

CONDICIONANTES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA

CONDITIONERS OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN PUBLIC BASIC EDUCATION SCHOOLS

Mirian Folha De Araújo Oliveira¹

Resumo: Este artigo é resultado de uma Tese de Doutorado em educação cujo objeto de estudo foi analisar a avaliação institucional enquanto um mecanismo potencializador da gestão democrática, perquirindo ressonâncias dessa relação na escola pública de educação básica. Um dos caminhos foi a identificação de fatores que têm atuado como condicionantes da gestão democrática. Um dos condicionantes da gestão democrática da escola pública diz respeito às reformas gerenciais, implementadas no Brasil nas últimas décadas, influenciadas pelo modelo neoliberal de administração pública. O segundo condicionante refere-se à formação do discurso da política educacional que vem sofrendo influência de redes globais e internacionais no processo de formulação de políticas nacionais, especialmente de agências multilaterais que oferecem patrocínio para a implantação de certas políticas nacionais. Uma pesquisa bibliográfica apontou dificuldades similares nas diferentes regiões do Brasil no que diz respeito às limitações de efetivação da Gestão Democrática evidenciando a necessidade de se romper com práticas clientelistas e autoritárias de gestão.

Palavras-chave: Avaliação Institucional. Gestão democrática. Escola Pública.

Abstract: This article is the result of a Doctoral Thesis in education whose object of study was to analyze institutional evaluation as a mechanism that enhances democratic management, investigating

¹ Professora Adjunta I da Universidade Estadual do Piauí - UESPI

resonances of this relationship in public basic education schools. One of the paths was the identification of factors that have acted as conditions for democratic management. One of the conditions for the democratic management of public schools concerns management reforms, implemented in Brazil in recent decades, influenced by the neoliberal model of public administration. The second condition refers to the formation of educational policy discourse, which has been influenced by global and international networks in the process of formulating national policies, especially multilateral agencies that offer sponsorship for the implementation of certain national policies. A bibliographical research pointed out similar difficulties in different regions of Brazil regarding the limitations of implementing Democratic Management, highlighting the need to break with clientelistic and authoritarian management practices.

Keywords: Institutional Assessment. Democratic management. Public school.

INTRODUÇÃO

Embora a Constituição Federal de 1988 e a atual LDB terem estabelecido a gestão democrática enquanto um dos princípios que regem a educação nacional, não se mostrou suficiente para mudar a forma de condução das políticas educacionais no Brasil. Fatores diversos corroboram para a existência desta realidade em especial a manutenção de decisões pensadas pelo alto, que contribuem para a manutenção de um cenário de centralização do Estado no tocante às decisões educacionais. Esses fatores atuam como condicionantes² da gestão democrática da escola pública de educação básica.

Este ensaio é parte de uma pesquisa maior de Tese de Doutorado em educação na qual defendendo que um dos condicionantes da gestão democrática da escola pública diz respeito às reformas gerenciais, implementadas no Brasil nas últimas décadas, influenciadas pelo modelo neoliberal de administração pública. Um segundo condicionante refere-se à influência de organismos multilaterais, que atuam buscando construir um discurso hegemônico sobre as reformas educacionais.

2 O termo condicionantes é tomado emprestado de Paro (2008), que alude sobre determinantes que se encontram dentro e fora da escola constituindo-se como obstáculos à participação da comunidade na gestão da escola pública.

Acerca do primeiro condicionante, merecem atenção dois aspectos inter-relacionados: certas políticas alinhadas a um quase-mercado educacional³; e a implantação de reformas educacionais gerenciais. Acerca do primeiro aspecto, Schneider e Nardi (2015) evidenciam que, desde a reforma administrativa do Estado brasileiro, na década de 1990, os processos de gestão e regulação da educação têm sido orientados por princípios da ideologia neoliberal, indutores de políticas de um quase-mercado educacional. Por estarem alinhadas com interesses de mercado, essas políticas impõem desafios importantes à gestão democrática, uma vez que sua pilastra estruturante é a economia de mercado onde impera a máxima eficiência com o menor custo possível.

O outro aspecto corresponde ao interesse de as políticas de quase-mercado reorientarem as funções do Estado, com vistas a uma maior eficácia da sua ação reguladora considerando que o modelo de administração, em vigor até então, fora considerado pesado e pouco eficiente, sobretudo na área social. A estratégia de modernização da gestão consistiu na introdução gradual de um modelo de administração pública gerencial que, além de transformar a educação em um serviço lucrativo, também difundiu a necessidade de articulação entre educação, desenvolvimento e gestão democrática.

No tocante ao segundo condicionante, este refere-se à formação do discurso da política educacional, que, de acordo com Ball e Bowe (1992) sofre influência de redes globais e internacionais no processo de formulação de políticas nacionais, especialmente de agências multilaterais que oferecem patrocínio para a implantação de certas políticas nacionais. Estas agências são consideradas necessárias para garantir a continuidade da política de ajuste estrutural (CORAGGIO, 1996) e atuam, portanto, na construção de uma hegemonia discursiva em torno das reformas educacionais.

O Banco Mundial (BM) tem sido um dos organismos multilaterais recorrentes no patrocínio de políticas educacionais no Brasil. Além dele, também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) exercem forte influência na elaboração e implantação de políticas educacionais, no

3 Segundo Schneider e Nardi (2015, p. 63), a expressão quase-mercado significa que as políticas educacionais encetadas a partir da década de 1990 têm provocado cada vez mais “[...] a diminuição das fronteiras entre os setores público e privado.”

país, especialmente na educação básica. Consoante destacam Souza (2001), e Gonçalves (1994), entre outros, o discurso destes organismos segue na direção de evidenciar a contribuição da educação para o desenvolvimento econômico. O BM concede empréstimos aos países membros e produz documentos que expressam o ponto de vistas dos organismos multilaterais sobre a necessidade de mudanças educacionais. Por meio das publicações direcionadas particularmente aos países em desenvolvimento, faz recomendações para a implementação de políticas públicas.

Tendo em conta os dois condicionantes destacados, esta seção tem por objetivo problematizar fatores limitadores da gestão democrática em escolas públicas de educação básica, no Brasil, evidenciando a atuação do Banco Mundial enquanto produtor e disseminador de um discurso hegemônico em torno das mudanças educacionais. Para dar conta deste objetivo, dois procedimentos metodológicos foram adotados. O primeiro, diz respeito a uma revisão de literatura que teve a gestão democrática como palavra-chave.

Conforme destacado na introdução, os trabalhos (teses e dissertações) que compuserem o corpus de análise desta etapa foram selecionados com base em um critério espaço-temporal. Ou seja, levou em conta estudos realizados em diferentes anos e que focalizam regiões distintas do país. Assim, foram tomados como referenciais cinco trabalhos que tinham como base empírica um ou mais municípios situados em uma das cinco regiões geográficas do país (Norte, Sul, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste), desenvolvidos entre os anos de 1999 a 2018.

Um segundo procedimento consiste na realização de um estudo documental com o interesse de demonstrar repercussões da influência de organismos multilaterais na definição da política educacional. Trata-se, conforme informei na introdução, do documento *Prioridades y estratégias para la educación*, publicado em 1995 pelo Banco Mundial. O documento sintetiza algumas conclusões de publicações efetuadas ao longo dos últimos anos, pelo Departamento de Desenvolvimento Humano do Banco, e também dados de um informe produzido em 1993 pela Unesco, no qual são delineadas opções políticas que podem ser adotadas por países de médio ou baixo desempenho educacional. Por meio do estudo deste documento, pretendo evidenciar a existência de um discurso, orquestrado ainda

nos anos de 1990, pelo Banco e outros organismos multilaterais, com o intento de produzir consensos sobre o conteúdo da reforma educacional que iria ocorrer, em países periféricos como o Brasil, ao longo dos anos de 1990, com repercussões importantes no modo de se conceber a gestão da escola pública de educação básica.

Conforme destacado na introdução, o documento Prioridades y estrategias para la educación foi produzido, inicialmente, em língua inglesa tendo sido traduzido, no ano seguinte, para o espanhol. É, pois, a versão em espanhol que utilizo como referência nesta parte da investigação. Para facilitar a compreensão do leitor, efetuo tradução para o português das passagens citadas textualmente nesta investigação.

Em se tratando dos dois condicionantes eleitos no trabalho investigativo, primeiramente apresento os achados da revisão de literatura e, por fim, os resultados obtidos com o estudo do documento do Banco Mundial.

CONSTRUCTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LITERATURA

Conforme explicitado, o princípio da gestão democrática, presente na CF de 1988, foi regulamentado pela LDB nº 9.394/96 no artigo 14 que determina como um dos principais mecanismos para sua construção a participação “[...] dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e, também, “[...] das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996). E, no artigo 15, a LDB estabelece a garantia de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira das unidades escolares públicas de educação básica.

Cabe lembrar, contudo, que a regulamentação da gestão democrática se deu em um momento histórico a partir do qual a sociedade civil redescobria o país enquanto uma democracia participativa. Assim, a indicação desses mecanismos na LDB atual não foi, e ainda não é, suficiente para que os sistemas municipais de ensino e as escolas públicas de educação básica os implementem no cotidiano das escolas posto que, especialmente a autonomia e a participação, pressupostos fundamen-

tais para a efetivação da gestão democrática, não podem ser simplesmente decretados. Trata-se, pois, de uma construção coletiva, que precisa romper com a cultura instituída historicamente na escola.

Ao destacar a conquista de segmentos da área educacional na implantação do princípio da gestão democrática na CF, é importante citar a Carta de Goiânia, resultante da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), que aconteceu em Goiânia – GO, no período de 02 a 05 de dezembro de 1986 sob a temática Educação e Constituinte⁴.

No referido documento, foram propostos vinte e dois princípios norteadores para a nova Constituição. Destaco aqui o décimo nono e o vigésimo por tratarem das formas democráticas de participação e controle social na educação pública.

19. O estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino (CARTA DE GOIANIA, 1986).

Estes princípios apontam para uma das principais características da gestão democrática, a abertura para a participação dos profissionais da educação nas decisões que afetam o setor. A LDB 9.394/96 estabelece nos artigos 13 e 14 a forma como se dá esse envolvimento ao definir que esses profissionais devem participar da elaboração do Projeto Pedagógico da escola. No entanto, segundo a Lei, não são apenas os profissionais da educação responsáveis por esse engajamento. O inciso II do artigo 15 define a “participação das comunidades escolar e local em Conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996). Especialmente porque “a participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola” (LIBÂNEO, 2008, p. 102). Ao dar ênfase à participação, o autor não

4 Poucos meses antes da abertura do processo da Constituinte, um grupo de educadores se reuniu em com o objetivo de se manifestar a respeito da nova Constituição. Após estabelecerem vinte e dois princípios constitucionais, os participantes se comprometeram a lutar por sua efetivação exigindo compromissos por parte dos candidatos às Constituintes Federal e estadual, cobrando o cumprimento de medidas propostas para a democratização da educação.

cita apenas os profissionais da educação, mas se refere ao envolvimento de todos em um processo que é coletivo e cujos resultados dependem da contribuição de cada um.

A esse respeito, outros pesquisadores fazem relação entre o fim do regime militar e o anseio da população por uma gestão democrática na escola, a exemplo de Oliveira (2021, p. 99) ao afirmar que

O declínio do regime militar brasileiro foi marcado por diversas iniciativas de luta pelo aumento da participação popular nos mais diversos âmbitos da vida em sociedade, o que serviu para potencializar os movimentos em prol da democratização dos processos de organização e gestão das instituições de ensino, manifestando-se dentro do ambiente escolar aquilo que era o anseio social no país naquele momento. A redemocratização simboliza, dessa forma, um período significativo para a implementação da gestão democrática na educação brasileira, principalmente quando se traz para o debate o documento símbolo desse momento histórico que é a Constituição da República de 1988, concretizada como o primeiro marco legal dessa concepção de gestão e como princípio do ensino brasileiro.

Apresentadas no corpo da Lei, parece simples a execução das prerrogativas legais, no entanto, estudos desenvolvidos sobre o tema apontam inúmeras dificuldades para que as orientações teóricas se transformem em resultados práticos. Primeiramente, vale destacar que tanto a Constituição como a LDB sinalizam o caminho, mas a definição das normas da gestão democrática fica por conta dos sistemas de ensino. Prerrogativas complementares surgem em decorrência das necessidades de adequação da legislação às realidades e necessidades dos diversos sistemas de ensino.

A respeito dos desafios na construção de uma gestão democrática, pelas escolas e sistemas de ensino, Caldas (2009) desenvolveu um estudo, pela Universidade Federal do Amazonas, sobre escolas públicas da zona leste de Manaus-AM (Região Norte), com o objetivo de analisar a participação da comunidade local na gestão das escolas públicas de ensino fundamental de um dos bairros da região.

A autora constatou que o problema da autonomia das unidades escolares do bairro não está vinculado exclusivamente à sua prática, pelas escolas, mas aos obstáculos que a própria legislação impõe. Isso porque as decisões pedagógicas, administrativas e financeiras que afetam as escolas do

bairro estão subordinadas à Secretaria Municipal de Educação. As ações dos gestores constituem medidas conservadoras, com poucas inovações. Os diretores, coordenadores e professores, demonstraram entusiasmo pela gestão democrática, contando com significativa participação da comunidade escolar nas atividades culturais organizadas pela escola, porém no que diz respeito à participação da comunidade em processos de tomada de decisões, constatou-se poucos avanços.

Na mesma direção, Andrade (2005), que defendeu sua dissertação pela Universidade Federal de Pernambuco (Região Nordeste), desenvolveu um estudo em escolas do município de Juazeiro do Norte, no estado do Ceará, com o propósito investigar em que medida a gestão democrática, entendida como espaço plural de poder e negociação de conflitos, vem, de fato, se construindo na prática da escola pública cearense. A partir dos levantamentos realizados, a autora constatou a marca do centralismo nas decisões. Destaca, a partir dessa constatação, que

[...] enquanto espaço plural de negociação de acordos/conflitos, ainda não amadureceu na prática social das referidas escolas. O fortalecimento dela, através de um espaço de vivência democrática, com a descentralização de poderes, está apenas no plano das intenções proclamadas. Os mecanismos democráticos constituídos para essa vivência, tais como o Conselho Escolar e as eleições de diretores, vêm assumindo um fim em si mesmo, sem visibilidade quanto à função política, que é voltada para um projeto coletivo de escola (ANDRADE, 2005, p. 179).

Na esteira desta percepção, o estudo de Mesenburg (2019), desenvolvido pela Universidade Federal de Pelotas (Região Sul), com o objetivo de analisar como o trabalho da equipe gestora pode interferir na qualidade das escolas, evidenciou dificuldades encontradas pela comunidade escolar para a construção da gestão democrática em escolas da rede municipal de ensino. Dentre as dificuldades identificadas está a construção de espaços de autonomia, no sentido de organizar um fazer que fosse próprio da Instituição.

As razões que justificariam esta dificuldade, segundo a autora, amparam-se na massificação de orientações vindas da Secretaria Municipal de Educação. Outra dificuldade, apontada em levanta-

mento junto aos docentes entrevistados, foi a busca incessante por resultados que, segundo apontaram os sujeitos da entrevista, dificulta a concentração de esforços no processo. Por fim, a autora identificou como dificuldade o fato de a comunidade escolar envolver-se com a instituição em que seu filho atua apenas em atividades de encerramento de projetos ou em reuniões de repasse de informações. Com base nesses achados, Mesemburg (2019, p.127) concluiu que “parece haver um movimento de fechamento de portões para as questões de cunho decisório, fazendo com que as escolas centralizem essas decisões.”

Também Servilha (2008), que desenvolveu um estudo pela Universidade Estadual Paulista (Região Sudeste), procurou demonstrar que a falta de autonomia, por parte das escolas, implica nas condições de construção da gestão democrática. Seu estudo teve por objetivo investigar sobre a autonomia de unidades escolares em unidades de ensino do município de Marília-SP, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros.

Os resultados da investigação desenvolvida pela autora evidenciam a falta de informações sobre a construção da gestão democrática. Conforme destaca, as limitações na construção de mecanismos de gestão democrática estão associadas a um conjunto de fatores. Dentre eles, destaca: a formação do magistério da rede pública de ensino; questões salariais e de condição de trabalho nas instituições de ensino; falta de interesse de pais, alunos, professores e demais funcionários; excesso de burocracia; e, ainda, poder decisório centralizado nas mãos do diretor.

Para a autora, o modelo de gestão escolar continua centralizador, mesmo quando seus decretos, pareceres, leis determinam o contrário, ele é sempre regulamentado e ordenado de cima para baixo e com foco no ideário neoliberal. Alerta para o fato de “[...] vivermos em uma sociedade onde a prática da democracia, no seu cotidiano, deixa a desejar, o que contribui para a dificuldade de a escola estabelecer no seu interior a vivência da prática democrática”. (SERVILHA, 2008, p. 127). Apesar dos resultados a que chegou, a autora defende que, mediante um permanente esforço coletivo na tomada de decisões, o princípio da gestão democrática pode tornar-se uma realidade.

Por fim, Moreira (2017), que defendeu sua dissertação pela Universidade Federal de Juiz de

Fora (Região Centro Oeste), investigou dificuldades da gestão participativa em uma escola da zona da mata mineira. O objetivo da pesquisa consistiu em analisar a pequena participação dos sujeitos envolvidos nos diversos segmentos escolares na busca por compreender que motivos contribuíam para essa realidade. Na introdução do seu trabalho, a autora chama atenção para o fato de vivermos em uma sociedade caracterizada por uma marca autoritária, fruto dos anos vividos no regime militar que podava a liberdade individual.

Destaca que, às vezes, sem perceber, a escola adota “uma cultura de comandos e obediência às regras” (MOREIRA, 2017, p. 17).

A esse respeito, a autora destaca, ainda, que,

é importante a ação da equipe gestora, que deve trabalhar de forma alinhada com seu grupo, incentivando e promovendo a formação profissional continuada, possibilitando a participação dos alunos para que de forma ativa e coletiva compartilhem as decisões com a gestão escolar, como também envolvendo as famílias no cotidiano da escola, fazendo com que a comunidade seja coparticipe das decisões e ações propostas para a implementação de uma gestão democrática e participativa (MOREIRA, 2017, p. 19).

Ao analisar o modelo de gestão adotado pela escola analisada, a autora constatou a ausência ou inexpressiva participação dos membros da comunidade nas ações escolares. Questionados pela pesquisadora, esses sujeitos entendem que a equipe gestora detém a direção da escola como algo para o qual ela foi nomeada para definir os rumos da unidade escolar de maneira unilateral. Nesse contexto, afirmam que a participação deles na maioria das vezes torna-se irrelevante, uma vez que as decisões são tomadas pela direção e apenas repassadas as informações aos membros da comunidade. Nesse sentido, o pesquisador português, Afonso (2008, p. 53), ao tratar da gestão democrática na escola pública reforça a difícil “tarefa de mobilizar as vontades colectivas visando construir formas de avaliação da escola que sejam, elas mesmas democráticas e participativas”

São situações como essas que confirmam a necessidade de participação ativa da comunidade escolar para que aconteça, de fato o envolvimento, pois, segundo Paro (2002), é pertinente observar

em que condições a participação acontece para que possa, de fato, ser considerada uma realidade.

Nas conclusões apontadas pela autora, é possível identificar que a preocupação da escola é realmente a concretização de uma gestão participativa quando afirma que

É relevante trazer para esta análise que a forma como a equipe gestora mobiliza e organiza o espaço escolar muito influencia na participação. Desenvolver uma gestão democrática e participativa demanda a implementação de responsabilidades compartilhadas, de delegação de atividades e coordenação, além do monitoramento do trabalho. Na busca de construção e afirmação de espaços de participação colegiada, o gestor deve encontrar meios de estabelecer com os sujeitos escolares uma relação de respeito e compromisso, gerenciando ações e propondo alternativas de construção conjunta (MOREIRA, 2017, p. 118).

Na esteira dos trabalhos selecionados, cabe destacar dois estudos desenvolvidos no âmbito da Rede Mapa⁵, a partir de uma análise das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino na implantação do princípio da gestão democrática por municípios brasileiros. Os trabalhos destacados versam sobre os planos municipais de educação de dois estados brasileiros, um deles o Rio Grande do Sul (Região Sul) e, o outro, o estado de Tocantins (Região Norte).

Esquinsani e Lauer (2019), coordenadoras do levantamento de dados e informações em quatrocentos e noventa e sete municípios do estado do Rio Grande do Sul, identificaram que cento e cinquenta municípios do estado rio-grandense não fazem menção à gestão democrática na lei que criou o Plano Municipal de Educação; oitenta indicam nos seus planos a necessidade de criação ou regulamentação de lei municipal sobre gestão democrática, nos respectivos sistemas de ensino; e vinte e sete apontam em seus planos somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor(a) em escola pública. Chama atenção que 16% dos municípios do estado indicaram a necessidade de implantação e ou regulamentação da gestão democrática, nos respectivos sistemas de ensino.

A pouca expressividade de municípios do estado do Rio Grande do Sul que haviam imple-

5 Para maiores informações sobre esta rede de pesquisa, verificar nota de rodapé n. 5

mentado a gestão democrática, em seus sistemas de ensino, até 2014, quando então foi aprovado o Plano Nacional de Educação (2014-2024), remonta a questões históricas, políticas e culturais de institucionalização da escola pública, conforme procurei demonstrar na Seção 1.

A esse respeito, Krawczyk (1999, p.145) evidencia que “[...] as atribuições da gestão escolar estão divididas entre governo e escola.” Conforme acentua, o modelo de gestão implantado nos anos 1990, com a Reforma na estrutura do Estado, pretendeu uma articulação do sistema educativo por meio do aumento do controle do Estado acarretando na implantação de “[...] políticas de fragmentação do sistema educativo, pelo deslocamento das responsabilidades entre os diferentes órgãos do sistema, a individualização institucional e o abandono da instituição escolar a seu próprio destino” (p.145.). Instituir mecanismos de gestão escolar que suplantem modelos de gestão democrática centrados unicamente nas escolas requer, pois, “a consolidação de um sistema educativo articulado entre as proposições da política educativa e sua concretização na atividade escolar” (p.145).

Trata-se, pois, de um desafio gigante especialmente considerando que, até o momento, o Brasil não conta com um sistema educacional articulado, organizado e sistemático em todas as suas dimensões. Conforme defende Saviani (2008, p. 03), um sistema educacional constituído a partir da ideia de sistema, implica organização de “[...] um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinadas finalidades” [e] que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. ” Logo, pensar a educação na ótica de um sistema requer, ao mesmo tempo, “[...] organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes)” (p.03).

Na esteira dos estudos da Rede Mapa, a investigação realizada por Sousa, Silva e Lopes (2019) procurou focalizar especificidades da gestão democrática, que suplantassem os Planos Municipais de Educação, em municípios do estado de Tocantins (Região Norte). A investigação destas autoras apontou na direção de certa inconsistência e/ou insuficiência quanto ao conhecimento do significado da gestão democrática: resistências em relação à participação social e limitações acerca do significado da ação, restringindo, por vezes, à seleção de diretores escolares” (p. 328). Estes resul-

tados sinalizam para a necessidade de um constante debate acerca da gestão democrática, enquanto princípio constitucional.

Não se pode descurar do fato de que, na esteira do movimento globalizatório, conceitos como os de participação, descentralização, autonomia e democracia foram ressignificados na direção de uma política de modernização e racionalização da educação brasileira. Com o pretexto de implantação da gestão democrática, o projeto edificado plantou as bases para uma gestão gerencial na administração dos serviços públicos, incluindo a educação. O modelo erigido ganhou concretude com a Reforma do Estado, operada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), entre 1995 e 1998, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e sob a batuta do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

No intuito de restituir o significado político que está na base destes conceitos, Barroso (1996) enfatiza que a autonomia contribui para a maturidade dos sujeitos de modo que esses tenham responsabilidade pelo social e pelas ações praticadas no cotidiano da escola. Significa dizer que, tomando a autonomia como um princípio fundamental na gestão democrática, as decisões tomadas pelo coletivo têm o diálogo como pressuposto, ainda que não se descure das determinações exógenas, oriundas dos órgãos educacionais superiores. Pensar a gestão democrática tomando o conceito de autonomia proposto pelo autor requer que cada membro da comunidade escolar se sinta parte do todo, compreendendo as ações não como regras a serem seguidas, mas como decisões coletivamente tomadas e cuja execução deve ser compromisso de todos.

A conquista da autonomia passa, portanto, pela participação da comunidade escolar em processos de tomada de decisão. A esse respeito, corroboro o posicionamento de Paro (1987, p.16) ao afirmar ser “[...] a proposição de uma gestão democrática que não suponha a comunidade como sua parte integrante.” Os espaços de participação devem ser proporcionados pelos responsáveis pelas relações dentro da escola e não externamente a ela. Por isso, uma escola realmente democrática não pode apenas abrir espaço para a comunidade como se a participação acontecesse de forma natural e espontânea. Ou seja, não basta “[...] ter presente a necessidade de participação da comunidade na escola. É

preciso verificar em que condições essa participação pode tornar-se realidade” (PARO, 2002, p.40).

As condições a que se refere o autor passam a existir a partir do momento em que as escolas definem seus mecanismos de participação. Os mais comuns são: aprimoramento da escolha dos dirigentes escolares; criação e o fortalecimento de órgãos colegiados (conselhos escolares e conselhos de classe); fortalecimento da participação estudantil por meio da criação e da consolidação de grêmios estudantis; construção coletiva do Projeto Político Pedagógico; e, ainda, redefinição das tarefas e funções da Associação de Pais e Mestres na perspectiva de construção de novas maneiras de se partilhar o poder e a decisão nas instituições. Contudo, não se resumem a eles. Cada escola, no exercício de sua autonomia, pode criar ou introduzir aqueles mecanismos que melhor respondam aos propósitos e objetivos institucionais.

Como é possível constatar, a literatura sobre o tema é contundente ao evidenciar que as dificuldades de construção de uma gestão democrática na escola pública de educação básica estão implicadas em um conjunto de condicionantes internos e externos, que incluem crenças pessoais e coletivas, aspectos da cultura da escola e de secretarias municipais de educação, bem como a atuação de órgãos oficiais frente às políticas implantadas. Romper com práticas clientelistas e autoritárias de gestão é uma construção coletiva, que não pode prescindir de espaços e mecanismos de autonomia e participação, expressões estas que, conforme procurei evidenciar, foram colonizadas por correntes neoliberais colocando-as a serviço de práticas gerenciais de gestão. E é pensando nessas práticas clientelistas, nos espaços e mecanismos de autonomia e participação, que proponho neste estudo o estudo de campo, a fim de melhor compreender a realidade de dois municípios piauienses e, a partir dos resultados, poder contribuir com outras realidades.

INFLUÊNCIAS DO BANCO MUNDIAL NO DISCURSO DA REFORMA EDUCACIONAL

Não é possível debater sobre os condicionantes da gestão democrática sem abordar a influência de organismos multilaterais, sobretudo a do Banco Mundial, na construção do discurso da reforma

educacional que tem contribuído para a recontextualização do vocabulário que, na perspectiva histórico-crítica, contribuiria para a compreensão das finalidades da gestão democrática na escola pública de educação básica. A recontextualização do vocabulário da reforma tem suas raízes na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, a partir da qual o BM passou a atuar, de forma mais enfática, na orientação de políticas educacionais em vários países, dentre eles o Brasil, obedecendo a um dos objetivos da Conferência, qual seja, de revitalização do compromisso mundial de educação para todos os cidadãos do planeta.

Consoante destaca Frigotto (2002) a esse respeito, o discurso do Banco sempre esteve alinhado com questões como a equidade e a redução da pobreza, que seriam atingidas por meio de uma educação de qualidade. Contudo, a qualidade aludida pelo BM destoa dos pressupostos de uma qualidade que contribua para uma gestão democrática, pautada na autonomia de todos e na participação coletiva. Segundo a visão do Banco, com uma melhor escolaridade os pobres teriam a oportunidade de ingressar no mercado de trabalho e isso representaria uma educação de qualidade. E é esse discurso que é difundido a partir da Conferência de Jomtien.

As recomendações do Banco, produzidas a partir Conferência, estão alinhadas com propósitos de uma agenda globalmente estruturada para a educação, constructo teórico elaborado por Dale (2004) para evidenciar a existência de um discurso comum, difundido a partir de uma plêiade de documentos, reuniões e conferências internacionais, com o objetivo de produzir consensos em torno de ideias e práticas educacionais que contribuiriam para o desenvolvimento econômico.

O documento Prioridades y estratégias para la educación, publicado pelo BM em 1995, como um dos resultados da Conferência de Jomtien⁶, congrega orientações importantes para as políticas educacionais, especialmente de países da América Latina. Essas orientações apontam a educação como

6 Nome genérico dado à conferência realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, denominada Conferência Mundial sobre Educação para Todos, cujo objetivo era estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, condição insubstituível para o advento de uma sociedade mais humana e mais justa. Participaram das discussões a UNESCO e a UNICEF, com apoio do Banco Mundial e de várias outras organizações intergovernamentais, regionais e organizações não-governamentais (ONGs). (MENEZES, 2001, p. 1)

motor para o desenvolvimento econômico, enfatizando que a igualdade na distribuição da educação resultaria na igualdade de distribuição de renda e no aumento da mobilidade social. O aumento dos conhecimentos e o ritmo acelerado nas mudanças tecnológicas representariam, pois, a possibilidade de se obter crescimento econômico sustentado por mudanças mais frequentes de emprego durante a vida das pessoas para o que seria necessário determinar prioridades fundamentais para a educação.

As diretrizes do Banco seguem no sentido de promover reformas educacionais imediatas, especialmente na educação básica, voltadas aos padrões de empregabilidade e ao processo de reestruturação capitalista. Segundo destacado no documento, “[...] las prioridades educacionales deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, utilizando analisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje”⁷ (BANCO MUNDIAL 1996, p. 10). As reformas devem, portanto, atender à crescente demanda econômica por trabalhadores adaptáveis e capazes de adquirir novos conhecimentos de forma rápida e inovadora para o que se faz necessária mudanças na gestão e financiamento da educação.

Um dos pontos ressaltados no documento recai sobre a necessidade de flexibilização na combinação e gestão de insumos e no controle quanto ao desempenho dos estudantes. Segundo destacado, uma aprendizagem eficaz requer que a combinação de insumos varie, não apenas de um país para outro, mas também de uma para outra escola, segundo as condições locais. Nessa direção, recomenda adequação dos sistemas de ensino às estruturas econômicas tendo em vista “[...] reportar beneficios em términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza [...]” (BANCO MUNDIAL, 1996, p.3) para o que indica maior intervenção pública na educação, aumento no financiamento da educação básica e diminuição na educação superior. A implementação dessas medidas requer mudanças no papel do Estado em seus aspectos essenciais e imputação de responsabilidades aos diretores das escolas e aos docentes de modo que estes assumam o compromisso, frente aos pais, alunos e comunidade local, de melhorar a qualidade da educação.

7 “As prioridades educacionales devem estabelecer-se tendo em conta os resultados, utilizando análises económicas, estabelecendo normas e medindo os resultados através da avaliação da aprendizagem.” (BANCO MUNDIAL 1996, p. 10 - Tradução Livre).

As proposições apontadas no documento seguem na direção de reafirmar a necessidade de construir instituições autônomas e responsáveis ante aos pais e comunidade quanto ao uso dos insu-
mos educacionais, de acordo com as condições locais e da comunidade. Considerando a percepção
de que uma maior autonomia da escola não representa, necessariamente, melhor qualidade para as
escolas, uma vez que pode criar desigualdades de oportunidades educacionais, o Banco recomenda
que a flexibilidade na gestão dos recursos seja acompanhada por uma avaliação nacional, por sistemas
de exames nacionais com base em incentivos e pela ampliação da participação dos pais na gestão das
escolas, de modo a promover maior eficiência com menor custo.

Como é possível constatar, as estratégias defendidas pelo Banco Mundial para promover as
reformas consideradas prioritárias confluem para a implementação de uma gestão gerencial na escola
de educação básica. Conforme aludido, este tipo de gestão tem como princípio as leis que fundamen-
tam a Nova Gestão Pública (NGP), cujo ponto central é a flexibilização da gestão pública com base na
descentralização da autoridade, a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia e a
busca da qualidade dos serviços com direcionamento para os anseios dos consumidores (pais e alu-
nos). Soma-se a esses elementos, a definição da competição como “[...] um dos valores fundamentais
de um setor público reconstruído (ABRUCIO, 1997, p.33).

Na esteira da NGP, há alguns atributos específicos da gestão gerencial na educação. Se com-
parados com a gestão democrática, estes atributos traduzem as principais características do modelo,
conforme demonstrado no Quadro 1.

Tabela 01 – Características representativas dos modelos de gestão democrática e gerencial

Gestão Democrática	Gestão gerencial
Compartilhamento, entre gestor e comunidade escolar, de decisões sobre aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola.	Responsabilização da equipe escolar pelo desempenho dos discentes, enfatizando a eficácia do sistema de ensino.
Levantamento conjunto de problemas, discussão visando à sua solução, planejamento das ações e avaliação dos resultados alcançados.	Objetivos previamente definidos e cobrança, a posteriori dos resultados, com base nos princípios de eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços públicos.
O gestor tem a função de promover espaços para o diálogo crítico e a participação ativa da equipe escolar e da comunidade na tomada de decisões.	O gestor tem função estratégica, de implantar inovações no interior da escola e no processo ensino-aprendizagem, sendo considerado um líder.
Respeito às normas coletivamente construídas e garantia de amplo acesso às informações pelos membros da comunidade escolar.	Atuação da equipe escolar voltada fundamentalmente para a elevação dos resultados dos indicadores educacionais da escola.

Fonte: Lima (2016)

Enquanto o arrimo da gestão educacional democrática está nas condições políticas para uma cidadania emancipadora, a gestão gerencial repousa suas ações na produção de resultados. Apesar desses contrastes escancarados, o discurso proclamado pela corrente neoliberal dá conta de maquiagem dessas diferenças levando muitos profissionais da educação a acreditar na eficiência dessas reformas para a melhoria da qualidade educacional. Nesta direção, veem-se crescer em sistemas de ensino estaduais e municipais as parcerias com o setor privado, a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho atrelados a resultados, medidos por indicadores de qualidade e produtividade e regulados por ferramentas de accountability.

Estes são, pois, condicionantes que tornam ainda mais árdua a tarefa de construção de uma gestão democrática na escola pública de educação básica.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n.10. p. 33-52, 1997.

AFONSO, Almerindo Janela. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. IN: Escola, Currículo e Avaliação/ Maria Teresa Esteban, organizadora. São Paulo: Cortez, 2003.

ANDRADE, Maria Edgleuma de. Gestão democrática na escola pública: um estudo em escolas do município de Juazeiro do Norte – CE. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. O estudo da Escola. Porto: Porto Ed., 1996.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. Journal of Curriculum Studies, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

CALDAS, Edla Cristina Rodrigues. Gestão Escolar e Participação da Comunidade – Zona Leste de Manaus. 108 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal do Amazonas, 2009.

Coraggio, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In TOMAZZI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-123.

ESQUINSANI, ROSIMAR SERENA SIQUEIRA; DAMETTO, JARBAS e LAUER, MUNIR

JOSÉ. A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios gaúchos. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação [online]. 2020, vol.36, n.1 [citado 2022-01-31], pp.111-129. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2447-

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 53- 67.

GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. Autonomia da escola e neoliberalismo: Estado e escola pública. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994

KRAWCZIK, Nora. A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. Educação e Sociedade, ano XX, n. 67, ago. 1999.

LIBÂNEO, José Carlos. Organização e gestão da escola: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

MESENBURG, Fernanda Arndt. A gestão escolar como elemento de qualidade da educação pública: limites e possibilidades. 2019. 182 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

MOREIRA, Cristina Mara. Dificuldades na implementação da gestão participativa em uma escola da zona da mata mineira. 2018. 217 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. O Projeto Ditadura em Prosa: a história pública e o ensino na ditadura civil-militar. Revista História Hoje. V. 10. N. 20 p. 90-109, 2021

PARO, Vitor Henrique. A utopia da gestão escolar democrática. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 60, p. 51–53, 1987

PARO, Vitor Henrique. Gestão Democrática da Escola Pública. 3ª. Ed. São Paulo: Ática, 2002.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador?. ETD - Educação Temática Digital, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58–74, 2015. DOI: 10.20396/etd.v17i1.8634818. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8634818>

SERVILHA, MAIARA SPARAPAN. Autonomia e gestão democrática das unidades escolares de educação básica em Marília 01/05/2008 167 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: Universidade Est.Paulista Júlio De Mesquita Filho/Marília, Marília Biblioteca Depositária: Universidade Estadual Paulista – Marília, 2008.

SOUSA, Rainer Gonçalves. Reformas Pombalinas. Brasil Escola. 2001Disponível em: <https://brasil-escola.uol.com.br/historiab/reformas-pombalinas.htm>