



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO *LATO-SENSU* EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E GESTÃO
GERENCIAL: A CONFLUÊNCIA PERVERSA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Nadia Pedrotti Drabach

Santa Maria, RS, Brasil

2010

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E GESTÃO GERENCIAL: A CONFLUÊNCIA PERVERSA

por

Nadia Pedrotti Drabach

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional, da Universidade
Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para
obtenção do título de
Especialista em Gestão Educacional

Orientador: Prof. Leonardo Germano Krüger

Santa Maria, RS, Brasil

2010

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E GESTÃO GERENCIAL: A
CONFLUÊNCIA PERVERSA**

elaborada por
Nadia Pedrotti Drabach

como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Educacional

COMISSÃO EXAMINADORA:

Leonardo Germano Krüger, Ms. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Liliana Soares Ferreira, Dra. (UFSM)

Cristiane Ludwig, Ms. (UFSM)

Santa Maria, 18 de setembro de 2010.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais,
Pedro e Nair que sempre valorizaram
os estudos e com quem aprendo
lições de otimismo e persistência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, que, desde os primeiros anos de estudos, sempre se fez presente, apoiando e valorizando cada conquista.

Agradeço a minha irmã Neila, pelo apoio e incentivo recebidos e pelo exemplo de determinação e dedicação aos estudos. Ao meu cunhado Everton, pelo apoio.

Às colegas de trabalho, com quem divido as alegrias e os desafios da prática educativa.

Aos professores e tutores do curso de especialização, pelos desafios propostos em cada disciplina e o incentivo na busca do conhecimento.

Aos colegas da especialização, pelas partilhas e pelo companheirismo, mesmo a distância.

Ao orientador, Leonardo, pelas contribuições ao longo do trabalho.

Muito obrigada!

EPÍGRAFE

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes”.

PAULO FREIRE

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E GESTÃO GERENCIAL: A CONFLUÊNCIA PERVERSA

AUTORA: NADIA PEDROTTI DRABACH

ORIENTADOR: LEONARDO GERMANO KRÜGER

Data e Local da Defesa: Santa Maria/RS, 18 de setembro de 2010.

Diante da complexidade de questões que envolvem a gestão educacional hoje, faz-se necessário maior compreensão das políticas que embasam as mudanças nesse campo. Nesse sentido, esse trabalho procura explicitar as aproximações e distanciamento entre a gestão gerencial e a gestão democrática da educação destacando as influências da gestão gerencial, focada nos resultados, no modelo de gestão da educação pública. Diante disso, a pesquisa se propõe conhecer os elementos que constituem esses dois modelos de gestão, evidenciando suas imbricações na atual configuração da gestão escolar; identificar elementos característicos da gestão gerencial e da gestão democrática; conhecer as raízes do modelo administrativo gerencial e suas conseqüências para a configuração atual da gestão da educação; e identificar as confluências entre o modelo de gestão gerencial e gestão democrática e suas implicações para a construção da democracia no campo educacional. Para a materialização desta proposta o estudo apoiou-se na abordagem de pesquisa qualitativa, buscando em bibliografia pertinente elementos que permitiram construir interpretações e relações entre si, de maneira a responder aos propósitos do trabalho. Pode-se aferir que o modelo de gestão gerencial ao se apropriar dos mecanismos da gestão democrática traz para o âmbito educacional uma confluência perversa que põe em risco a construção democrática. No entanto, o modelo de gestão que favorece a participação, a autonomia e a descentralização seguindo as lentes da democracia, constitui-se uma possibilidade de construção de um projeto educativo democrático e de uma sociedade, igualmente pautada nos princípios democráticos.

Palavras-chave: Gestão democrática. Gestão gerencial. Educação pública.

ABSTRACT

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E GESTÃO GERENCIAL: A CONFLUÊNCIA PERVERSA

(DEMOCRATIC SCHOOL MANAGEMENT AND ADMINISTRATION
MANAGEMENT: THE PERVERSE CONFLUENCE)

AUTHRESS: NADIA PEDROTTI DRABACH

ADVISER: LEONARDO GERMANO KRÜGER

Date and Location of Defense: Santa Maria, September 18th, 2010.

Given the complexity of issues involved in nowadays educational administration, it is necessary to better understand the policies that underlie changes in the field. Thus, in the present paper it is intended to explain the similarities and differences between managerial organization and the democratic management of education, emphasizing the influences of managerial organization, which is focused on results, in the management model of public education. Therefore, the research proposes to understand the elements that constitute these two models of management, highlighting their interplay in the current configuration of the school management to identify characteristic features of the managerial organization and democratic management, knowing the roots of the managerial administrative model and its consequences for the current configuration of management education and also to identify the confluence between the administration model of management and democratic management and its implications for democracy building in education. In order to accomplish this proposal the study relied on qualitative research approach, looking at factors which made relevant interpretations on literature and build relationships with each other thus it was possible to meet the purposes of work. It can be possible to infer that the model of managerial organization to take ownership of the mechanisms of democratic management brings to the educational context a perverse confluence that endangers the democratic construction. However, the management model that encourages participation, autonomy and decentralization under the point of view of democracy, it constitutes a possibility of building a democratic educational project and a company also based on the principles of democracy.

Keywords: democratic management, administration management, public education

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	09
CAPÍTULO I	
A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	15
1.1 Década de 1980: a gestão democrática na Constituição de 1988	15
1.2 Das raízes da administração escolar à configuração do modelo atual de gestão	18
1.3 A LDB Lei N. 9394/96 e a gestão democrática	25
CAPÍTULO II	
GESTÃO DEMOCRÁTICA: A CONSTRUÇÃO DA MUDANÇA NA ESCOLA	30
2.1 A autonomia e descentralização do poder na escola	34
2.2 Participação: eleições de diretores, conselho escolar e construção coletiva do projeto político-pedagógico (PPP)	35
CAPÍTULO III	
GESTÃO GERENCIAL: A RESSIGNIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	40
3.1 Autonomia e participação na lógica da gestão gerencial	45
3.2 A Descentralização como suporte para aplicação do modelo gerencial de gestão	47
3.3 Outras questões importantes na caracterização do modelo de gestão gerencial	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	55

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O ingresso no curso de Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria e a construção deste trabalho partiram do interesse em aprofundar o estudo sobre gestão escolar, que desde a graduação já me traziam inquietações. De fato, compreender a organização do ensino no seu sentido mais amplo e a sua gestão, oferece-nos subsídios para significar e ressignificar as práticas que se desenvolvem no cotidiano da escola. E, não somente no âmbito escolar, o estudo sobre gestão educacional nos coloca diante de questões mais complexas como a organização política e econômica da sociedade em diferentes contextos históricos e sua relação com a construção de um determinado modelo de educação, o que comprova que não existe um projeto de educação desvinculado de um projeto de sociedade (ADRIÃO, 2007), os dois são faces de uma mesma moeda.

O tema da gestão no âmbito educacional suscita muitos discursos na atualidade, exatamente por ser um campo de disputa política e ideológica que influi de maneira determinante na elaboração das políticas públicas para a educação. No final da década de 1980, com o movimento pós-ditadura militar de democratização do país, nasce o projeto democrático de sociedade que “emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental” (DAGNINO, 2004, p.141). Esse movimento de luta pela democracia se materializa na Constituição Federal de 1988 que inclui no seu texto o princípio da participação da sociedade civil. Esse constitui um marco muito importante na construção da democracia no Brasil.

No entanto, o que se vê na década posterior com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1989, é a efetivação de outro modelo de sociedade marcado pela ideologia neoliberal. Inicia-se um movimento de ajuste da sociedade

brasileira aos moldes do neoliberalismo. Este movimento consiste fundamentalmente na diminuição do papel do Estado como garantidor dos direitos sociais e o repasse de várias funções para a sociedade civil.

A partir daí, inicia-se a disputa entre dois projetos de sociedade com propósitos muito distintos que, de acordo com Dagnino (2004, p.142):

[...] assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos.

É essa relação ambígua, obscura e confusa entre dois modelos de sociedade na qual o neoliberalismo se veste com as malhas da democracia e invade os espaços políticos espalhando o seu “veneno” que a autora chama de confluência perversa¹. Nesta confluência o projeto neoliberal se instala usando os artifícios da gestão democrática, porém atribuindo-lhes um sentido antagônico. Esse processo torna-se complexo, gerando um impasse para o avanço democrático no Brasil.

Situamos-nos em um momento histórico em que de um lado, estão os direitos sociais, dentre eles a participação, conquistados através da Constituição de 1988 que servem de base para a construção da democracia. Do outro lado, o projeto neoliberal que promove a diminuição do papel do estado e o repasse das suas funções para a sociedade civil.

O projeto neoliberal ressignifica de forma perversa o que se considera o pilar central da construção democrática que é a participação. Nas palavras de Dagnino (2004, p.143):

Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra, vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam.

No entanto, o que precisa ficar claro é a verdadeira intenção que orienta a participação que deve se dar no sentido da construção democrática, da diminuição

¹ Dagnino se refere ao termo perversa, para expressar um “fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar” (DAGNINO, 2004, p.142).

da exclusão para que não sirva de instrumento favorável à instalação do projeto neoliberal.

É nesse movimento político em que se envolvem dois projetos antagônicos de sociedade que se situa a discussão sobre a gestão educacional neste trabalho. De um lado temos o projeto de gestão democrática, cujo princípio está garantido pela Constituição Federal de 1988. A gestão democrática define os seguintes mecanismos para a sua efetivação: a participação, que se materializa através dos conselhos escolares, eleição para diretor, construção coletiva do projeto político pedagógico, há ainda a descentralização das decisões e autonomia da escola. Estes mecanismos possuem a função de articular a comunidade escolar em torno de um objetivo fundamental que é a construção de uma educação de qualidade fundamentada nos princípios democráticos.

Por outro lado, há o modelo de gestão gerencial que se apropria dos princípios da gestão democrática, imprimindo-lhes novos significados cuja finalidade distancia-se significativamente da construção democrática. O campo educacional torna-se uma arena de disputa política e ideológica entre dois movimentos: a construção da democracia e a proposta neoliberal. A grande questão que é posta em jogo na confluência destes dois projetos políticos é a qualidade da educação. Ideal, que na realidade brasileira, infelizmente, está longe de ser alcançado.

O tema da gestão educacional possui uma importância fundamental porque influencia significativamente as políticas educacionais de governo. E estas políticas são determinantes para os rumos da educação e no seu sentido mais amplo para a configuração de um determinado tipo de sociedade.

Diante destas questões, este trabalho se propôs investigar estes dois projetos políticos, analisando as suas confluências no campo da gestão educacional. Os caminhos da investigação que, como diz Marques (2008, p.35) são, por vezes, “precários e incertos, como os inícios das andanças em terras inexploradas” foram norteados pelo problema que se colocou como central e que se traduz nas seguintes questões: Quais as aproximações e distanciamentos entre a gestão gerencial e a gestão democrática da educação? Em que medida a gestão gerencial, focada nos resultados, influencia o modelo de gestão pública da educação?

O trabalho objetivou, ao longo da sua construção, dar a conhecer os elementos que constituem os modelos de gestão democrática e gerencial,

evidenciando suas imbricações no atual modelo de gestão escolar. Para isso, foi necessário investigar questões mais específicas sobre o tema, como:

- Analisar a constituição do conceito de gestão democrática e suas atuais configurações.
- Identificar as raízes do modelo administrativo gerencial e suas conseqüências para a configuração atual da gestão da educação.
- Identificar elementos característicos da gestão gerencial e da gestão democrática.

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste trabalho baseou-se na abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico. A pesquisa qualitativa tem sua origem na busca de um método adequado para a análise e estudo dos fenômenos sociais, que, em função de sua natureza não são passíveis de quantificação. As questões formuladas para a pesquisa qualitativa

não são estabelecidas a partir da operacionalização de variáveis, mas se orientam para a compreensão dos fenômenos em toda a sua complexidade e em seu acontecer histórico. Isto é, não se cria artificialmente uma situação para ser pesquisada, mas se vai ao encontro da situação no seu acontecer, no seu processo de desenvolvimento (FREITAS, 2002, p.27).

A pesquisa qualitativa é uma forma de investigação que vai além da análise objetiva da realidade concreta, procura analisar os fenômenos sociais na sua complexidade e nas especificidades que caracterizam as ciências humanas, como processo de contínua expressão e criação (FREITAS, 2002).

O procedimento metodológico escolhido para a realização da pesquisa é a análise bibliográfica. Este tipo de pesquisa se desenvolve a partir da análise de materiais já existentes sobre o assunto em questão, oferecendo um leque enorme de possibilidade de investigação (GILL, 1994), o que exige do investigador uma delimitação criteriosa do assunto que será pesquisado

Diante disso, para esse estudo, primeiramente foi realizada uma revisão da literatura especializada sobre a temática (teses, dissertações, livros e artigos científicos). Em seguida, iniciou-se o processo de leitura dos materiais selecionados e a organização dos capítulos e o que seria exposto em cada um deles. Foi realizado análises das informações obtidas nas diversas fontes com intuito de atingir o objetivo principal deste trabalho, que é caracterizar os modelos de gestão: gerencial e democrática, evidenciando os entrelaçamentos que ocorrem entre os dois modelos na atual configuração da gestão educacional.

Desta forma, o trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro capítulo é feita uma análise do contexto social brasileiro no final da década de 1980, momento em que o país passava por um movimento de abertura política e luta pela democratização. A partir deste movimento é inserido na Constituição de 1988, o princípio da gestão democrática da educação pública. A inserção deste princípio na Constituição possui uma importância fundamental, pois dele derivam as demais normatizações legais no que diz respeito à gestão da educação.

Para fazer um contraponto com o modelo de gestão proposto nesta época foi necessário um retorno às primeiras décadas do século XX para compreender o modelo de administração da educação vigente naquele período e sua relação com o contexto sócio-econômico. A partir daí torna-se possível verificar a relação estreita que há entre a configuração de um determinado modelo de sociedade e a elaboração de diretrizes que norteiam o projeto de educação em cada época.

Além disso, a compreensão do modelo de administração da educação que se baseia nos princípios da administração geral Taylorismo/Fordismo serve de base para compreender as mudanças que se constróem no final da década de 1980, com o modelo de gestão democrática da educação. Ainda no primeiro capítulo destaca-se também a elaboração da LDB Lei 9394/96 na qual o ideal democrático sonhado na década de 1980 aparece bastante apagado e enfraquecido no texto da Lei. As razões para esse fato são explicitadas com maior clareza no terceiro capítulo.

Na segunda parte, são evidenciados os mecanismos da gestão democrática: participação, conselhos escolares, eleição de diretores, descentralização das decisões e a autonomia da escola. Destaca-se o papel dos mesmos para a implementação do projeto democrático de educação, fazendo um contraponto com o modelo de administração escolar que marcou o período de governo ditatorial no Brasil. Procura-se apontar neste capítulo as contribuições de cada mecanismo para a implementação da democracia na escola e principalmente como possibilidade de exercício democrático para todos os envolvidos no processo educativo, cujos efeitos são capazes de alcançar dimensões maiores, favorecendo a construção da democracia na sociedade.

O terceiro capítulo traz à tona o modelo de gestão gerencial, que surge no âmbito da empresa privada no período pós-segunda guerra mundial na empresa automobilística da Toyota no Japão. No Brasil, os efeitos deste novo modelo de

gestão que vem impregnado dos princípios neoliberais se fazem sentir durante a década de 1990 com a reforma do Estado.

A gestão gerencial, nascida na esfera privada, invade os espaços públicos com a finalidade de responder às exigências do neoliberalismo, cujas principais características são a diminuição do papel do Estado e a delegação de suas tarefas para a sociedade civil. A grande questão que se coloca é a ressignificação dos princípios da gestão democrática, pela gestão gerencial que imprime nos mesmos sentido contrário, gerando uma confluência perversa que coloca em risco o avanço democrático brasileiro.

Este estudo chama a atenção para a escola que, como instituição social, está sujeita as contradições e interesses que se materializam no âmbito da política, e da economia e que interferem na sua forma de gestão. A questão central que se coloca neste trabalho são as confluências entre dois projetos antagônicos de sociedade: modelo democrático e modelo neoliberal que interferem de forma significativa nos rumos da gestão escolar e colocam em xeque a construção da democracia na escola.

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

1.1 Década de 1980: a gestão democrática na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 é elaborada em um contexto marcado pela necessidade de democratização do país, que acabava de sair do regime de governo ditatorial. A época caracteriza-se pelo surgimento dos primeiros movimentos grevistas, a luta pela liberdade de organização partidária, o movimento “Diretas já”, entre outras ações no campo político e social que configuravam um clima de maior participação no país e encaminhavam, inclusive, para uma nova forma de organização do Estado (ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

Juntamente com a grave crise econômica que atingia o país no final do regime militar, causada pelo desequilíbrio financeiro e o crescimento da dívida externa, herança da má administração do governo militar, surgiam sinais de esperança e perspectivas de democratização do país. Ao contrário, a crise da Nova República, além de econômica era também desencanto e incertezas diante das contradições e insucessos do governo Sarney², primeiro presidente a assumir o cargo após a ditadura. O caráter autoritário e centralizador que caracterizou a ditadura no Brasil, entre os anos 1964 e 1985, passou a ser questionado pelos movimentos populares e sindicais com vistas na construção de uma forma de governo, transparente, com instâncias de participação, sujeito a um maior controle público e atento às demandas sociais. Essas reivindicações se inscreveram no

² Vale lembrar que Sarney, na condição de vice-presidente e, contradizendo o princípio constitucional, que garantia a posse ao presidente da Câmara, assumiu o cargo no lugar de Tancredo Neves, presidente eleito, que faleceu antes da posse (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2004).

plano das reformas democráticas do Estado brasileiro, cuja preocupação estava em materializar, na esfera legislativa, o conteúdo democrático.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 se configurava tendo como base os anseios de uma sociedade sedenta de mudanças e que lutava pela construção de um país democrático. Os direitos sociais e individuais assegurados na Lei dão a ela um caráter extremamente positivo, passando a ser considerada a Constituição mais cidadã que o Brasil já teve. Em relação aos direitos individuais, a Constituição assegura o acesso de todos às informações fornecidas pelos órgãos públicos, de interesse individual ou coletivo, tratado no inciso XXXIII do art. 5º (BRASIL,1988).

Em relação aos direitos sociais, no art. 10 a Constituição assegura a todos os trabalhadores e empregadores a participação em órgãos colegiados que tratem de assuntos de seus interesses (BRASIL, 1998). A participação de representantes de diferentes setores em órgão da administração pública também é um direito garantido na constituição. Além destes, o direito à educação é assegurado nos termos na Lei.

Segundo Adrião; Camargo (2007), em decorrência do processo de redemocratização do país que acontecia na época, no campo educacional também se inseria ideias democráticas que partiam de um movimento crítico que reivindicava mudanças, dentre elas, foi introduzido na Constituição Federal o princípio de gestão democrática do ensino.

No entanto, é preciso destacar que a introdução deste princípio na Constituição Federal rendeu alguns debates em torno do sentido que este deveria atribuir à gestão da educação. Este debate deu-se entre dois grupos principais. O primeiro, constituído por entidades de caráter nacional e identificado com a defesa da Escola Pública, mostrava-se adepto à participação da comunidade local na gestão educacional e escolar. Esta defesa baseava-se no entendimento de que para a construção de uma sociedade democrática a educação constituía-se no principal pilar. Portanto, a participação no cotidiano escolar seria o começo para a aprendizagem da democracia que se queria construir na esfera maior da sociedade.

O segundo grupo, ligado ao interesse privado, composto por representantes do empresariado educacional e das escolas confessionais, se opunha ao posicionamento do primeiro, em relação a ideia de Gestão. Para estes, a participação se resumia na colaboração de alunos, famílias e professores com a

direção das escolas ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino e não na tomada de decisões no âmbito da gestão escolar.

No texto do anteprojeto da Constituição o conceito de gestão incorporado foi o do primeiro grupo, porém teve sua formulação alterada e apoiada pelos setores conservadores. De acordo com Adrião; Camargo (2007) o texto alterado ganhou um sentido redundante e restritivo, passando a ter a seguinte redação: “gestão democrática do ensino público na forma da lei” (BRASIL, 1988).

O conceito de gestão escolar ficou restrito ao ensino público, excluindo a gestão democrática do ensino privado. A expressão “na forma da lei” protelou a operacionalização da gestão democrática para um segundo momento, quando da elaboração de leis complementares, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96, por exemplo. Dessa forma, a permanência da gestão democrática do ensino público na Constituição, representou uma conquista parcial, na medida em que sua abrangência tornou-se limitada e sua aplicação adiada.

A década de 1980, no Brasil é marcada pela rearticulação dos movimentos sociais cuja principal reivindicação era a democratização do país. No campo educacional³, desde o início dos anos 1980 já haviam manifestações também nesse sentido, indicando a necessidade de uma reestruturação na lógica da organização dos sistemas de ensino atendendo a demanda por democracia. Nas palavras de Adrião:

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleições de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática, dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor da escola, ou ainda como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava na lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios, própria das organizações burocráticas (ADRIÃO, 2006 p. 56)

A necessidade de um redirecionamento na organização da estrutura escolar se dava em defesa de uma administração coletiva da escola, com a participação da comunidade nas tomadas de decisão, na elaboração de metas para ensino em cada unidade escolar e a exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder

³ É preciso salientar que as primeiras alterações na dinâmica da gestão da escola pública foram protagonizadas no Estado de São Paulo, com a instalação dos conselhos escolares em 1983. As alterações atendiam a demanda por democratização das relações de poder no interior da escola (ADRIÃO, 2006).

público. Em síntese, as mudanças indicavam o caminho da democratização da gestão escolar e educacional (ADRIÃO, 2006).

Adrião destaca que a democratização da gestão escolar pressupunha a articulação de três mecanismos básicos:

medidas voltadas para a descentralização político-administrativa das estruturas governamentais, para o aumento da participação de usuários e funcionários nos processos decisórios escolares e aumento da autonomia pedagógica e de gastos para as unidades escolares (ADRIÃO, 2006, p.58).

Estas reivindicações no campo educacional traduziam o “espírito” democrático que marcou os anseios da sociedade nesta época e tinham como propósito provocar a mudança social e a educação seria um instrumento dos mais relevantes nesta transformação.

Para compreendermos a ideia de gestão escolar da forma como se configura neste momento da história, no final da década de 1980 - como instrumento para a construção de uma sociedade democrática – faz-se necessário um retorno ao cenário educacional brasileiro nas primeiras décadas do século XX e não somente ao cenário educacional, mas também ao campo social, político e econômico que caracterizam o início do século passado.

1.2 Das raízes da administração escolar à configuração do modelo atual de gestão

A década de 1930 no Brasil é caracterizada por grandes transformações no campo educacional. De acordo com Drabach (2009), esse momento da história educacional brasileira é marcado pelos ideais progressistas de educação em contraposição ao modelo de educação tradicional, que não respondia mais às exigências de uma sociedade que avançava no processo de industrialização. Este cenário educacional configurou-se por influência, principalmente dos ideais da Escola Nova⁴, protagonizados pelo educador norte americano, John Dewey.

⁴ A Escola Nova era um movimento de renovação escolar, cujas ideias “baseavam-se nos progressos mais recentes da psicologia infantil, que reivindicava uma maior liberdade para a criança, o respeito às características da personalidade de cada uma, nas várias fases de seu desenvolvimento, colocando o ‘interesse’ como o principal motor de aprendizagem [...] O centro da educação e da atividade escolar passava a ser a criança, com suas características próprias e seus interesses e não mais a vontade imposta do educador” (LEMME, 2005, p.167). Entretanto, este novo modelo pedagógico também despertou muitas críticas especialmente em relação ao desenvolvimento de um processo de psicologização da infância, pois, no processo educativo, eram consideradas apenas as características individuais e não as diferentes condições sociais dos indivíduos, o que contribuía para

Estes novos ideais de educação são resultado, em parte, das mudanças ocorridas no campo econômico, político e cultural durante no final século XIX e início do XX com a ascensão da sociedade industrial europeia, que aos poucos foi tomando dimensões maiores, espalhando-se pelos demais continentes. Essa nova configuração social demandava também, uma nova forma de compreender a educação. O desenvolvimento científico no campo da psicologia e medicina, principalmente, forneceram as bases para o desenvolvimento da racionalidade pedagógica, capaz de combinar características individuais e exigências sociais, respondendo as demandas do sistema. Dessa forma, “a escolarização, neste período, generaliza-se, passando a se constituir em processo decisivo tanto no âmbito do progresso individual, quanto social” (DRABACH, 2009, p.18).

Diante desse contexto, as ideias e diretrizes que moviam intelectuais brasileiros a pensar uma nova educação, segundo Lemme (2005) eram impulsionadas, por um lado, pelas condições objetivas, caracterizadas pelas transformações sociais, políticas e econômicas da época. Por outro lado, eram influenciados pelo conjunto de ideias vindas da Europa que pregavam a renovação de métodos e processos de ensino que vinham na contramão da “velha pedagogia Jesuítica” o chamado movimento escolanovista, já descrito anteriormente.

Grandes transformações também ocorriam no campo da cultura, como as expressões durante a Semana de Arte Moderna em 1922, que exaltavam a cultura nacional. Entre os educadores, cientistas e intelectuais brasileiros envolvidos no processo de modernização da educação, do ensino e da cultura no Brasil, de acordo com Lemme (2005), figuravam os seguintes nomes: Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Afrânio Peixoto, Roquete-Pinto, Sampaio Dória, Almeida Júnior, Mario Casassanta, Atilio Vivaqua, Francisco Venâncio Filho, Edgar Sússekind de Mendonça, Armanda Alvaro Alberto, Cecília Meireles, entre outros.

As críticas ao modelo tradicional de educação e as novas aspirações destes educadores brasileiros resultaram no documento que ficou conhecido como “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Neste documento é possível identificar características fundamentais como: um modelo de educação baseado no respeito ao desenvolvimento individual; a educação como um direito de todos dentro do princípio

um agravamento das desigualdades. Além disso, promoveu uma adaptação da educação às demandas da sociedade capitalista, sem questionar a nova organização da sociedade a partir do processo de industrialização.

democrático da igualdade de oportunidades para todos; o direito a educação deve ser assegurado pelo Estado, por isso esta deve ser essencialmente pública; a educação por ser democrática deverá ser única, obrigatória, gratuita e laica; na organização dos serviços e dos sistemas de educação e ensino adota-se o princípio da descentralização administrativa. Este último princípio possui grande relevância neste estudo, pois, nos ajudará a compreender, mais adiante, o processo de configuração da gestão democrática, um dos objetivos desta investigação.

No campo da administração escolar a grande questão que embasava os discursos dos intelectuais era a necessidade de cientificação da educação e a ampliação da oferta educacional, alimentada pelo desejo da erradicação do analfabetismo que apresentava elevadas taxas e constituída a “vergonha nacional” que uma vez eliminada “colocaria o país *pari passu*⁵ com o mundo desenvolvido, seja porque aumentaria o número de votantes, seja porque alguns grupos populares já haviam compreendido a alfabetização como instrumento político” (GIORGI, 1992 *apud* DRABACH, 2009 p.18).

O movimento reformista que tomava corpo nas décadas de 1910 e 1920, superestimava as possibilidades de intervenção do processo educativo, de tal forma que nele eram depositadas as soluções para os problemas sociais, econômicos e políticos do país (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2004).

No Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, a crítica à falta de espírito científico na administração escolar se definia como a principal causa da desorganização do sistema de ensino. Dessa forma, buscava-se a construção de um modelo de administração que, embasado em princípios científicos, garantisse a eficácia do ensino. Surgem, neste contexto, os primeiros escritos sobre a administração escolar no Brasil, protagonizados, em sua maioria, pelos próprios educadores participantes do Manifesto.

Segundo Drabach (2009, p.19):

Dentre as condições que favoreceram estes escritos, uma delas foi a criação da cadeira de Administração Escolar na Universidade de São Paulo (USP) e no Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Na USP, Roldão Lopes Barros foi o primeiro professor da referida disciplina, sendo o introdutor das idéias de Henry Fayol nos estudos de Administração Escolar. Embora não tenha produzido nenhum escrito sobre o tema, foi orientador do trabalho de José Querino Ribeiro: *Fayolismo na Administração das escolas Públicas*

⁵ Expressão de origem latina que significa “ao mesmo tempo”, “simultaneamente”. Nesta situação significa que o investimento na educação colocaria o Brasil em pé de igualdade com países desenvolvidos.

(1938). Tempos depois, Querino Ribeiro elabora outra obra, Ensaio sobre uma teoria de Administração Escolar (1953), resultante da tese defendida ao ingressar como professor na Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, na Universidade de São Paulo.

Além de Querino Ribeiro, destacaram-se também Carneiro Leão, Lourenço Filho e Anísio Teixeira como protagonistas dos primeiros escritos de administração escolar no Brasil, cujas produções contribuíram para a definição dos contornos administrativos da educação naquela época.

Com o aumento da oferta educacional a organização da educação torna-se cada vez mais complexa e, de acordo com Carneiro Leão, (DRABACH, 2009) a administração educacional inspira-se na abordagem clássica de administração⁶, aquela aplicada às empresas. O mesmo apostava na formação baseada em cursos preparatórios, na instrumentalização intelectual, mais do que na experiência empírica que, de certa forma, contradizia os ideais de cientificidade da educação.

Inspirado no modelo de administração empresarial, movimento Fayolismo nascido na França, Carneiro Leão defendia um modelo de administração voltado para operações técnicas e de organização sistemática e fiscalizadora de todos os espaços e ações dentro da escola de forma que esta se desenvolvesse em harmonia.

O pensador idealizou um modelo de administração escolar extremamente hierarquizado e centralizado na figura do diretor. Este deveria ser uma pessoa muito preparada intelectualmente, trazendo em sua bagagem conhecimentos administrativos, pedagógicos e educacionais de forma geral. O diretor deve ser defensor das políticas educacionais mais amplas, pois seu papel dentro da escola além de dirigir é de um representante legal do estado. Leão defendia que a ação do diretor deve ser administrativa e também pedagógica. No entanto, observa-se nos objetivos da Administração Escolar a predominância do caráter administrativo. Dessa forma:

[...] para Leão, a função pedagógica do diretor (da Educação ou Escolar) está precisamente em desenvolver ações administrativas que visam a

⁶ A abordagem Clássica da Administração é composta por duas correntes que se desenvolveram no início do século XX, embora em contextos distintos: nos Estados Unidos a Escola de Administração Científica, tendo como principais expoentes Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947); na França desenvolveu-se a Teoria Clássica, a partir dos trabalhos de Henri Fayol (1841-1925). A primeira corrente desenvolveu uma teoria administrativa com ênfase nas tarefas, enquanto a segunda a ênfase estava na estrutura. (CHIAVENATO, 1983).

garantir as condições para o desenvolvimento de ações pedagógicas (DRABACH, 2009, p.29).

Em síntese, a administração escolar conforme foi idealizada por Carneiro Leão, se centrava na figura do diretor que era o responsável por planejar as diretrizes gerais da educação e por organizar o grupo de professores e técnicos que tinham a função de colocar em prática as políticas educacionais.

Assim como Leão, José Querino Ribeiro via a aplicação de uma administração escolar como algo necessário para assegurar a unidade educacional. Para o mesmo, a administração deve atender “antes de mais nada, a uma filosofia e a uma política de educação” Os princípios de administração defendidos por Ribeiro são: os objetivos e ideais de educação que representam as razões pelas quais se educa; os meios através dos quais se alcançarão os objetivos, que são as políticas adotadas pela educação; os fundamentos da educação baseados especialmente nos pressupostos dos ideais da Escola Nova: liberdade, unidade, economia, flexibilidade. De acordo com Drabach (2009), outro princípio fundamental da teoria de Ribeiro é o estudo da administração geral. O mesmo inspirava-se nos princípios administrativos da teoria de Taylor e Fayol, embora criticasse alguns de seus aspectos, buscando nelas subsídios para a administração escolar.

Ribeiro atribui uma grande importância aos princípios da administração geral. Ele afirma que a administração escolar é uma das formas de aplicação da administração geral. Assim, defendia a divisão do trabalho na escola (princípio da teoria de Taylor), organização do currículo em disciplinas, por exemplo. Porém enfatizava que a administração deveria agir de forma a garantir a unidade no trabalho (princípio da teoria de fayol, que enfatizava a importância da unidade de comando). Em síntese, Ribeiro buscava através de sua teoria a harmonia, a unidade no trabalho e o bom rendimento de forma econômica. (DRABACH, 2009)

Outro teórico que pensou a administração escolar nesse contexto foi Lourenço Filho. O mesmo defende a importância de uma mudança na administração escolar em função da grande demanda educacional surgida a partir do movimento de industrialização do Brasil. A educação deveria ter relação com o perfil de trabalhador que se pretendia formar. Ou seja, a instrução passa a ter uma grande influência na seleção dos trabalhadores para a indústria. A escola deveria produzir algo em quantidade e em qualidade (DRABACH, 2009). Dada a complexidade da escola, Lourenço filho enfatiza a importância de abandonar o caráter experimental e

intuitivo que caracterizava a administração até então, para adquirir maior cientificidade e racionalidade, em concordância com o espírito administrativo geral da época.

De acordo com Lourenço Filho, uma atividade complexa como a administração escolar requer, para o melhor funcionamento, a distribuição de tarefas, ou seja, a divisão do trabalho que, de acordo com o mesmo, necessita de organização para que possa construir um fim determinado (DRABACH, 2009).

Administração e organização na visão do autor servem como meio para tornar as instituições mais eficientes e não como um fim em si mesmas. Em relação à proposta de administração escolar de Carneiro Leão e Ribeiro, Lourenço Filho agrega um elemento novo, que reflete a sua formação em psicologia, a ideia de *comportamento administrativo*, dando destaque ao papel das relações humanas na concretização dos objetivos educacionais. Dessa forma ao administrador escolar cabe também gerir as relações dentro da escola, ajustando-as entre si, tornando-a solidárias e participativas na execução de objetivos comuns, embora não tenham participado da elaboração (DRABACH, 2009).

Essa valorização das relações dentro da escola não rompe com a ideia de hierarquização, que de acordo com Lourenço, está organizada em quatro níveis: alunos, mestres, diretores e chefes de órgão de maior alcance.

Outro pensador que se ocupou em pensar a administração escolar nessa época foi Anísio Teixeira. Diferente dos outros três autores, Anísio criticava a aplicação direta da estrutura da administração geral à educação em função de que essas duas formas de administrar visam a concretização de objetivos diferentes. Na fábrica o mais importante é o produto final e a humanização está no ajuste do processo de trabalho. Na escola é a formação humana do aluno, algo que envolve maior complexidade (DRABACH, 2009).

O autor salienta a importância de três funções administrativas dentro da escola: o administrador escolar, o supervisor de ensino e orientador ou guia dos alunos. Na sua visão somente o professor é capaz de exercer estas funções na escola. O autor, na sua forma de pensar a administração escolar, tirava do centro a figura do diretor, destacando o próprio processo educativo como central. A função de quem administra nada mais é oferecer o suporte para que a aprendizagem aconteça (TEIXEIRA, 1961).

Diante da expansão dos estabelecimentos escolares, Anísio Teixeira, preocupava-se com a qualidade do ensino. Para ele, mais importante do que ter um grande número de crianças na escola é garantir o processo de aprendizagem de todas. Com a introdução destas ideias administrativas começa o romper-se a aplicação dos princípios da administração geral baseados na teoria taylorista/fordista e inicia uma mudança na forma de pensar a administração escolar (DRABACH, 2009).

No entanto, com o regime de governo ditatorial, estas ideias que conduziam para um avanço na forma de compreender a administração da educação, trazidos por Anísio Teixeira, ficou estagnado. Durante o período político-econômico ditatorial, vivido no país entre as décadas de 1960 a 1980, o modelo de administração escolar utilizado era pautado nas teorias da Administração Geral, e empregado como instrumento de controle e punição nos espaços escolares, retrocedendo aos avanços conquistados em décadas anteriores.

A administração da educação nesta época foi marcada pelo autoritarismo. O planejamento educacional era realizado de forma burocrática, centralizada elaborado por especialistas e por organismos internacionais através de acordo realizados entre o Ministério da Educação (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID).

Estes acordos visavam à criação de convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. O período histórico da realização dos acordos é fortemente marcado pelo tecnicismo educacional no qual a educação é concebida como pressuposto de desenvolvimento econômico. O apoio internacional tinha por objetivo o estabelecimento de diretrizes políticas e técnicas que visavam à adequação do sistema educativo às exigências do capitalismo internacional.

Até os anos de 1980, segundo Drabach (2009), as produções dos Pioneiros sobre administração escolar, foram as mais importantes desta área. Visto que o caráter tecnicista que caracterizou a educação no período ditatorial não favorecia a produção acadêmica.

No entanto, as produções científicas mais significativas a partir da década de 1950 traziam implícitas ou explicitamente as configurações da administração escolar baseada no modelo empresarial que se caracterizava pelo predomínio da técnica e a

divisão do trabalho. De acordo com Ledesma (2008), as reformas⁷ no ensino de 1º e 2º graus e a reforma universitária se preocupam com o aprimoramento científico, com a eficiência e a produtividade, características que, segundo a autora, estão em consonância com o grupo que assumiu o governo a partir de 1964, composto por militares e tecnocratas.

Na universidade houve uma transformação significativa em sua estrutura que permitiu a burocratização do ensino e controle do Estado. No ensino de 1º e 2º graus implantou-se um currículo que articulava o sistema escolar com o mercado de trabalho implantando um currículo de formação técnica em nível médio para três áreas do mercado em desenvolvimento: industrial, comercial e de serviços (LEDESMA, 2008).

Com o fim do governo ditatorial surgem novos anseios sociais, a luta pela democracia e a liberdade de pensamento que imprimem suas marcas também no campo educacional.

1.3 A LDB Lei nº 9394/96 e a Gestão Democrática

A década de 1980, como já destacado, é marcada pelos ideais democráticos que afloravam com intensidade no país que acabava de sair da ditadura. Os anseios de construção de um país democrático refletiram na Constituição Federal de 1988 considerada a mais cidadã pelos direitos sociais nela assegurados. No campo educacional não foi diferente. Nascia na década de 1980, o ideal de construção de um sistema de ensino baseado no princípio democrático, garantido pela Constituição.

Entretanto, a década de 1990, não foi tão promissora em termos dos avanços democráticos gestados na década anterior. Isso porque, um novo projeto de sociedade começava a se constituir a partir de orientações neoliberais, ameaçando a concretização dos ideais democráticos.

A partir das eleições presidenciais de 1989 definem-se os rumos da sociedade para os próximos anos. Segundo Coutinho (2002), o país colocava-se

⁷ Estas reformas aconteceram a partir da LDB de 1971, publicada em plena Ditadura Militar. Esta Lei foi marcada por um caráter tecnicista de adequação do trabalhador às exigências econômicas. Surgem os cursos técnicos em nível de segundo grau. É desencadeado a partir daí a desvalorização de disciplinas humanas como os cursos de história e geografia que se tornaram uma única disciplina denominada Ciências Sociais (SOUZA, 2008).

diante de dois modelos de sociedade, uma do tipo “americana” e outra “européia”. A primeira marcada pela despolitização. Nesse modelo de sociedade, as lutas sindicais se dão a partir de interesses restritos: reivindicações por melhores salários, por exemplo. Já a segunda, apresenta uma organização social em termos políticos, em que as organizações ultrapassam o modelo econômico-corporativo para um momento ético-político universalizador. Este tipo de sociedade, na visão do autor, foi a que permitiu à Europa a construção de um estado de Bem Estar Social⁸ incomparável.

Na concorrência pela Presidência da República na época tínhamos, de um lado, Fernando Collor de Mello, que trazia uma proposta de sociedade neoliberal e se identificava como o modelo americano e Lula que defendia uma proposta de ampliação do espaço público, distribuição de renda e participação popular, representante do modelo europeu de sociedade.

Nas palavras de Arelaro:

[...] a década de 1990 inicia-se com dois movimentos aparentemente contraditórios e fortes: de um lado, o desejo de implementação dos direitos sociais recém-conquistados e a defesa de um novo projeto político-econômico para o Brasil, presentes especialmente nas propostas de governos municipais progressistas, eleitos em 1989; de outro, a assunção de Fernando Collor de Mello, na presidência da República, com um discurso demagógico de defensor dos ‘descamisados’ (os pobres) contra os ‘marajás’ (os ricos) e um projeto de caráter neoliberal, traduzindo o ‘sentimento nacional’ de urgência de reformas do Estado para colocar o país na era da modernidade (ARELARO, 2000, p.96).

Com Collor no poder “deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia”. A imagem populista e moralizante que caracterizou a campanha Collor, foi desmascarada pelo estilo modernizador e intervencionista que se iniciou pela privatização de empresas estatais e marcou a sua gestão até o momento de sua interrupção pelo Congresso Nacional em 1992 (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2004, p. 46).

⁸ O Estado de Bem Estar Social se expande no período de pós guerra, nos anos de 1930, especialmente pela ação da classe trabalhadora e as inovações na política realizada pelos funcionários do Estado. “Naquele período, importantes países europeus já tinham consolidado elementos centrais do sistema de seguridade social: seguro contra acidente, auxílio-doença, previdência aos idosos e seguro-desemprego.” (SALERNO, 2006, p.25). A autora destaca ainda que os sindicatos tiveram um papel muito na conquista dos Direitos Sociais e na constituição do Estado de Bem Estar Social, no período industrial, que oferecia proteção ao trabalhador. No Brasil e na América Latina, no entanto, este tipo de Estado como rede de proteção organizada não chegou a se consolidar. Nos países de capitalismo periféricos, como é o caso do Brasil os serviços sociais se caracterizaram por um caráter assistencialista e compensatório (SALERNO, 2006).

Assume em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco que, diferente do seu antecessor, desacelerou o processo de privatização. No entanto, o projeto neoliberal vai se consolidando, ajudado por pressão das agências internacionais que monitoram os empréstimos financeiros no país, especialmente o Banco Mundial⁹ e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (ARELARO, 2000).

Em 1990, realiza-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien na (Tailândia), esse evento contou com o financiamento de órgãos internacionais como a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura, o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Banco Mundial. Os países participantes da Conferência comprometeram-se em assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos.

Segundo Arelaro (2000), o mérito da Conferência está em colocar a educação básica no centro das atenções mundiais, destacando sua importância e prioridade. O projeto de Educação para Todos compreendia que a educação deveria realizar as Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBAS) de crianças jovens e adultos. Como necessidades básicas destacam-se as seguintes situações: a sobrevivência; o desenvolvimento pleno de suas capacidades; vida e trabalho dignos; participação plena no desenvolvimento; melhoria da qualidade de vida; tomada de decisões informadas; a possibilidade de continuar aprendendo.

Essas situações conforme o projeto deveriam ser enfrentadas em todo o mundo. Entretanto, considerando as diferenças existentes entre os grupos humanos, as necessidades educacionais básicas também seriam distintas, assim como o tempo para a sua resolução (ARELARO, 2000).

Um aspecto importante a ser ressaltado e que fica evidente quando são destacadas as necessidades básicas de aprendizagem é a compreensão de Educação Básica que não se resumia somente na educação escolar. No Brasil, tendo em vista a polêmica que envolveu o conceito de educação básica, na própria conferência, considerou-se como parte do projeto de Educação para Todos, apenas o Ensino Fundamental.

⁹ Banco Mundial foi criado em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, bem como o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio. Estas instituições são portadoras de instrumento de intervenção e com capacidade para alterar decisões econômicas (SALERNO 2006, NOTA).

O Projeto Educação para todos definiu como tempo de implementação de suas metas, o período de 10 anos (1990-2000). Dentre os propósitos do projeto estavam: a prioridade da educação feminina; a educação especial; foco na aprendizagem e na avaliação dos resultados; garantia de condições materiais para a aprendizagem de crianças jovens e adultos; o envolvimento do Estado e também da sociedade em garantir uma educação de qualidade. Em 2000 foi realizado o Fórum de Educação para Todos realizado em Dakar/ Senegal que retomou os princípios definidos na conferência de Jomtien. De acordo com os resultados apresentados no relatório da UNESCO, o Brasil está longe de alcançar os propósitos, especialmente no aspecto da qualidade da educação básica.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) gestada ao longo da década de 1990 traz implícitos os princípios neoliberais e torna-se uma contra reforma ao princípio democrático definido na CF de 1988. Segundo Arelaro (2000), os primeiros cinco anos da década de 1990, mesmo que influências do mercado internacional já se façam perceber na organização do Estado Brasileiro, os princípios democráticos assegurados na Constituição de 1988 são preservados, especialmente a questão da cidadania que orientava a formulação dos direitos sociais e dos projetos educacionais.

A partir de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o conceito de gestão democrática passa por modificações, há uma redefinição do conceito de gestão que provocou influências significativas nas políticas educacionais que se delinearam a partir daí. De acordo com Paro (2007), o primeiro aspecto a ser analisado na LDB de 1996 é a restrição do caráter democrático ao ensino público, o que significaria dar liberdade ao ensino privado de levar em conta ou não o princípio democrático garantido pela constituição. Significa inclusive, colocar em xeque a ideia de construção de uma sociedade democrática.

Nas palavras de Paro:

Por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade (PARO, 2007, p.74).

O segundo aspecto que pode ser destacado em relação ao princípio democrático é que o mesmo se esgota no âmbito nacional, e a responsabilidade de sua aplicação é repassada aos sistemas de ensino, o que significa dizer que caberá

aos estados e municípios a decisão sobre colocar em prática ou não, aspectos muito importantes do princípio da gestão democrática, como a escolha dos dirigentes escolares, por exemplo.

Pode-se aferir aqui que a questão da democracia na educação, de acordo com a LDB se resume ao âmbito da escola, quando deveria ser garantido também em instâncias maiores da organização do Ensino. A gestão da educação se dá tanto em nível macro, quando em nível micro integrando as diferentes instancias da organização do ensino.

O artigo 14 da LDB assegura princípios que já vinham sendo implementados nos sistemas de ensino como a participação dos professores na elaboração do projeto pedagógico das escolas e a constituição de conselhos escolares com a participação da comunidade. Dessa forma, a Lei não traz nenhum avanço, apenas legitima o que já existe (PARO, 2007).

Sobre as condições de trabalho na escola, segundo Paro (2007), os artigos 4º e 25º da LDB/96 trazem subsídios importantes e que podem embasar reivindicações no sentido da construção democrática na escola. Os mesmos garantem condições mínimas de trabalho e de construção da qualidade do ensino, por exemplo, a adequação do número de alunos, respondendo as exigências didáticas pedagógicas, carga horária, condições materiais dos estabelecimentos de ensino.

De acordo com Ledesma:

É forçoso reconhecer que as críticas à aplicação dos princípios da administração geral à administração escolar, à burocratização instaurada na instituição escolar e à tendência a democratização da escola pública básica sustentada em termos legais pela Constituição de 1988, significaram um passo enorme rumo a proclamação dos valores democráticos no setor educacional. Nos discursos pedagógicos pós Constituição, escutamos vozes comuns em torno da proposição da passagem da administração autoritária, de concepção tecnicista, cujo modelo centraliza as decisões referentes ao planejamento e à gestão em especialistas detentores de saberes especializados, para uma administração democrática, que congrega a participação de todos no processo decisório no que se refere ao planejamento e à gestão educacional (LEDESMA, 2008, p.29).

Pode se afirmar que a Constituição de 1988 e a LDB legitimam o princípio da gestão democrática da educação e servem de base para a construção de mecanismos para a sua implementação. No capítulo seguinte serão explicitados estes mecanismos e as diversas questões que envolvem a construção da gestão democrática na escola.

CAPÍTULO II

GESTÃO DEMOCRÁTICA: A CONSTRUÇÃO DA MUDANÇA NA ESCOLA

A gestão é um aspecto de grande relevância na educação escolar. Sua função é de organizar, articular recursos materiais, mobilizar ações humanas no sentido da construção dos processos sócio-educacionais nas escolas, voltados para a formação dos sujeitos. A gestão não é um fim em si mesma, mas um meio, cujo principal objetivo é promover a qualidade do processo de ensino-aprendizagem (LEDESMA, 2008).

Retomando o que já foi destacado no primeiro capítulo, é a partir do movimento iniciado no final dos anos 1980, pós-regime ditatorial de governo que o processo de construção da gestão democrática ganha forças na sociedade e como consequência, também no âmbito educacional. Surge nessa época, um novo enfoque teórico de base sociológica Marxista, trazendo uma visão crítica sobre o papel da educação na sociedade, destacando o seu caráter essencialmente político, ou seja, a educação não é neutra, está sempre servindo a uma ideologia ou projeto de sociedade.

Nesse sentido, diversas críticas são realizadas em relação à aplicação direta dos princípios da administração geral, baseados na teoria Taylor e Fayol, que empregava à educação um caráter tecnicista. As críticas neste campo vinham principalmente dos teóricos, Paro (2000), Felix (1985) e Arroyo (1979). Os referidos autores discordam da relação direta realizada entre a administração escolar e empresarial defendendo que ambas possuem fins avessos e divergentes. De acordo com Ledesma (2008, p.27), os autores:

[...] apresentam uma crítica ao modelo racional/burocrático e examinam o caráter específico do processo pedagógico escolar, concluindo que uma determinada administração – seja de que instituição for, no caso

empresarial ou escolar – não pode deixar de ter o desenvolvimento de seus princípios, métodos e técnicas intimamente ligados com a natureza e os propósitos da coisa administrada.

Conclui-se, dessa forma, que, por possuírem fins diferentes, a escola e a empresa devem ser orientadas por princípios administrativos também diferentes e condizentes com os seus fins. Portanto, os princípios administrativos de uma não podem ser aplicados diretamente à outra.

A escola, que nas décadas de 70 e início da década de 80 esteve orientada por políticas centralizadoras, hierárquicas, verticalizadas e burocráticas, na década de 1990, respondendo as demandas sociais democráticas, passa a ser o foco principal de atenção como um importante recurso na construção da sociedade democrática que se almeja.

A partir de então, as discussões que já estavam presentes nos anos 80 e que influenciaram as reformas educacionais, se intensificam e são traduzidas nas pesquisas e na literatura em torno das questões que permeiam a gestão da educação, colocando em foco a descentralização, a autonomia da escola, o processo de escolha do diretor, a participação da comunidade, a construção do projeto político-pedagógico, requisitos considerados essenciais para democratizar a instituição escolar (LEDESMA, 2008, p.21).

O modelo de educação que predominou durante todo o governo militar até a década de 80 era marcado pela centralização do poder e a divisão do trabalho dentro da escola, segundo Ledesma, “A burocratização deste modelo no sistema educacional produziu uma consciência acrítica, limitada, moldada em um profissional ‘eficiente’ e ‘disciplinado’” (Ibid., p.26).

Diante disso, a construção da gestão democrática na escola traz consigo um grande potencial de transformação na maneira de compreender a organização escolar, a formação do sujeito e as relações que se estabelecem no interior da escola. Os aspectos que a constituem se contrapõem ao modelo centralizador, vertical e autoritário que caracterizaram a educação durante a ditadura e que ainda se apresentam de forma mais ou menos marcante em alguns contextos.

Neste capítulo, objetiva-se apontar os principais mecanismos que constituem a gestão democrática do ensino e seus contrapontos com o modelo de administração escolar. Estes mecanismos constituem-se na:

[...] descentralização administrativa e pedagógica; gestão participativa dos negócios educacionais; eleição direta e secreta para dirigentes de instituições de ensino; constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e

atuação nas políticas educativas; a supressão do Conselho Federal de Educação em razão do seu caráter marcadamente privatista; os colegiados escolares que eleitos pela comunidade escolar, deveriam frear arbitrariedades perpetradas pela administração de sistema e da escola. (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2004, p.41).

Em outras palavras, o processo de construção da gestão democrática na escola implica de forma direta em mudanças nos mecanismos de gestão implantados pela concepção de administração de empresas na escola e no sistema de ensino como um todo, caracterizado pela centralização das decisões e burocratização da escola, condizentes como o modelo capitalista de sociedade. Na visão de Ledesma, construir a gestão democrática significa:

Desligar-se dos pressupostos da administração de empresas transplantados para a escola; compartilhar o poder, pela gestão colegiada e participação de todos no processo decisório das questões educacionais e dar início à construção de uma instituição escolar autônoma em todas as instâncias: didático-pedagógica, administrativa e financeira (LEDESMA, 2008, p.21).

De acordo com Paro (2001) é possível notar significativa transformação nas escolas que tem avançando nos aspectos da gestão escolar democrática, embora em muitos contextos ainda se tenha o modelo administrativo centralizador e hierárquico como orientador da prática pedagógica na escola. Segundo o mesmo autor da mesma forma em que a democracia avança de forma lenta e gradual como princípio orientador da sociedade como um todo, na educação não é diferente o processo também é lento e demanda esforço contínuo de transformação.

De acordo com Ledesma (2008, p.30)

[...] ações têm se voltado para a identificação da escola como instituição social, voltada para a educação, portanto, com objetivos específicos para esse fim e que esforços têm sido reunidos no sentido de superar o enfoque limitado da administração para viabilizar os sujeitos dinâmica e coletivamente em torno de um projeto para a educação e, conseqüentemente, para a escola, que seja capaz de melhorar a qualidade do ensino e de reformular a identidade da educação nacional e da gestão escolar.

A construção da democracia na escola está diretamente relacionada com a construção da qualidade da educação. Na prática, a gestão democrática é uma construção coletiva, que supõe mudança na forma de compreender os objetivos e fins da educação, as relações que se estabelecem no contexto escolar e a função da escola enquanto instituição social.

A autora Luck, (2000) preocupa-se em explicitar o reconhecimento do termo gestão em superação a administração escolar. De acordo com a autora a dinâmica

da gestão supõe uma transformação na forma de compreender a organização do trabalho na escola e o papel da mesma na sociedade, superando os limites da administração estática, centralizadora e tecnicista.

Segundo a mesma autora as relações que se estabelecem no interior da escola deixam de ser hierarquizadas e centralizadoras e a comunidade escolar¹⁰ submissas às decisões provenientes de órgãos centrais, cuja função se limita em supervisionar, controlar o fazer na escola. No modelo de gestão a comunidade escolar: pais, alunos, professores e equipe pedagógica passam a ser co-responsáveis na elaboração, e na implementação do projeto, constituindo a identidade da escola e seu papel naquele contexto.

O conceito de gestão democrática supera o de administração porque segundo Luck (2000) abrange aspectos que a administração não abarca como a democratização da tomada de decisões, a compreensão de que as relações que se estabelecem no interior da escola são dinâmicas e passíveis de conflitos, a elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, o entendimento de que as lideranças no interior da escola devem atuar no sentido de coordenar os esforços de todos os sujeitos envolvidos na tentativa de alcançar os objetivos construídos conjuntamente.

O processo de construção da gestão democrática provoca uma mudança significativa no papel do sujeito dentro da instituição escolar. Este se sente parte do processo e co-responsável com as práticas que acontecem no interior da escola. Ainda sobre o potencial formador dos sujeitos, presente na prática de gestão democrática, destaca Ledesma:

Na gestão, o administrativo e pedagógico se conectam e estabelecem uma prática educativa capaz de intervir criativa e criticamente na formação dos sujeitos, que só pode acontecer no exercício de práticas democráticas e emancipatórias, geradoras da ação gestora menos arbitrária e fundamentada em uma racionalidade capaz de romper com a unilateralidade da tecnocracia (LEDESMA, 2008, p.33).

Desta forma, destacam-se os mecanismos principais de construção de gestão escolar: a autonomia e descentralização do poder participação e construção do PPP (Projeto Político Pedagógico), eleição de diretores. A seguir, o papel de cada um destes mecanismos na construção da gestão democrática na escola.

¹⁰ Comunidade Escolar é entendida aqui como todos os sujeitos que fazem parte do contexto escolar: pais, alunos, professores, equipe pedagógica.

2.1 A autonomia e descentralização do poder na escola

A autonomia da escola é assegurada no artigo 15º da LDB, conforme segue:

Art. 15º. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL 1996).

De acordo com a LDB a autonomia da escola possui três dimensões: pedagógica, administrativa e financeira.

Em relação ao aspecto administrativo, a conquista da autonomia da escola passa pela descentralização das decisões. Segundo Paro (2001, p.57), “A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão”.

É preciso, no entanto, como alerta Paro (2007), não confundir descentralização de poder com desconcentração de tarefas. A construção de autonomia não passa meramente pela desconcentração de atividades e procedimentos. O processo de descentralização precisa avançar para além, criando condições para a participação, como afirma o referido autor: “É necessário que a escola seja detentora de um mínimo de poder de decisão que possa ser compartilhado com seus usuários com a finalidade de servi-los de maneira mais efetiva” (Ibid., p.57).

A descentralização possui um papel fundamental na construção da autonomia da escola. Segundo Luck (2000, p.21):

[...] a descentralização é um meio e não um fim, na construção da autonomia, assim como esta, é, também, um meio para a formação democrática dos alunos. [...] a autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino. Autonomia é a característica de um processo de gestão participativa que se expressa, quando se assume com competência a responsabilidade social de promover a formação de jovens adequada às demandas de uma sociedade democrática em desenvolvimento, mediante aprendizagens significativas.

Dessa forma, compreendem-se a autonomia e a descentralização como aspectos característicos da gestão democrática e que não podem ser entendidos de

maneira dissociada. A descentralização das decisões contribui de maneira significativa para a construção da autonomia da escola e esta constitui um aspecto fundamental da Gestão Democrática.

Em relação ao aspecto financeiro da autonomia é preciso não confundir autonomia com abandono ou privatização. A autonomia financeira da escola está em fazer uso dos recursos financeiros e utilizá-los da forma mais adequada aos fins educativos. E os recursos financeiros para suprir as necessidades mais fundamentais da escola devem ser providos pelo Estado (PARO, 2007; 2001).

Sobre a autonomia pedagógica, “diz respeito a um mínimo de liberdade que a escola precisa ter para escolher os conteúdos e métodos de ensino, sem o qual fica comprometido o caráter pedagógico de sua intervenção escolar” (PARO, 2001, p.113).

Entretanto, o autor ainda destaca que a autonomia pedagógica precisa ser construída sobre uma diretriz de conteúdos definidos em nível nacional, sem deixar que seus reais objetivos fiquem sujeitos a decisão de um determinado grupo na gestão da escola. Da mesma forma, a gestão administrativa deve ser construída a partir de diretrizes gerais e cada unidade escolar imprime à sua gestão a forma considerada mais adequada às suas peculiaridades.

Diante disso, pode-se aferir que a escola possui autonomia para gerir seus recursos, estabelecer suas diretrizes pedagógicas e administrativas, mas o Estado de nenhuma forma poderá se eximir de sua função de prover os recursos financeiros, administrativos e pedagógicos necessários para o funcionamento do sistema de ensino.

2.2 Participação: eleições de diretores, conselho escolar e construção coletiva do projeto político-pedagógico (PPP)

A eleição de diretores juntamente com a formação dos conselhos escolares e a construção coletiva do PPP, são instrumentos importantes na construção da democracia na escola. No entanto, a democratização da escola não se reduz, como afirma Paro (2001) na eleição para diretor e a escolha dos dirigentes escolares não garante a construção democrática na escola. Assim como a presença do conselho escolar e a construção do PPP por si só não garantem a implementação da gestão democrática. Isso porque a questão da democracia como mudança na prática

escolar, de acordo com Souza (2009) vai além da tomada de decisões. Nas suas palavras:

Implica identificar problemas, acompanhar ações, controlar e fiscalizar, avaliar resultados. Se se trata de democratizar a gestão (da escola) pública, e isso pressupõe a ampliação da participação das pessoas nessa gestão, isso significa que a participação não pode se resumir aos processos de tomada de decisões. Nesse sentido, a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade (SOUZA, 2009, p.135).

A participação quando se resume somente na tomada de decisões, torna-se uma armadilha para a construção democrática, podendo se tornar inclusive burocrática. Como afirma Paro (2001), as eleições de diretores nas escolas públicas acabam não significando a escolha de um líder para coordenar os interesses da coletividade, mas, da parte de quem elege, uma transferência de obrigações, ou seja, “[...] uma oportunidade de jogar sobre os ombros do diretor toda a responsabilidade que envolve a prática escolar” (p.67).

Contudo, como afirma ainda o referido autor:

[...] é preciso ter presente que, também neste caso, não se trata em absoluto de culpar a eleição, mas de reconhecer que ela tem limites que só podem ser superados quando se conjuguem, ao processo eletivo, outras medidas que toquem na própria organização do trabalho e na distribuição da autoridade e do poder na escola (p.67).

Da mesma forma, a constituição dos conselhos escolares são apenas um instrumento de democratização, que por si só não garantem a democracia na escola. De acordo com Paro (2001), desde o surgimento dos conselhos escolares na década de 1980 até hoje a dificuldade em constituir um conselho escolar e fazer com que de fato funcione está relacionado com a organização do poder na escola, que se concentra ainda na figura do diretor. Segundo o referido autor, o grande problema que envolve a constituição dos conselhos escolares é que tem sido tomado como uma medida isolada, desligado de uma política mais ampla de democratização da escola o que acaba evidenciando muito mais a sua face burocrática do que a sua inspiração democrática.

“O conselho escolar que deveria existir para dar apoio e auxiliar o diretor na sua tarefa de administrar a escola acaba sendo mais um encargo do qual ele precisa prestar contas” (PARO, 2001, p.83). Nesse caso, torna-se muito complicada a execução das atribuições do conselho escolar porque este acaba sendo

subordinado à vontade do diretor. Para mudar esta realidade faz-se necessário “uma nova ética que desautorize a atual configuração autoritária de escola”. (Ibid., p.80).

Como destaca Mendonça (2001):

apesar das dificuldades decorrentes da implantação e funcionamento dos colegiados escolares, estes são mecanismos capazes de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar. (MENDONÇA, 2001, p.91):

A construção da democracia na prática da escola não é uma tarefa fácil, necessita a aplicação dos mecanismos que a viabilizam, com a consciência de que eles, por si só, não serão capazes de implementá-la. Faz-se necessária uma mudança de pensamento na maneira de compreender e distribuir o poder na escola.

De acordo com Veiga (2002), a socialização do poder propicia a participação coletiva e a construção da autonomia que elimina a dependência da escola de órgãos externos que elaboram as políticas, das quais a escola é mera executora.

Nesse sentido, outro mecanismo que contribui para a implementação da gestão democrática na escola é a construção coletiva do projeto político-pedagógico. A construção do PPP compreendido na lógica da gestão democrática visa à superação do dualismo entre teoria e prática e entre os que elaboram e os que executam.

De acordo com Veiga (2008, p.30):

a construção do Projeto Político-Pedagógico é um ato deliberativo dos sujeitos envolvidos com o processo educativo da escola. Entendemos que ele é o resultado de um processo complexo de debate cuja concepção demanda não só tempo, mas também estudo, reflexão e aprendizagem de trabalho coletivo.

O PPP, como construção coletiva, para ser definido necessita de muita reflexão entre o grupo de professores, especialistas, alunos, pais (VEIGA, 2008) que juntos terão condições de realizar a leitura da realidade e estabelecer metas e diretrizes, sobre as quais será direcionado o trabalho na escola. A adesão à participação no projeto não deve ser uma imposição, mas conquista realizada pelo empenho e envolvimento da equipe coordenadora. Ainda segundo Veiga (2008), a legitimação do projeto Político Pedagógico está no grau de envolvimento e no tipo de participação dos sujeitos envolvidos no processo.

Em síntese:

[...] o processo de construção do projeto é dinâmico e exige esforço coletivo e comprometimento; não se resume, portanto, a elaboração de um documento escrito por um grupo de pessoas para que se cumpra uma formalidade. É concebido solidariamente com possibilidade de sustentação e legitimação (VEIGA, 2008 p.14).

A elaboração do PPP na concepção de gestão democrática vai além de um ato burocrático, constitui a identidade da escola porque ao mesmo tempo em que apresenta o seu retrato, propõe uma construção inédita onde todos se sentem parte. A gestão democrática passa a ser então, uma exigência do projeto político pedagógico.

Souza (2009), ao falar sobre o conceito de gestão democrática, faz uma articulação entre a escola pública, a política, o poder e a democracia e identifica alguns elementos que na sua visão:

possibilitaram a construção de um conceito de gestão escolar democrática, reconhecendo-a como um processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola (SOUZA, 2009, p.136).

Cabe-nos destacar que embora fundamentais, os mecanismos de gestão por si só não são capazes de garantir a construção da gestão democrática. “Eles a auxiliam, seguramente, mas podem mesmo se tornar aparelhos burocratizantes e pouco democráticos” (Ibid., p.137). A construção da gestão democrática implica uma conscientização política que leva ao comprometimento com a escola e conseqüentemente com a sociedade. O potencial transformador da gestão escolar democrática se confirma na medida em que as pessoas “tomam a democracia e o diálogo como princípio não apenas das suas relações na escola, mas como um fundamento da vida, em todas as esferas da sociedade” (Ibid., p.137).

Contudo, vale lembrar que este conceito de gestão democrática aqui explicitado como instrumento capaz de promover a emancipação e a conscientização do papel político que cada um exerce na coletividade, tanto no espaço escolar como na sociedade e que portanto, constitui-se em um instrumento de transformação social, é um ideal que começa a se construir no Brasil, a partir do final da década de 1980. Porém, o campo educacional concebido como central na definição dos rumos da sociedade reflete não só os interesses sociais pela

democracia, como também os demais interesses que movem a sociedade capitalista e desigual.

Na década de 1990, acontece uma transição de referenciais nas esferas social, política e econômica que provocam:

[...] mudanças substantivas na organização e gestão da educação pública, atribuindo aos sistemas de ensino a competência de formar os indivíduos para a empregabilidade, a competitividade e para as exigências da sociedade do século XXI (OLIVEIRA, 2000, p.245).

No próximo capítulo, serão explicitados estes interesses e as influências que exercem no campo da gestão escolar, gerando modificações significativas na forma de conceber o conceito de gestão democrática.

CAPÍTULO III

GESTÃO GERENCIAL: A RESSIGNIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Para entendermos as atuais configurações do modelo de gestão educacional, precisamos recorrer à história e às mudanças político-econômicas que ocorreram nos países capitalistas em meados da década de 1970. Até este período, o modelo de produção Taylorismo/Fordismo, era o que regia a organização da sociedade capitalista.

A gestão da educação, por influência do modelo administrativo empregado na fábrica, adquiria um caráter científico e tecnicista, com base na divisão do trabalho¹¹. Com a crise neste modelo de produção, na década de 1970¹², ocasionada pela queda nas taxas de lucro, pela impossibilidade do sistema de manter a reprodução do capital, greves dos trabalhadores e a ineficiência do Estado de Bem Estar Social, o neoliberalismo¹³ se apresenta como uma intensa reação teórica e política contra o

¹¹ A divisão do trabalho na escola era marcada pelo princípio de autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, de subordinação, do interesse particular ao interesse geral, da remuneração do pessoal indicando as influências da a teoria clássica de Fayol, assim como o Taylorismo, na organização do sistema educativo (PEREIRA; GARCIA; CASAGRANDE, 2006).

¹² Na década de 1970, com a crise do petróleo em 1973 e 1979, e o endividamento dos países devedores na Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), ocorre também uma nova configuração no âmbito da economia mundial e o Banco Mundial passa a monitorar as políticas macroeconômicas fazendo ajustes e empréstimos inclusive para fins sociais com regras rígidas e com encargos de financiamento que se tornava demasiado dispendiosos para os países devedores.

¹³ Bianchetti afirma que o neoliberalismo é considerado em geral como “um movimento político-econômico heterogêneo consolidado nos países capitalistas desenvolvidos, em meados da década de 1970, cuja proposta econômica significa o retorno aos princípios ortodoxos do liberalismo, ou seja as propostas da economia clássica como única alternativa de superação da crise pelas quais passam essas sociedades” (BIANCHETTI, 2005, p.21). O autor diz ainda com base no pensamento de Przeworski (1988) que o movimento neoliberal representa uma forma de pensamento antiestadista, baseado na crença da racionalidade do mercado na importância autônoma da moeda, com o intuito de impulsionar a acumulação do capital, considerado o fantasma dos anos 1920 (Ibid., p.21).

Estado intervencionista e de Bem Estar e como a única alternativa viável para superar os problemas econômicos vivido pelas sociedades capitalistas.

É preciso destacar que a ineficiência do Estado apontada pelos capitalistas se dava em função de que o Estado de Bem Estar Social não estava mais correspondendo as suas expectativas. O problema é que esse modelo de Estado tinha elevado gastos sociais e com a queda na taxa de lucros essa lógica estava se tornando insustentável. A saída então foi apontar o Estado como ineficiente, ocultando o fato de que o problema estava na verdade no modo de produção capitalista, que estava em crise.

Na década de 1980, o Brasil, pós Regime Ditatorial, inicia o processo de redemocratização da sociedade. Os ideais democráticos e de luta pela liberdade invadem os espaços políticos e são a causa das reivindicações dos movimentos sociais desta época. O princípio democrático é inserido na Constituição Federal de 1988 e o direito à educação é garantido na Lei, como parte dos direitos sociais, assim como a gestão democrática da educação. No entanto, o mundo já vivia, desde a década de 1970, a crise do capitalismo e assumia o modelo político e econômico neoliberal como resposta (PERONI, 2008).

O Neoliberalismo redefine o papel do Estado, colocando em risco a construção social democrática almejada no final da década de 1980 com a abertura política do país. Na década de 1990, como afirma Peroni (2008, p.1) “vivemos a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas a dificuldade de implementá-los”.

De acordo com Moraes (2002), o neoliberalismo:

acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (p.15).

As políticas neoliberais tendem a reduzir a atuação do Estado, cuja intervenção sobre a iniciativa privada é vista quase como uma intromissão, uma forma de tolher a iniciativa e a competitividade necessárias ao desenvolvimento econômico. Na visão dos neoliberais o Estado está em crise e por isso necessita de uma reforma inspirada nas leis do mercado, para assim superar a decadência econômica.

No Brasil em 1995, durante o Governo FHC (Fernando Henrique Cardoso), partindo da premissa de que o Estado é o responsável pela crise na economia e no modelo de produção é criado o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), comandado pelo ministro Bresser-Pereira que “apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública” (ABRUCIO, 2007, p.71).

Nesse momento, o banco mundial e demais organismos internacionais estavam desenvolvendo a política de incentivar os países subdesenvolvidos na reforma do estado, auxiliando-os através de recursos.

A Reforma do Estado no Brasil redefiniu o seu papel e significou a transferência, para o setor privado, de algumas funções que, na visão dos reformistas, poderia ser regulada pelo mercado. A reforma do Estado, portanto recebeu influência do neoliberalismo ao diagnosticar que o problema estava no papel do Estado e ao utilizar a estratégia da privatização que era parte do plano, e da Terceira Via¹⁴, com a criação do público não-estatal (PERONI, 2008).

O Brasil, que no final da década de 1980 passava pelo processo de abertura política e ansiava pela construção de um Estado democrático, assegurado inclusive pela Constituição Federal, encontra-se na década de 1990 com as barreiras impostas pela crise do capitalismo e pela reforma neoliberal. Nas palavras de Peroni:

[...] quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (PERONI, 2008, p.6).

O movimento neoliberal e as estratégias de reorganização do Estado conduziram a uma separação entre as esferas política e econômica e como consequência a um esvaziamento do conteúdo democrático e um enfraquecimento na luta e na concretização dos direitos sociais.

Os anos 1990 foram marcados pela Reforma do Estado e particularmente pela reforma da Administração Pública. Segundo Bresser-Pereira (2006), configura-

¹⁴ A Terceira Via é uma corrente derivada da ideologia social-democrata. Em relação ao Estado a Terceira Via defende que a sua interferência nem pode ser total como no socialismo e nem mínima como no neoliberalismo. A Terceira Via é a atual social-democracia. O presidente brasileiro (1995-2002) Fernando Henrique Cardoso e o Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, “além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via” (PERONI, 2008, p.4).

se o que se considera um marco teórico para uma nova prática na administração pública, a abordagem gerencial¹⁵ que tem o propósito de substituir a perspectiva burocrática que caracterizava o modelo de administração anterior.

A abordagem gerencial “parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos [...] mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas” (PEREIRA, 2006, p.7). Dessa forma justifica-se a adoção de um modelo administrativo moderno, que são as práticas gerencias, inspiradas na administração das empresas privadas.

Nas palavras de Pereira:

Essa perspectiva, desenvolvida na administração das empresas, é também válida para as organizações públicas. Não se trata, porém da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições (Ibid., p.7).

O que se presencia nesta época, segundo Salerno (2008) é uma longa crise que apresenta três bases: material, ideológica e política. Na sua base material: a globalização econômica, “que é a superação do local, na conquista de novos espaços a serem explorados” (SALERNO, 2008, p.36); na base ideológica: apresenta-se o neoliberalismo, que defende a lógica de mercado e o Estado mínimo em detrimento de um Estado de Bem Estar Social, e na base política: difusão do modelo de administração gerencial com foco nos resultados e no acúmulo de capital flexível. Tendo em vista que um projeto de educação não está dissociado de um modelo de sociedade, estes três aspectos entrelaçados provocam influências significativas nas políticas educacionais.

É importante destacar a forte relação que houve/há entre o sistema de produção aplicado às fábricas, a reformulação no modelo de estado e as políticas educacionais. O Taylorismo/Fordismo/Keynesianismo¹⁶, exigia a presença de uma

¹⁵ A perspectiva gerencial é um modelo de administração desenvolvido na esfera privada a partir da organização do trabalho na empresa Toyota, no Japão, o chamado Toyotismo. O Toyotismo foi criado pelo japonês Taiichi Ohno, engenheiro industrial da Toyota e se desenvolveu a partir dos anos 1950. Este modelo de organização da produção previa a descentralização das decisões através da participação dos trabalhadores no processo produtivos, visando aumentar a produtividade. Diferencia-se significativamente do modelo Taylorista/fordista que previa a centralização das decisões e a divisão do trabalho.

¹⁶ O keynesianismo é uma teoria político econômica elaborada pelo economista inglês John Maynard Keynes. A teoria se fundamenta no papel indispensável do Estado para o controle da economia.

base estatal consistente para o desenvolvimento econômico do país, fortalecia-se o Estado de Bem Estar Social. As políticas educacionais seguiam as características do modelo de produção caracterizado pela divisão do trabalho e a administração científica. No modelo produtivo Toyotista¹⁷, ao contrário do anterior, o Estado perde a sua importância, tendo inclusive que repassar algumas responsabilidades para a sociedade civil e o mercado, a fim de favorecer o desenvolvimento econômico e o aumento do capital. (SILVA, 2001)

O toyotismo introduz no mundo do trabalho, a flexibilização, a descentralização, o trabalho em equipe, a autonomia, a participação, entre outros, como elementos característicos de um novo modelo administrativo: a Administração Gerencial, voltada para o aumento da produtividade e competitividade. O novo modelo de gestão desloca o seu foco do estilo burocrático para uma forma de gestão centrada no indivíduo e em suas capacidades (SILVA, 2001)

Os anseios por uma gestão escolar eficiente se fazem presentes nos documentos do MEC a partir de 1995 com vistas na implementação da gestão pública gerencial que se contrapunha a gestão burocrática, afirmando que esta possui uma certa rigidez nas normas e regras, centralizando e concentrando funções no aparelho do Estado (ZENARDINI, 2006).

A política neoliberal empregada tanto na reforma do Estado quanto na reforma da gestão educacional se baseia no princípio de que são os fatores internos, problemas técnicos que impedem o desenvolvimento dos sistemas de ensino. Por isso defende-se uma gestão escolar fundada nos princípios da globalização do neoliberalismo, inclusive como forma de reduzir a pobreza, uma vez que estaria preparando trabalhadores com as qualidades exigidas pelo mercado.

De acordo com Ball, observa-se cada vez mais no contexto atual, que as políticas sociais e educacionais:

[...] estão sendo articuladas e legitimadas explícita, direta e, muitas vezes, exclusivamente em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade (BALL, 2004, p.1109).

Essa teoria exerceu enorme influência na aplicação das teorias clássicas de administração o Taylorismo/ Fordismo.

¹⁷ Modelo de produção aplicado a fábrica Toyota, no Japão, cujas características já foram explicitadas em nota anterior.

De um modelo de produção hierárquico e centralizador (Taylorismo/Fordismo) passou-se para um modelo de produção flexível, descentralizado (Toyotismo), cuja forma de gestão se apropria de termos característicos da gestão democrática: participação, autonomia, descentralização, porém, imprime sobre eles uma marca própria, contradizendo o sentido dado pela gestão democrática. Na visão de Lima (2003, p.120), essas palavras agora aparecem “tendencialmente despojadas de sentido político”.

Os novos sentidos atribuídos aos termos característicos da gestão são assim definidos por Lima:

A autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura de organização-empresa; a descentralização é congruente com a ‘ordem espontânea’ do mercado, respeitadora da liberdade individual e garantia de eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consenso. Mesmo a organização pública sem fins lucrativos (educação, saúde, segurança social etc.) é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de ‘serviços’ aos ‘interessados’ ou ‘utentes’, tendo em vista objetivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neogestionárias (Ibid., p.120).

Em seguida, serão abordados os principais mecanismos da gestão democrática e o novo significado atribuído a eles na lógica gestão gerencial, destacando as implicações que isso traz para a educação.

3.1 Autonomia e participação na lógica da gestão gerencial

Adrião considera que a autonomia é o centro da resignificação dos mecanismos da gestão democrática, na lógica gerencial. É entendida no sentido da responsabilização das unidades escolares pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais. Como destaca a autora, os discursos em torno da autonomia escolar têm por objetivo: “qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e como tais, responsáveis primeiras pela ‘correção destas mesmas mazelas’” (ADRIÃO, 2006, p.68).

Nesse sentido, Azanha (1993) defende que a autonomia da escola não deve significar ausência de políticas educacionais mais amplas. Nas suas palavras

É claro que a autonomia de cada Escola de uma Rede não exime a Administração do Sistema de Ensino da responsabilidade de fixar as diretrizes e as metas de uma política educacional. Mas, quando as escolas não têm sua autonomia e responsabilidades claramente definidas, a tendência da Administração é a de regulamentar em excesso e a das escolas, a de ficarem imobilizadas aguardando as ordens (AZANHA, 1993, p.40).

Diferente do objetivo que permeava este mecanismo como construtor da democracia, na década de 1990 a autonomia é adotada como meio que contribui para aumentar a eficiência da escola, maximizando os resultados educacionais. (ADRIÃO, 2006). Portanto, o que acontece no modelo de gestão gerencial é a transferência de funções para a escola em nome da autonomia que traz em seu bojo o significado supostamente democrático. Na verdade, a sua adoção não passa de um mecanismo para viabilizar a implementação de práticas mercadológicas no âmbito educacional.

Outro elemento que compõe a ideia de autonomia é a adoção de meios de controle sobre o trabalho desenvolvido na escola. Se, por um lado, a escola conquista a autonomia, por outro, é obrigada a prestar contas desta autonomia. Trata-se de uma estratégia de implantação de mecanismo da gestão privada no setor público, cuja capacidade de decisão e responsabilização pelos resultados alcançados seria o ponto de partida.

É importante destacar que a escola possui responsabilidade sobre o trabalho desenvolvido, porque é nela que as políticas educacionais ganham significado e, portanto, é a partir da escola que as políticas educacionais devem ser pensadas. No entanto, vale salientar que a autonomia administrativa da escola pública é sempre limitada porque depende das políticas adotadas pelo governo. Assim como a autonomia pedagógica tanto das escolas públicas quanto das escolas privadas também é limitada em função das normatizações legais e institucionais que as regem por isso a autonomia da escola é sempre relativa (ADRIÃO, 2006, p.71).

Nesse sentido, não se trata de analisar isoladamente cada estratégia do novo padrão de gestão aplicado na escola pública. É preciso analisá-las de forma articulada “descentralização de parte dos insuficientes recursos existentes, maior autonomia para gerenciá-los e centralização do controle dos resultados escolares”. (ADRIÃO, 2006 p.70), que caracterizam a “redução do suporte estatal e o fortalecimento das formas privadas de financiamento do sistema educacional” (OLIVEIRA, 1999 *apud* ADRIÃO, 2006 p.72).

A participação na lógica da gestão gerencial consiste no estabelecimento de parcerias com setores sociais que se disponham a colaborar com a melhoria do ensino público. A campanha lançada pelo Governo Federal em 1999 “Todos pela Educação” delega para a sociedade civil, através do trabalho voluntário, a responsabilidade pela manutenção dos estabelecimentos de ensino, pela realização de atividades extracurriculares e a prestação de outros serviços desenvolvidos de forma solidária no âmbito da escola.

Nota-se que a participação não é entendida no sentido na construção coletiva do projeto político pedagógico da escola, do acompanhamento dos processos e redirecionamento das práticas através da avaliação. No novo modelo de gestão

a posição reservada aos usuários diretos da escola pública, como clientes de qualquer serviço, é a de avaliador externo de um serviço que adquiriu, a partir de padrões que não construiu, mas que lhes foram fornecidos por meio da possibilidade de aferir comparativamente os resultados entre as escolas (ADRIÃO, 2006, p.79).

Mais uma vez é transferida para as unidades escolares e os que dela fazem parte: professores, equipe diretiva e comunidade escolar a responsabilidade pelos resultados obtidos, como se as políticas governamentais não fossem também parte integrante desses resultados.

3.2 A descentralização como suporte para aplicação do modelo gerencial de gestão

Outro mecanismo da gestão democrática trazido para o universo gerencial, considerado o modelo viável de gestão escolar na sociedade neoliberal é a descentralização. Este termo, no universo gerencial, traz em si uma série de contradições que nos colocam em sintonia com a lógica do mercado.

Segundo Power; Whitty (2003, p.792),

A descentralização não apenas reduz as ineficiências do controle monopolista e burocrático como também favorece imperativos de justiça social. Pôr as tomadas de decisão nas ‘mãos do povo’, como reza a cartilha, permite às comunidades locais desenvolverem formas de educação que reflitam seus próprios interesses e preferências e não os de outros, impostos de cima. Isso significa que mesmo quem se opõe às reformas neoliberais em outras esferas pode, às vezes, sentir-se atraído pelas suas vertentes educacionais.

O conceito de descentralização migra para o modelo gerencial de gestão escolar, carregando consigo aparentemente o mesmo significado atribuído à lógica democrática, tornando-se atrativo inclusive para aqueles que em outras instancias não se mostram adeptos do neoliberalismo. No entanto, da maneira como é posta para a escola, a descentralização, através da tomada de decisão acaba tornando-se produtora do individualismo, contradizendo o princípio democrático da tomada de decisões coletivas em vista do bem comum. Uma vez que cada escola possui autonomia para decidir e buscar recursos inclusive para a sua manutenção, abre-se o caminho para o financiamento da educação por setores privados.

Na educação, como na reforma de estado, a descentralização se justifica na medida em que diminui as estruturas administrativas do setor público, e conseqüentemente o custo de sua manutenção (ADRIÃO, 2006, p.73). A motivação principal é de caráter explicitamente econômico. À descentralização dos meios está associada com uma série de instrumentos avaliativos especialmente testes que objetivam medir o desempenho das escolas. Se por um lado é incentivada a autonomia e a descentralização das decisões na escola, por outro os testes de desempenho visam a padronização dos resultados e a busca da uniformidade do que se ensina na escola e da forma como se ensina. Conforme a autora:

Com a introdução desta sistemática de avaliação, o desempenho da escola e do trabalho docente são monitorados e avaliados em função de padrões generalizados e pré-definidos para o produto do trabalho escolar: quantidade, tipo de informação e habilidades desenvolvidas junto aos alunos em cada ano/nível de escolaridade. (Ibid., p.74).

Segundo a mesma autora é na lógica do controle sobre o trabalho do professor que se encontra o mais poderoso instrumento de introdução da lógica da gestão capitalista na educação. Nesse contexto, a atuação do professor e a autonomia da escola se voltam para a execução, para a aplicação daquilo que será avaliado. A autonomia é exercida na direção da implementação de políticas centralizadas como é o caso do sistema de avaliação do desempenho de alunos e de escolas.

É importante considerar que a existência de um sistema tecnológico de armazenamento das informações, obtidas através das avaliações, significa um avanço para a educação brasileira, na medida em que possibilita um mapeamento das informações e a caracterização do sistema de ensino através de dados quantitativos (ADRIÃO, 2006).

No entanto, como destaca Adrião (2006) a avaliação é um elemento que deve fazer parte de qualquer planejamento, colaborando de maneira significativa para a sua eficiência. A avaliação possui uma função pedagógica fundamental. Ao mesmo tempo em que se torna indicativo da situação educacional, serve para provocar um redirecionamento nos processos pedagógicos, apontar novos caminhos para o processo educativo na escola. Portanto, esta deve ser elaborada segundo o projeto de cada escola.

Assim ao garantir às escolas a possibilidade real de elaboração de seu projeto pedagógico, são seus resultados e os processos vivenciados que devem e podem ser cobrados; no entanto, quando a definição dos resultados é fixada e cobrada externamente, a autonomia pedagógica não passa de retórica (ADRIÃO, 2006, p.75).

Na lógica da nova gestão,¹⁸ os recursos são desconcentrados, ao passo que as metas e resultados se padronizam e apontam o nível de “produtividade da escola” (ADRIÃO 2006). Vinculado a isso está também a questão do ganho de produtividade, próprio da lógica do mercado, que na educação consiste na criação de novas políticas de formação de professores com um sistema de premiação em função do seu desempenho de cada profissional – “a lógica da meritocracia, considerado um mecanismo fundamental para garantir a eficiência” (TEDESCO, 1991 *apud* ADRIÃO, 2006, p.76).

Contudo, são formas de pensar a educação, que, provocando a descaracterização dos mecanismos da gestão democrática, acabam por afastar as possibilidades de construção de uma sociedade, cujas relações se dêem a partir dos pilares da democracia.

3.3 Outras questões importantes na caracterização do modelo de gestão gerencial

O modelo de gestão baseado no Toyotismo ao trazer para a escola elementos como a flexibilidade e a “qualidade total¹⁹”, gera a competitividade, responsáveis

¹⁸ A nova gestão aqui se refere a gestão gerencial.

¹⁹ A qualidade total foi um importante instrumento da gestão gerencial, desenvolvido do Japão após a Segunda Guerra Mundial. Aplicado à educação ou à produção, a Qualidade Total tem os mesmos princípios racionalistas que orientam suas práticas: a busca da máxima eficiência nas práticas dos indivíduos, visando a máxima lucratividade (PONTES, 2002). Pontes (2002) ao analisar a cultura da qualidade Total no Japão em sua dissertação adota os autores Sashkin e Kiser, e salienta alguns pontos que de acordo com os mesmos caracterizam a cultura da Qualidade Total: julga a cultura organizacional como manipulável através da atuação do líder, sem considerar os elementos históricos

pelas políticas educacionais atuais, cuja ênfase se volta para o conhecimento, para habilidades e competências como condição de qualificação do novo trabalhador. (GARCIA; CASAGRANDE; PEREIRA, 2006).

No âmbito educacional o caráter mercadológico empregado à educação gera um novo modo de pensar a ética profissional. Segundo Ball a reflexão sobre a ética “torna-se obsoleta num processo de cumprimento de metas, melhoria do desempenho e maximização do orçamento” (BALL, 2004, p.1117).

É agregado à ética valores financeiros mais do que os valores morais. A performatividade²⁰ da lógica do mercado, segundo o mesmo autor, incute no setor público a preocupação com a imagem, com a propaganda e com o valor simbólico que constroem sobre si. A preocupação maior está “na maneira como apresentam as coisas mais do que como as fazem funcionar.” (Ibid., p.1117).

As empresas oferecem incentivo aos seus trabalhadores e na educação não é diferente, à formação profissional, o desenvolvimento da excelência individual, através da capacidade de liderança, iniciativa, criatividade, desenvolvendo plenamente seu potencial a serviço da empresa. Toda essa organização do trabalho contribui para o desenvolvimento da competitividade, pois o aperfeiçoamento torna-se condição para manter-se no trabalho ou ser substituído. Nestas condições, na visão de Ball “mais do que a qualquer sistema de valor abstrato ou compromissos éticos, esses técnicos são fiéis à política e à sobrevivência institucional” (Ibid., p.1118).

As novas configurações da gestão escolar baseada na gestão das empresas privadas ocasionam mudanças significativas no papel do professor e especialmente na sua subjetividade. Nas palavras de Ball:

O ato de ensinar e a subjetividade do professor ambos sofrem profundas mudanças com o novo panopticismo da gestão (de qualidade e excelência) e as novas formas de controle empresarial (por meio do marketing e da concorrência). Esse processo provoca dois efeitos aparentemente conflituosos: uma individualização crescente, que inclui a destruição das solidariedades baseadas numa identidade profissional comum; e a filiação a sindicatos, como uma forma de se opor à construção de novas formas de

que a constituem nem as contradições das relações de indivíduos em sociedade; a crença de que a cultura da organizações pode ser racional e constantemente modificadas; identifica os indivíduos como produtos ou processos vistos apenas pela aspecto das relações econômicas (PONTES, 2002, p. 32).

²⁰ A performatividade é entendida por Ball como “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (BALL, 2005, p.543).

filiações institucionais e “comunitárias”, baseadas na cultura da empresa (BALL, 2004, p.1118).

Como já destacado é a capacidade de competir e a excelência pessoal que definem a permanência do trabalhador no sistema. Ball (2004) destaca a questão da objetivação que o espírito mercadológico traz para a educação, na qual o conhecimento transforma-se em “resultados”, “níveis de desempenho”, “forma de qualidade”.

Conseqüentemente, o ensino e a aprendizagem são reduzidos a processos de produção e de fornecimento que devem cumprir os objetivos de mercado de transferência eficiente e de controle de qualidade (BOYLES, 2000 *apud* BALL, 2004 p.1116).

Ball (2004) ainda afirma que a ideia de educação, como forma de produção, desconsidera as especificidades decorrentes das interações humanas, inerentes ao processo educativo e que não são passíveis de quantificação. Nessa lógica, a construção do processo educativo e as relações humanas que o envolvem, acabam sendo desconsideradas e os resultados são traduzidos através do alcance de metas.

A prática do ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas. Isso gera a lógica que permite substituir uma mão-de-obra e culturas institucionais especializadas por culturas e sistemas de gestão genéricos que visam a “obter” desempenho, melhoria da qualidade e eficácia. (BALL, 2004, p.1117).

A comercialização do sistema educacional transforma os destinatários do processo de ensino e aprendizagem em consumidores da “mercadoria” educação. O processo de comercialização da educação e tudo o que isso supõe de mudanças culturais no interior do sistema de ensino desencorajam a luta pela democratização efetiva da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho monográfico, que surgiu da necessidade de compreender as orientações que embasam as políticas educacionais no contexto atual, teve como objetivo explicitar os pressupostos da gestão democrática e o contexto do surgimento da gestão gerencial e suas implicações para o campo educacional.

Ao estudar o campo da gestão no âmbito educacional é possível perceber algumas relações que aparecem imbricadas e interdependentes. Destacam-se: o mundo do trabalho e o universo escolar “pautados na premissa do êxito da tríade entre educação escolar, desenvolvimento econômico e expansão do capital” (SILVA; SOUZA, 2009, p.781).

A aplicação direta dos princípios da administração geral no campo da educação (Taylorismo/fordismo) no início do século passado, respondia as necessidades do contexto da época em que o sistema de ensino se expandia e havia a necessidade de orientar-se em princípios científicos. Pela credibilidade alcançada no âmbito da fábrica, e pela suposta neutralidade, os princípios da administração geral seriam passíveis de aplicação no campo da educação. O processo de aplicação dos princípios da administração geral na educação tinha como propósito responder às demandas do mundo do trabalho no contexto em que o país vivia o processo de industrialização e exigia a formação de profissionais preparados para atuar na fábrica.

Mais tarde, no final da década de 1980, com o fim da ditadura militar, surgem diversos movimentos sociais que lutam na construção de um país democrático. Os anseios manifestos por estes movimentos se materializam na Constituição de 1988, considerada a mais cidadã pelos direitos sociais nela assegurados. Junto com o movimento de democratização do país, nasce também o processo de construção da gestão democrática na educação.

No processo educativo se configurava a base para a construção de um país democrático. Nesse sentido, a proposta da gestão democrática da educação elabora uma série de mecanismos que teriam por objetivo favorecer a construção de práticas e vivências democráticas no âmbito da escola. Na medida em que as vivências se materializam no cotidiano escolar, na mesma medida se constrói o potencial de democratização da sociedade.

No entanto, na década de 1990, com o movimento neoliberal e novas demandas no mundo do trabalho, as políticas educacionais são reorientadas e seguem os rumos impostos pelas políticas neoliberais. Nas palavras de Souza e Silva:

Os discursos empresariais produzidos na década de 1990 evidenciam a perspectiva “anti-social” afirmada por Tragtenberg (1980), ao propor a educação escolar como condição para garantir o desenvolvimento das habilidades requeridas do trabalhador pelo novo conteúdo do trabalho, visando à maximização dos lucros no contexto da reestruturação produtiva (SOUZA; SILVA, 2009, p.782).

A educação na década de 1990 “assume uma dimensão redentora, à medida que se torna requisito fundamental para o ingresso do Brasil no mercado competitivo da economia global” (Ibid., p.783). Assim, observa-se que a educação nas diferentes épocas apresenta-se como um campo de disputa política e ideológica e como espaço-base para a implementação de um determinado modelo socioeconômico.

Na última década do século XX, se instala na educação, a partir das políticas neoliberais que se manifestam no país neste período, o modelo gerencial de gestão. Esse modelo, oriundo do universo de gestão privada tendo como base o toyotismo, traz para o espaço público os princípios de flexibilização, descentralização e autonomia, criando vínculos entre a educação e o mercado.

Observa-se no âmbito educacional os discursos do empresariado que se tornam emissor de políticas e diretrizes para a gestão da escola pública, introduzindo seus princípios de gestão através de ações na sua maioria voluntárias/assistencialistas no espaço escolar. A participação nesse processo de gestão, ao contrário da gestão democrática, promove a redução das ações do Estado no provimento de recursos para a educação pública, colocando em xeque a garantia da educação como direito público.

De todo o modo, esse trabalho procurou apontar algumas implicações que resultam da confluência entre o modelo de gestão gerencial e gestão democrática.

Essa confluência representa estabelecer uma relação perversa, pois embora envolva por termos que são associados à democracia, a gestão gerencial atribuí aos mesmos, sentido antagônico, desviando-se completamente da lógica democrática, ao aproximá-los dos interesses do mercado. Este modelo ressignifica os pressupostos da participação, autonomia e descentralização a partir de uma proposta que visa a responsabilização da escola por seus resultados, desresponsabilizando o poder público.

Nesse sentido, o presente trabalho aponta para a importância de entender a lógica que norteia as políticas educacionais na atualidade, gerando uma atuação consciente e comprometida com um modelo de gestão escolar que favoreça a construção da qualidade da educação, a diminuição das desigualdades e da exclusão social, e favoreça a formação humana e cidadã.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, p.67-86. 2007.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R.B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.63 - 71 (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios).

ARELARO, L.R.G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M.M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000, p 95 - 116 (Coleção Educação Contemporânea).

AZANHA, J.M.P. **Autonomia da escola**: um reexame. Série Idéias n. 16. São Paulo: FDE, 1993 p. 37-46

BALL, S.J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n.126, p.539 - 564, set./dez. 2005.

_____. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol.25, n.89, p.1105-1126, Set./Dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

BIANCHETTI. R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP**. Rio de Janeiro. 34 (4), p.7-26, Jul./Ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. A reforma do Estado e administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COUTINHO, C.N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O. SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**. n. 5 p. 139 – 164, out. 2004.

DRABACH, N. P. **Primeiros Escritos sobre Administração Escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidade**. 2009. 81f. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

FREITAS, M.T.A. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo. n.116, p.21-39, julho 2002.

GARCIA C.A.X; CASAGRANDE, I.M.K.; PEREIRA, S.M. Da taylorização ao toyotismo: a fragmentação do processo de gestão da escola pública. **UNirevista**. São Leopoldo. v.1, n.2, p. 01 -11, abril, 2006.

GILL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 4ª ed. São Paulo Atlas, 1994.

LEDESMA, M. R. K. **Gestão escolar: desafios dos tempos**. 2008. 157f. Tese (doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008

LEMME, P. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v.86, n.212, p.163-178, jan./abr., 2005.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo. Cortez, 2003.

LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e Implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**. Brasília. v.17, n.72, p.1-195, fev./jun., 2000.

MARQUES, M.O. **Escrever é preciso**: o princípio da pesquisa. 4. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2001.

MENDONÇA, E.F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil In: **Educação e Sociedade**. Campinas. ano XXII, n.75, p. 84 - 108, agosto, 2001.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, setembro, 2002

OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PARO, V.H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.73- 81 (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios).

PARO, V.H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã. 2001

PAULA, A. P. de P. Por uma nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERONI, V.M.V. Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ANPED SUL, 7., 2008, Itajaí. **Anais...** Itajaí: UNIVALI, 2008, p.01 – 15.

PONTES, I. M. **Reformas educacionais e interesses capitalistas: gestão da qualidade total em educação e teoria do capital humano**. 2002. 169 f. Tese (doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2002.

POWER, S.; WHITTY G. Mercados educacionais e a comunidade. **Educação e Sociedade**. Campinas. v.24, n.84, p.791-815, setembro, 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

SALERNO, S.C.E.K. **Administração gerencial ou gestão administrativa?**: foco no planejamento educacional. 2006. 178 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SHIROMA, E.O. ; MORAES, M.C.M. ; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, M.V. empresa e escola: do discurso da sedução a uma relação complexa, 2001. 355f Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

SOUZA, A.R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**. Belo Horizonte. v.25, n.03, p.123-140, dezembro, 2009.

SOUZA, F.C. O ensino de História, a Lei de Diretrizes e Bases de 1971 e os Parâmetros Curriculares Nacionais (1998): continuidades e descontinuidades. In: ENCONTRO REGIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH/PR, 11., Jacarezinho. **Anais...** Jacarezinho: UFPR, 2008, p.1-8.

SOUZA, S.A. de; SILVA, M.V. Educação e responsabilidade empresarial: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.30, n.108, p.779-798, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

TATAGIBA, L. F. Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. 2003. 189f Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TEIXEIRA, A. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v.36, n.84, p.84-89, 1961.

VEIGA, I.P.A. Perspectivas para reflexão em torno do Projeto Político Pedagógico. In: VEIGA, I.P.A.; RESENDE, L.M.G. de (Orgs.). **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 13. ed. São Paulo: Papirus, 2008.

ZENARDINI, I.M.S. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. 2006. 163f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.