

A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

Natália da Silva Bugança (UEL)¹
nataliabug@hotmail.com

Maria José Ferreira Ruiz (UEL)²
mjfruiz@gmail.com

RESUMO: Este ensaio apresenta uma reflexão teórica sobre as principais mudanças nos modelos de gestão educacional da escola pública. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, abordando a produção recente acerca da temática. Entende-se que pesquisar o contexto da gestão escolar pressupõe compreendê-la como fenômeno histórico e político, que se constitui democraticamente por meio da participação coletiva. Entretanto, em pesquisas realizadas, verifica-se que a atuação do gestor é impregnada por um hibridismo nas concepções e nas práticas vivenciadas pelas escolas. Deste modo, o objetivo é identificar o(s) modelo(s) de gestão escolar expresso nas políticas educacionais a partir de 1990. É necessário reconhecer que as teorias da administração gerencial influenciam a gestão da educação, bem como as medidas pautadas no neoliberalismo e as estratégias de quase-mercado, como os princípios de flexibilização, trabalho em equipe, compressão espaço-tempo, respostas rápidas e criativas às demandas e outros. As mudanças na relação capital e trabalho repercutiram nas concepções e interesses políticos, econômicos e ideológicos, que fundamentou a posição dos governos, frente à gestão pública e conseqüentemente à gestão educacional. Como resultado, evidenciou-se que os modelos de gestão educacional, disseminados na escola pública, resultam da mudança no padrão de produção e que a gestão democrática é uma concepção a ser construída cotidianamente por meio da tomada de decisões e encaminhamentos em prol do desenvolvimento social.

Palavras-chave: Escola Pública, Modelos de gestão, Gestão educacional.

INTRODUÇÃO

A pesquisa no campo da gestão da educação impõe a necessidade de abordar a temática, considerando as mudanças oriundas dos processos de reestruturação capitalista, internacionalização e globalização da economia. Neste sentido, verifica-se a incidência de desafios para a gestão da escola pública, visto que o neoliberalismo, como modelo a ser perseguido especialmente na década de 1990, privilegia as relações de mercado como reguladoras da vida social, sendo este um fator determinante nas formulações de propostas e políticas para o campo educacional.

¹ Pedagoga. Mestranda em Educação, pela Universidade Estadual de Londrina. Integrante do Projeto "Programas Governamentais e democratização da escola pública: princípios e concepções de gestão escolar".

² Docente da Universidade Estadual de Londrina, no curso de Pedagogia e no Mestrado em Educação. Doutora em Educação pela UNESP-Marília. Coordenadora do Projeto de Pesquisa: "Programas Governamentais e democratização da escola pública: princípios e concepções de gestão escolar", financiado pela Fundação Araucária (bolsa).

Embora algumas destas questões possam ser consideradas antigas, tais tensões, marcam a história da educação brasileira e em certa medida, são atualmente resgatadas e (re)significadas com o mesmo vigor de décadas passadas.

Para a construção deste texto, utilizaremos a pesquisa bibliográfica. Por meio da pesquisa bibliográfica sintetizaremos os conhecimentos produzidos por alguns autores que discutem sobre a gestão escolar (PARO, 2000; OLIVEIRA, 2014; PERONI, 2012 e outros), visando delinear melhor este objeto de estudo.

De acordo com Fonseca (2002, p. 32), a pesquisa bibliográfica “é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites”. Ela permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto, possibilitando-o recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

O presente texto está estruturado em três partes. A primeira aborda a modernização do Estado no Brasil e as implicações no campo da educação e a segunda conceitua e discute a gestão escolar, a partir das mudanças nos modelos de gestão educacional. A terceira seção apresenta a perspectiva da democratização da gestão escolar, apontando sua importância e desafios. Por fim, apresenta algumas considerações sobre as transformações dos modelos de gestão para a escola pública.

Modernização do Estado e modernização da gestão escolar

Com a reforma do Estado e a busca da sua “modernização”, no Brasil foram implementados novos modelos de gestão que, segundo Oliveira (2000, p.331), objetivou, “[...] introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista”.

Em 1990 as políticas neoliberais começam a ser implantadas no Brasil. De acordo com Ruiz (2013, p. 247), quando Collor chegou ao governo federal, iniciou-se “o programa de desestatização e abriu o mercado nacional para importações”. Após o seu impeachment o então presidente Itamar Franco e o sucessor Fernando Henrique Cardoso continuaram a implementar as políticas neoliberais no Brasil.

Surge então uma “política de desmonte da escola pública, substituindo as políticas públicas para a educação pelo voluntariado, pela filantropia”, pautadas nas

estratégias governamentais de desregulamentação, descentralização e privatização. (RUIZ, 2013, p. 248).

Assim, a descentralização foi apresentada como uma alternativa de gestão das políticas públicas e sociais. Segundo Oliveira:

Esse movimento de reformas levado a termo no Brasil pelo governo FHC acompanhou a tendência em nível mundial que apontava na direção de maior flexibilidade na gestão, maior autonomia nas escolas e maior responsabilização dos docentes. A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidade para o nível local, por meio da transferência de ações (OLIVEIRA, 2011, p.327).

É válido mencionar que o “Estado neoliberal defende maior flexibilização, terceirização nos serviços de produção, alargamento dos mercados, regulamentação estatal sob a falácia de democratização” contraditoriamente com a elevação nos níveis de desigualdade social (RIBEIRO; CHAVES, 2012, p. 11).

A ideologia neoliberal diminui o sentido da cidadania, enquanto exercício de direitos diversos, pois:

[...] compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira de liberdade (vista como função da liberdade de mercado). (NETTO *apud* RIBEIRO; CHAVES, 2012, p. 11).

Fomentadas como estratégia política e ideológica do capital em nível global, estas estratégias passam a ser parâmetros fundamentais para os países da América Latina, que redesenharam suas estruturas administrativas. Araújo e Castro (2011, p.101) destacam as atuações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e do Banco Mundial, que, promoveram a partir de 1990 seminários, conferências, encontros e vários documentos, fomentando o debate em torno desse novo paradigma de gestão pública “contribuindo, de certa forma, para que os governos da região pudessem incluí-lo, gradativamente, em suas agendas políticas”.

Também exerceram forte influência as proposições da Declaração da Conferência Internacional sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, 1990, esta se tornaram o marco das propostas de reformas educacionais. Entretanto, as autoras supracitadas denotam que, com base em estudos realizados por Gajardo

(1999), Fonseca e outros (2004) registrou-se que todos os países da região, em maior ou menor escala, promoveram reformas nos seus sistemas educacionais para atender às diretrizes postas a partir da Conferência de Jomtien.

No entanto, chegamos ao século XXI com muitas metas e objetivos que não foram atingidos em sua plenitude e com um grande déficit educacional tanto quantitativo quanto qualitativo. Isso significa que os governos dos países emergentes, apesar de sofrerem uma forte influência dessas organizações - quer seja por motivos econômicos, políticos, sociais ou culturais - não conseguiram atingir os objetivos previstos para a educação no mundo globalizado (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 102).

No Brasil, este panorama caracterizado pela transferência de critérios do mercado para a educação, muitas vezes considerado como forma de gestão democrática, é o espaço onde a comunidade externa:

[...] assume cada vez mais o ônus deixado pelo estado, através de assunção de tarefas como conserto do espaço físico, promoções variadas para arrecadação de fundos, pagamentos de taxas as Associações de Pais e Mestres. (CZERNISZ, 1999, p. 2).

Evidencia-se que a transferência de responsabilidades para o nível local, vem travestida pelo princípio da autonomia escolar, bem como “a maior responsabilização dos docentes”. (OLIVEIRA, 2011, p. 11). Neste contexto, ao final do governo FHC o Brasil vivia um processo fragmentado de gestão que caracterizou a educação e foi na contramão da construção de um sistema educacional integrado e coeso.

De acordo com Oliveira (2011) as medidas adotadas neste período seguiram nos governos seguintes com pequenos avanços, o que permite presumir que as políticas neoliberais ainda estão presentes no contexto da gestão da educação brasileira. Esta conjuntura política interfere na gestão escolar, direcionando sua concepção. É o que tratamos a seguir.

Políticas para a gestão escolar no contexto neoliberal

A concepção de gestão escolar passa a ser incorporada pela sociedade contemporânea, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando no seu Art. 206, dispõe sobre a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº. 9394/96, no seu Art. 14 destaca, também, o preceito da gestão democrática como um dos seus

princípios, pressupondo a gestão democrática como um trabalho coletivo, participativo e dialógico.

De acordo com Campos e Silva (2009, p. 2), no contexto da educação brasileira surge um novo conceito que “supera o limitado enfoque da administração”. Este novo conceito partiu do pressuposto de que “os problemas educacionais são complexos e que demandam uma ação articulada e conjunta na superação dos problemas cotidianos das escolas”.

Sob esta perspectiva, Campos e Silva (2009, p.2) afirmam que a gestão escolar surge como “orientação e liderança competente, exercida a partir de princípios educacionais democráticos e como referencial teórico para a organização e orientação do trabalho em educação”, afinada às diretrizes e políticas educacionais públicas para a implementação das políticas educacionais e o Projeto Político Pedagógico das escolas.

A gestão escolar vai além do sentido de mobilizar as pessoas para a realização eficaz das atividades, pois implica intencionalidade, definição de um rumo, uma tomada de decisão diante dos objetivos sociais e políticos de uma escola. A escola, ao cumprir sua função social influi na formação de sujeitos sociais e políticos, deste modo, não é possível estruturá-la para o cumprimento da sua função social, sem levar em consideração objetivos políticos, técnicos e pedagógicos.

De acordo com Libâneo (2004, p. 26), a intencionalidade projeta-se nos objetivos que dão o rumo, a direção da ação. Na escola, isso leva à busca deliberada, consciente, planejada de integração e unidade de objetivos e ação, em torno de normas e atitudes comuns.

Entretanto, como afirma Peroni (2012, p. 24), as teorias da administração gerencial influenciam a gestão da educação, bem como as medidas pautadas no neoliberalismo e estratégias de quase-mercado como os “princípios de flexibilização, trabalho em equipe, compressão espaço-tempo, respostas rápidas e criativas às demandas”.

Entende-se, portanto que conceituar gestão escolar com base nos documentos legais tem como princípio básico a participação, entretanto, na cotidianidade da gestão da escola pública:

[...] há um hibridismo nas concepções e nas práticas vivenciadas [...] misturando desde princípios do

patrimonialismo e do clientelismo até a administração burocrática e a gestão gerencial. (PERONI, p. 24, 2012).

Segundo Araújo e Castro (2011, p. 87) a partir do pensamento liberalizante e privatizante de Hayek (1990) e Friedman (1985) a gestão pública burocrática pautada no modelo weberiano, considerada autoritária e centralizada é questionada por alguns setores da sociedade que a consideravam-na ineficiente, lenta, apegada às normas, havendo a necessidade mudanças, que buscassem a participação direta dos cidadãos.

Neste contexto, pretende-se que administração pública burocrática seja substituída por uma administração pública gerencial. Não se pode perder de vista que esta redefinição passa pela significativa mudança das funções do Estado que de acordo com Araújo e Castro passa:

[...] de um modelo de estado pautado nas políticas Keynesianas, garantindo políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação), inspirado no modelo burocrático werberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, para um Estado fundamentado no modelo neoliberal, baseado na lógica do mercado, tido como eficiente, ágil, capaz de oferecer serviços de qualidade à população (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 88).

Este novo modelo, que privilegia a ótica da eficiência, eficácia e produtividade, inspirado nas organizações empresariais, é o reflexo das alterações no sistema produtivo e das formas de organização e produção, que almejam a superação do modelo taylorista/fordista de produção, pelo modelo de acumulação flexível.

Tais mudanças repercutiram no campo da gestão pública e conseqüentemente na gestão educacional, sendo que “esse modelo de gestão passa a ser incluído na agenda política como proposta inovadora e modernizadora da gestão educativa dos países latino-americanos” (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 90).

Como temática recorrente em todo o continente latino-americano, a modernização da gestão escolar contou com a colaboração dos organismos internacionais que por meio de encontros e da elaboração de diretrizes e documentos “procuram disseminar a ideia de que o sucesso da escola depende da forma como ela é gerenciada” (ARAÚJO, CASTRO, 2001, p. 95) e ainda, que

difícilmente uma educação de qualidade será atingida sem a modernização da gestão e o uso de estratégias gerenciais. Contudo, de acordo com as autoras, o modelo de gestão gerencial não tem conseguido superar o modelo de gestão burocrática que predomina nas escolas, constata-se apenas sua transformação em uma “burocracia flexível”, coerente com o novo modelo de produção.

As autoras ainda destacam que houve uma apropriação inadequada dos termos participação, autonomia e descentralização, utilizadas na lógica gerencial, sendo estes vistos como “um processo necessário à racionalização dos recursos e não como mecanismos de gestão democrática” (ARAÚJO, CASTRO, 2001, p. 103), ressaltando a possibilidade de utilização dessas estratégias para a implantação de uma gestão participativa.

Para tanto, é necessário o fortalecimento da escola pública que requer a criação de uma cultura de participação, partindo da compreensão de que “um processo democrático e participativo pressupõe igualdade de condições, um nivelamento das diferenças sociais e de status” primando pelas condições de igualdade. Na atual política educacional, a possibilidade de criação de espaços democráticos é um desafio para a superação da “nova lógica de mercado”. (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 104). Assim, a organização da escola pautada nos princípios da gestão democrática é uma busca permanente dos trabalhadores das escolas públicas, como abordaremos a seguir.

Democratização da Gestão

O princípio da gestão democrática, embora se apresente como norma jurídica desde a Constituição Federal 1988, tem sugerido uma “diversidade de interpretações” que variam de acordo com o lugar e os agentes envolvidos (OLIVEIRA, 2011, p. 9).

Entende-se por democracia a garantia da “materialização dos direitos de igualdade social” e a “não separação entre o econômico e o político”. Entretanto no Brasil, segundo Peroni (2012, p. 25) ocorreu “um enorme descompasso entre a abertura democrática e as estratégias do capital”. Assim, embora tenhamos avançado no campo da legislação, o país apresenta uma “cultura democrática embrionária”.

Neste sentido, a gestão democrática da educação, de acordo com Cury (*apud* PERONI, 2012, p. 25) é “transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”. Considerando a participação e deliberação pública no processo de decisão, Paro (2000, p. 9) chama atenção para o fato da gestão democrática frequentemente ser tratada como uma utopia e que, embora o termo utopia seja empregado a algo que não existe, no que diz respeito à gestão democrática o autor considera que “não quer dizer que não possa vir a existir”:

Na medida em que não existe, mas ao mesmo tempo se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas da escola, a tarefa deve consistir, inicialmente em tomar consciência das condições concretas e das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola (PARO, 2000, p. 9).

Não obstante, o autor acrescenta que a escola pública atual é reprodutora da ideologia dominante, “negadora dos valores dominados e mera canceladora da injustiça social”. Porém, é necessário considerar que a gestão democrática “é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira”. Portanto, os processos de participação que se materializam no contexto escolar são “processos pedagógicos de aprendizagem da democracia” para a comunidade interna e externa, visto que após anos de ditadura este “é um longo processo de construção” (PERONI, p. 26, 2012).

No que concerne à participação, Souza (2009) enfatiza que os Conselhos, eleições, associações de pais e grêmios estudantis, infelizmente, podem se tornar esferas burocratizantes e pouco democráticos, assim:

[...] O seu potencial só se confirma quando as pessoas do universo escolar 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, e conseguem transpor a esfera do desejado, implementando o princípio, transformando-o em método ou, pelo menos, em agenda, tanto na organização da educação/escola quanto na pesquisa [...]. (SOUZA, 2009, p. 137).

Em linhas gerais, considerar que a possibilidade de participação garante a construção de um ideário educacional democrático, pressupõe entender a escola como um espaço de “anseio do crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática”. (CURY *apud* PERONI, 2012, p. 25).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões feitas neste ensaio evidenciam que os modelos de gestão educacional, disseminados na escola pública, resultam da mudança no padrão de produção que acarretou na busca pela mudança de um modelo de administração burocrático, para um modelo mais flexível.

A escola pública apresenta-se como uma das esferas de reprodução da capacidade de trabalho, esta assume importância como elemento de coesão social pela via ideológica. Neste sentido, denota a busca pela racionalização do processo, pois o trabalho realizado pela escola foi equiparado à produção de uma mercadoria como qualquer outra.

Com a inoperância da estrutura burocrática, houve a necessidade de descentralização administrativa o que acarretou em mais autonomia às escolas públicas e responsabilização da comunidade, entretanto esta abertura para participação e a autonomia da comunidade escolar está longe de atender aos preceitos legais de gestão democrática.

Neste sentido, autonomia institucional e participação democrática se tornam mera expressão legal. Concordamos ainda com a afirmação de Araújo e Castro (2011,p. 103) que o modelo de gestão gerencial, que foi orientado pelas agências internacionais não conseguiu superar o modelo de gestão burocrática que predominava nas escolas “como prognosticaram os apologistas do livre mercado” constatando que houve a transformação desta em uma burocracia flexível.

Compreende-se que a gestão participativa e democrática é uma concepção a ser construída cotidianamente por meio da tomada de decisões e encaminhamentos em prol do desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S.; CASTRO, A. M. **Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático?** Disponível em: < www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a06.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em: 13 set. 2014.

_____. Lei nº. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

CAMPOS, M. SILVA, N. M. A. **Gestão escolar e suas competências**: um estudo da construção social do conceito de gestão. Disponível em: <
http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/2736_1234.pdf>.
Acesso em: 30 out. 2014.

CZERNISZ, E. C. S. **Gestão democrática da escola**: algumas reflexões. 1999.
Disponível em:
<http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/1999/Politica_Educacional_E_Gestao_Da_Educacao/Trabalho/07_02_16_GESTAO_DEMOCRATICA_DA_ESCOLA_ALGUMAS_REFLEXOES.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
Apostila.

LIBÂNIO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5 ed.
Revista e ampliada. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

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

OLIVEIRA, D. A. **Das políticas de governo à política de estado**: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n.115, p. 323-337, abr.- jun. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 4 set. 2014.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3.ed. – São Paulo: Ática, 2000. 117p.

PERONI, V. M. A democratização da escola em tempos de parceria entre o público e o privado. In: **Rev. Pró-posições**, Campinas, v. 23, n.2 (68), p. 19-31, mai/ago. 2012.

RIBEIRO, V. L.J; CHAVES, M.E.S. **Gestão educacional: modelos e práticas**.
Disponível em: <
http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaEdilenedaSilvaRibeiro_GT7.pdf> Acesso em: 20 Abr. 2015.

RUIZ, M. J. F. Proletarização do magistério e lutas pela educação no estado do Paraná: do regime militar à ascensão do neoliberalismo (1960-1990). **Roteiro**, Joaçaba, v. 38, n.2. p. 233-256, jul/dez. 2013.

SOUZA, Â. R. **Explorando e construindo um processo de gestão democrática**. Educação em Revista. Belo Horizonte, v.25, n.03. p.123-140 .dez. 2009.