusão da população de determinados tipos de serviços, agravando a pobreza e a marginalidade.

Esse fato pode ser constatado nas reformas educacionais empreendidas no Brasil na década de noventa. No ajuste estrutural realizado pelo governo brasileiro, destacam-se aspectos importantes dos variados tipos de reformas, com predomínio para as reformas financeiras. Apesar de serem justificadas por razões de competitividade e equidade, a preocupação maior é com a redução dos investimentos na área educacional.

No campo da gestão educacional, várias modificações foram registradas. Esse é um campo constantemente influenciado pelos paradigmas econômicos o que faz com que a escola enquanto organização busque se ajustar a mudanças ocorridas. Assim, a forma de administrar a escola, como todas as outras instituições sociais, tem passado por uma evolução histórica, trazendo consigo marcas deixadas pelas contradições sociais e políticas e pelos modelos adotados na forma de produção. Há o entendimento de que os paradigmas

de administração que subjazem ao modo de produção capitalista têm perpassado as formas de organizar as escolas, podendo ser identificadas, entre elas, o modelo burocrático, modelo gerencial e o modelo democrático.

A necessidade de separar o patrimônio público do uso indevido por particulares, (gestão patrimonialista) vai encontrar no modelo burocrático, idealizado por Max Weber uma alternativa para os modelos de gestão. Para Weber (2002), a burocracia é um sistema racional em que a divisão de trabalho ocorre racionalmente com vista a um determinado fim. Isso implica o predomínio do formalismo da existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical do trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros.

As configurações de dominação burocrática foram predominantes em todas as esferas sociais, não apenas nas empresas, tendo atingido também todos os campos sociais, inclusive, a escola. O ambiente educacional é fortemente caracterizado pelas formalizações burocráticas, sem contar que se encontra também inseridas em um contexto de sistema que é regido por normas tidas como burocráticas. Esse entendimento leva a compreensão de que, ao longo de sua evolução, a burocracia atingiu a escola, na sua completude, ou seja, em todas as esferas que a regem (administrativa- pedagógica - financeira) e na sua própria relação com o sistema social. Nesse caso, o processo de gestão da escola passa a ser moderado por uma forte racionalidade burocrática que tem em vista o exercício de dominação, fundamentado no saber.

Nessa concepção de gestão, a ação educativa é dominada por um intenso sistema de planejamento, coordenação e controle, sendo esse subsidiado por especialistas que acabam materializando o processo de ensino-aprendizagem dos alunos e a prática dos professores em currículos e programas que não levam em consideração as necessidades e interesses fundamentais do alunado e do corpo docente, uma vez que buscam, apenas, a racionalização de meios e fins, pautando-se em um molde impessoal de organização.

Com as mudanças advindas da reestruturação produtiva e da adoção do ideário neoliberal, o modelo burocrático de gestão dá sinal de esgotamento e, a partir da década de 1970, com a sociedade vivenciando diversas transformações, o campo das organizações é impelido a adotar uma nova concepção de gestão mais flexível próprio das empresas privadas.

Nesse sentido, a nova Gestão pública foi adotada enquanto modelo administrativo para gestão pública em todas as vertentes sociais, contemplando também o sistema

educacional. Com as reformas educacionais, a gestão descentralizada passa a ser o eixo da política educacional brasileira, redesenhada pela influência das estratégias neoliberais que imprimem o reordenamento das relações entre o Estado e sociedade. Nesse cenário, ganham destaque à descentralização das responsabilidades materiais, com incentivo a parcerias com as empresas, organizações não-governamentais. Dois conceitos sobressaem nesse modelo de gestão, ainda que de forma ressignificada: a descentralização e autonomia.

Confirmando essa tendência, Barroso (2005) preleciona que um dos exemplos mais significativos da utilização das políticas gerenciais na escola está relacionado às medidas de descentralização e autonomia o que se convencionou denominar de gestão centrada na escola. Essa forma de gestão “é utilizada para significar um conjunto coerente e sistemático de medidas, destinadas a diminuir a intervenção do estado na prestação de serviços públicos da educação, através da criação de um quase mercado educativo” (p.97). Ainda segundo o autor, esse tipo de gestão politicamente estaria associado à corrente neoliberal adotada por governos conservadores, com o propósito claro da imposição de um modelo de gestão que traz como fundamentos basilares: “a livre escolha da escola pelos pais dos alunos; criação de mecanismos de concorrência entre as escolas para captação dos alunos e recursos, regras de financiamento baseado no número de alunos” (BARROSO, 2005, p 97).

Ainda no que se refere ao conceito de descentralização, essa passou a ser a estratégia de gestão utilizada, segundo o discurso oficial para propiciar a democratização do Estado e a busca de maior justiça social. Apesar de as propostas de descentralização não serem novidades na administração pública, no contexto atual ela é indicada como uma das alternativas de solução para o impasse em que se encontra o sistema educacional verificada pela incapacidade do Estado em responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, mormente no que se refere ao atendimento de necessidades sociais básicas. Cabral Neto (2000, p.2) assinala que:

A descentralização concebida como estratégia de afastamento do Estado em relação às suas obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle, conforme vem se configurando na gestão dos gastos públicos no Brasil, não pressupõe necessariamente a participação do cidadão da formulação e realização das políticas públicas, não garante a eficácia e eficiência dos serviços oferecidos e

não se constitui em uma estratégia obrigatória para a consolidação da democracia, conforme expresso no discurso oficial.

O governo federal, com essas reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, visto que necessita de racionalizar recursos, ao mesmo tempo que objetiva centralizar as diretrizes, principalmente mediante os parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino.

No que se refere à autonomia da escola, essa é bastante questionada por Lima (2011), para quem o conceito de autonomia, nessa forma de gestão, assume um significado instrumental e técnico, apenas devolvendo alguns encargos e responsabilidades de execução das políticas educativas, definidas em nível central e regional. Assim, o autor infere que essa forma de entender a autonomia se articula com políticas mais amplas de redefinição do aparelho de Estado. A autonomia é decidida por meio de conjunto de normas definidas por órgãos da administração pública, que reconhece a autonomia das escolas de forma restrita, dentro dos limites estabelecidos, de decidir sobre o planejamento pedagógico, disciplinar, estatutário e financeiro, o que a caracteriza como “autonomia decretada”. Dessa forma, a autonomia não passa de retórica oficial e é insuficiente para instituir formas de autogoverno das escolas, uma vez que a autonomia não se dá por outorga, mas por processo de construção na relação entre os atores.

No campo educacional brasileiro, uma das primeiras iniciativas de implantação da gestão gerencial nas escolas foi a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola – (PDE-Escola), que visava à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico, apoiado na racionalização e na eficiência administrativa. Ao aderir ao PDE as escolas firmam um contrato com a União responsabilizando-se a cumprir as metas que foram estabelecidas. A gestão gerencial é fortemente induzida pela lógica do controle dos resultados, em detrimento do controle dos processos organizacionais.

A operacionalização da gestão gerencial na escola, instituiu uma nova lógica na cultura organizativa das escolas brasileiras, vários mecanismos foram sendo introduzidos na forma de organização escolar definindo novas práticas de gestão e novas práticas pedagógicas, entre elas: a reformulação no sistema de avaliação nacional e o uso da tecnologia a favor da informatização/centralização das informações referente ao desempenho de todas as redes e escolas.

No campo da avaliação educacional, foram criados sistemas de avaliação educacional em todos os níveis da educação nacional. Em relação à Educação Básica, merece destaque o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) implementado em 1990 e aperfeiçoado a partir de 2005, com a aplicação da Prova Brasil. O Governo Federal utiliza os dados do Ideb para estimular a competição entre as redes e escolas; para distribuir os recursos dos vários programas da União, principalmente os que têm um caráter (re)distributivo e complementar, evidenciando assim, o controle dos resultados pela competição administrada, própria da gestão gerencial.

Concernente ao uso das tecnologias da comunicação e da informação que permitem a gestão de grandes quantidades de informações, de natureza diversa permitiu uma mudança profunda nas formas de gestão e controle dos órgãos centrais e nas culturas organizacionais das unidades escolares. A esse respeito, Lima (2011, p. 16) destaca que,

As próprias relações estabelecidas entre a administração central e a desconcentrada do Ministério da Educação e as escolas, em termos de informação, de processos de gestão diversos e de disseminação de circulares e diretivas são atualmente mediadas por complexos processos de informação e comunicação e por plataformas informáticas de diversos tipos, amplificando, sem precedentes a capacidade de controle do centro sobre as periferias e sobre o trabalho, pedagógico e administrativo dos professores. Este tende a ser subordinado a uma vigilância sistemática, sob categorias tipificadas *a priori* e que modelam a representação das realidades escolares, controlam os tempos e os espaços, generalizam metodologias e processos de trabalho, favorecem a padronização e permitem a mensuração detalhada e a comparação automática.

O paradigma gerencial – predominante nas diretrizes educacionais para a modernização da gestão escolar – procura buscar a racionalização dos serviços públicos impregnando uma lógica que subordina a educação a conceitos econômicos, realçando as noções de empregabilidade, produtividade e competitividade transvestidos pelo discurso da qualidade e da excelência. É uma lógica que introduz o sentido da mercadorização dos direitos no interior da sociedade de forma sutil e gradativa, mudando o foco das políticas sociais universalistas baseadas no princípio da igualdade, para políticas focalizadas baseadas na competitividade, na meritocracia, na diferença.

Gestão democrática: uma alternativa para organizar o espaço escolar

A possibilidade da institucionalização de um modelo de gestão educacional que priorize a função social da escola – a educação como direito social, assim como a

universalização do acesso com permanência e qualidade social – tem levado educadores brasileiros a lutarem para que a gestão democrática possa ser consolidada nas escolas.

Segundo Dourado (2007, p. 924)

A escola, entendida como instituição social, tem uma lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins políticos-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. Isto tem impacto direto no que se entende por planejamento e desenvolvimento da educação e da escola e, nessa perspectiva, implica aprofundamento sobre a natureza das instituições educativas e suas finalidades, bem como as prioridades institucionais, os processos de participação e decisão, em âmbito nacional, nos sistemas de ensino e nas escolas.

A defesa por essa forma de gestão fundamenta-se na concepção de que a gestão educacional tem características e natureza próprias, objetivos mais amplos do que a simples aplicação de métodos e técnicas empresariais; fundamenta-se ainda, na possibilidade da ampliação dos espaços de participação da sociedade na definição e na implementação das políticas públicas. Essa é também a defesa de Cury (2005, pg. 19) para quem a *“Gestão democrática é um princípio de Estado nas políticas educacionais que se espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nela se espelha, postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas de governo”*.

No entanto, a instituição de práticas democráticas nas organizações escolares é uma tarefa complexa, tendo em vista anos de práticas centralizadoras e burocráticas de gestão. A democratização dos processos de organização e gestão está articulada também com os diferentes graus de autonomia dos sistemas escolares e com a efetiva participação dos seus segmentos nos processos de tomada de decisão. Assim, mesmo sendo determinada em lei, a gestão democrática tem vivenciado períodos de avanços e retrocessos, sem, contudo, se sistematizar nos espaços escolares. Análises realizadas por Cabral Neto e Castro (2011, pg 753), sobre a gestão democrática em escolas da rede estadual do Rio Grande do Norte,

evidenciam que a realização desse princípio exige mudanças substanciais nas organizações escolares e nas pessoas que nelas trabalham, considerando que o que tem prevalecido, historicamente, em nossas escolas, no geral, são práticas de gestão com características centralizadoras, fruto de uma cultura de autoritarismo, conformada na realidade brasileira. Essa é uma situação que vem sendo reconstruída, no país, na medida em que passos iniciais têm sido dados para a edificação de novas práticas que buscam superar as relações eivadas pelo autoritarismo trilhando caminhos que podem representar um processo em construção da gestão democrática.

Ao longo da história da educação brasileira, a implantação de uma gestão democrática na escola pública foi sempre um sonho de educadores progressistas como

Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho. Com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, os escolanovistas trouxeram à tona a expansão da instrução pública, inovações pedagógicas, com o objetivo de alcançar a modernização e democracia no Brasil defendendo uma escola pública, gratuita e universal, o que, posteriormente, se tornou uma bandeira da educação brasileira. Desde essa época, já estava explícito que a participação efetiva, nas decisões da escola de todos os segmentos envolvidos na definição de suas ações, seria uma condição indispensável para a efetivação da gestão democrática.

No entanto, a democratização da escola pública, ainda hoje, é uma meta que não foi atingida. Nos anos de 1946 a 1964, houve tentativas de avanços no campo da política educacional brasileira com movimentos em defesa da escola pública, mas o golpe civil militar de 1964 trouxe ruptura ao processo de democratização e implementou uma política administrativa centralizadora que perdurou até a década de 1980, quando teve início um novo movimento em prol da democratização da educação. Nessa dinâmica é importante, destacar o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, criado durante o processo da Constituinte, congregando diversas entidades que lutavam por uma educação pública de qualidade. Muitas das suas bandeiras foram incorporadas na Constituição Federal de 1988 (CF), entre elas, a garantia da educação como direito de todos e dever do Estado. Analisando a Constituição Federal de 1988, Cury (2012) evidencia que,

os capítulos e artigos dessa Constituição ficaram imbuídos de uma natureza sócio-distributiva, sob o concurso do Estado, muito próximo a da proteção dos direitos humanos e no horizonte do Estado de Bem-Estar Social. E ela não cessa de convocar para uma democracia eivada de espaços públicos de construção coletiva. Esse mesmo Estado abriu para todos, explicitamente, as portas da cidadania para algo que vinha da cidadania ateniense: a convocação à participação consciente em novas arenas de deliberação (p.4)

Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 aprovada, em 1996, incorpora o princípio da gestão democrática da educação sinalizando algumas estratégias que possibilitariam a implementação da gestão democrática no interior da escola. Como dimensão desse novo modelo de gestão, a LDB instituiu, no seu art. 12, a elaboração do proposta pedagógica da escola com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. No art. 14, a LDB/96 estabelece que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e deve

considerar a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Legalmente, estava instituída a gestão democrática da educação, caracterizada como espaço de descentralização do poder, de participação e de autonomia das instituições e tido por autores que estudam a temática, entre eles, Dourado (2007) Cury (2012) Cabral Neto e Castro (2011) como determinante da construção da cidadania e fundamental para a formação do cidadão. A gestão democrática, no entender desses autores, permite uma educação que leva à emancipação e à cidadania. Portanto, é determinante na promoção da melhoria da qualidade do ensino e inevitável para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A gestão democrática, apesar de ser uma determinação legal, não se encontra consolidada nos sistemas de ensino, o que demonstra que não basta uma determinação legal para que ela seja incorporada à prática da escola. A gestão democrática é uma prática político-pedagógica que procura estabelecer mecanismos institucionais capazes de promover a participação qualificada dos agentes educacionais e demais setores interessados na ação educativa. Isso requer um engajamento coletivo na formulação das diretrizes escolares, no planejamento das ações, assim como na sua execução e avaliação. Vários fatores contribuíram para que a gestão democrática não se efetivasse nos sistemas educacionais, entre eles as precárias condições de trabalho na escola e a cultura centralizadora que dificulta a distribuição de poder entre os diferentes segmentos da escola. Essa posição também é defendida por Cury (2012) para quem a construção da ordem democrática não se estendeu do campo jurídico automaticamente para o conjunto das práticas sociais e políticas uma vez que o autoritarismo, no país, possui raízes bem mais aprofundadas do que a do período militar.

Segundo Cury (2012), ao se instituir o princípio da gestão democrática da educação pública na Constituição Federal de 1998, o Brasil passou a conviver com algumas tensões: a primeira está associada com a afirmação no âmbito internacional do princípio da liberdade sob o ideário neoliberal e no circuito nacional, a afirmação do princípio da igualdade sob o marco de políticas próprias do estado de Bem-Estar social; a segunda tensão seria entre a igualdade social e a liberdade individual; entre a liberdade de mercado e função social da propriedade e dever do Estado; a terceira tensão refere-se à ocupação dos aparatos burocráticos, que, nem sempre, estão

consagrados aos seus fins, portanto, não correspondem à expectativa de real participação e nem à realidade da democracia participativa; a quarta tensão seria uma expectativa alta no sentido de superar formas de discriminação, de desigualdade, de disparidades regionais e a tentação de esvaziar o caráter desses direitos ao colocá-los como meros discursos em face das pressões internacionais, da crise fiscal e do controle inflacionário.

Essas tensões não acontecem linearmente, mas por contradições, que ficam mais evidentes quando se compara o que é declarado como direito, com os recursos existentes e com as prioridades político-econômicas estabelecidas para a realização desses direitos. Essas contradições levaram ao esvaziamento de conceitos caros à gestão democrática, como participação, autonomia e descentralização e deu lugar a ações que se tornaram obstáculos à efetivação e à implementação dos objetivos maiores instituídos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996.

Segundo Cabral Neto e Castro (2011), é importante reafirmar o princípio da gestão democrática não apenas como possibilidade do desenvolvimento escolar, mas, sobretudo, como estratégia essencial na construção da qualidade do ensino público. A gestão democrática deve ter como um dos seus pilares básicos a busca pela construção crescente de níveis de qualidade situando a educação como direito inalienável de todo ser humano.

Considerações finais

Na atualidade, as políticas educacionais têm assumido o desenho exigido pelas transformações ocorridas no mundo da produção ocasionadas pelo desenvolvimento das tecnologias e pelo processo de globalização e da ideologia neoliberal. Os problemas educacionais como, por exemplo, a baixa qualidade do ensino, a escassez de recursos financeiros, a inadequada formação de professores, no âmbito da reforma, ganham notoriedade e são constantes os argumentos de que a baixa qualidade na educação é um risco para o país na medida que a mão de obra qualificada é fator preponderante para o desenvolvimento e competitividade econômica.

No que se refere à gestão da educação, tem havido profundas modificações, de um modelo patrimonialista e burocrático para uma gestão democrática definida em Lei ou para uma gestão gerencial imposta pela necessidade de reformar o estado, tornando-o

mais ágil e flexível. Assim, se evidencia uma grande distância entre o que é promulgado na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 e os programas que são gestados no Ministério da Educação como forma de modernizar a gestão da escola e dos sistemas, permitindo o estabelecimento de modelo híbrido de gestão que não tem contribuído para a sistematização de uma prática democrática nas instituições escolares. Nesse sentido, pode-se dizer que gestão educacional na atualidade é um campo de embates políticos e econômicos, orientados em sua grande maioria pelos organismos internacionais que, através das reformas, procuraram imprimir uma nova lógica ao sistema educacional, no qual são ressaltados os modelos de eficiência e produtividade.

Nesse contexto, a gestão democrática pensada e desejada pelos educadores, determinada na legislação, fica subsumida pela lógica gerencial, fazendo coexistir, nas escolas, diferentes estratégias de gestão, confundindo e dificultando os trabalhos dos gestores escolares. É preciso fazer com que o processo de democratização da gestão educacional transpasse o discurso oficial e se coloque na ação do cotidiano escolar. Urge, ainda, ampliar o espaço de decisão, voltado para o fortalecimento da escola, para a melhoria da qualidade do ensino que ela oferece, colocando no horizonte uma aprendizagem que promova o desenvolvimento de sujeitos ativos e participativos e comprometidos com os valores democráticos da sociedade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, João. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, ENAP, Editora 34, 1998.

CABRAL NETO, Antônio. Gestão descentralizada: uma análise da experiência educacional do Rio Grande do Norte. **VI Seminário de Pesquisa**. Universidade: o local frente ao global. CCSA/UFRN. Natal, 12 a 15 jun., 2000.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de Ensino Médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set.2011.

CARNOY, Martin. El ajuste estructural y la evolución del mundo de la enseñanza. **Revista Internacional del Trabajo**. (Ginebra, OIT), v. 114 n.6, 1995.

CLAD. Centro Latino Americano para o Desenvolvimento. **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**. Documento do CLAD. Venezuela, 1998. Disponível em < www.clad.org.ve > acessado em 12/04/2007.

CURY, Jamil. **Gestão democrática da educação em tempos de contradição**. Disponível em < www.anpae.org.br/congressos/antigos/simpósio > Acessado em 20 de setembro de 2012.

_____. Gestão democrática da educação pública. In: **Gestão democrática da educação**. Brasília, DF: MEC, out. 2005 p. 14-19. (Boletim, 19).

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n.100-Especial, p. 921-946, out.2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: Gestão do setor Público e Reforma da Educação. **EASP/FGV/NPP**. Rio de Janeiro, n. 02. 1995.

GETE, Blanca Olias de Lima. **La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública**. Madrid: Perarson Education, S.A. 2001.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

LIMA, LICÍNIO C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação Teoria e Prática**. Rio Claro. V. 21, n. 38, out-dez, 2011.

_____. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

PARAMIO, L. Reforma política y reforma Del Estado. **Revista Del CLAD**, Reforma y Democracia, Venezuela, n. 30, p. 63-82, oct. 2004.

WEBER, Marx. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2002.

