

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO MEIO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À
EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E
GERENCIALISMO**

PEDRO BOSCO LIRA

Rio de Janeiro
2019/1º semestre

PEDRO BOSCO LIRA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO MEIO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À
EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E
GERENCIALISMO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

**Rio de Janeiro
2019/1º semestre**

CIP - Catalogação na Publicação

L372g Lira, Pedro Bosco
Gestão democrática como meio para efetivação do direito à educação no contexto da administração escolar e gerencialismo / Pedro Bosco Lira. -- Rio de Janeiro, 2019.
76 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Direito do Estado. 2. Administração escolar. 3. Direito à educação. 4. Gerencialismo. 5. Gestão democrática. I. Paes, Emiliano Rodrigues Brunet Depolli, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

PEDRO BOSCO LIRA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO MEIO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À
EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E
GERENCIALISMO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

_____ **Orientador**

_____ **Co-orientador (Opcional)**

_____ **Membro da Banca**

_____ **Membro da Banca**

Rio de Janeiro
2019/1º semestre

RESUMO

O presente trabalho visa observar como a administração escolar pode melhor efetivar o direito à educação. Nesse sentido, utilizou-se de produções acadêmicas relacionadas ao direito à educação na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, à administração escolar e as influências das práticas gerencialistas e de gestão democrática. Na perspectiva histórica e política do Estado Democrático de Direito, relacionando-a com os objetivos almejados pela educação, conclui-se que é necessário fomentar a participação dialógica e democrática para que de fato o direito à educação seja aproveitado por todos em sua completude.

Palavras-chave: Direito do Estado. Administração escolar. Direito à educação. Gerencialismo. Gestão democrática.

ABSTRACT

The present work aims to observe how the school administration can better effect the right to education. In this sense, it was used academic productions related to the right to education in the Federal Constitution of 1988 and in the Law of Directives and Bases of National Education of 1996, to the school administration and the influences of managerial practices and democratic management. In the historical and political perspective of the Democratic State of Law, relating it to the objectives pursued by education, it is concluded that it is necessary to foster dialogic and democratic participation so that in fact the right to education is used by all in its completeness.

Keywords: Right of the State. School administration. Right to education. Managerialism. Democratic management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1 A POLÍTICA, O DIREITO E A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	09
1.1 Histórico de disputas e desdobramentos políticos sobre a educação brasileira.....	09
1.2 O Direito à Educação na Constituição de 1988.....	13
1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e seus desdobramentos para o direito à educação.....	21
2 A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: O GERENCIALISMO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	27
2.1 O desenvolvimento da Administração Escolar no Brasil.....	27
2.2 O gerencialismo no Brasil.....	34
3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PROCESSO PEDAGÓGICO EDUCACIONAL.....	51
CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72

INTRODUÇÃO

Do universo de direitos constitucionais que fazem parte da vivência humana, talvez a educação tenha lugar especial, por diferentes razões, para a maioria dos cidadãos. Seja como um sonho de transformação ou de realização, é na educação que residem as esperanças de um propiciar um futuro melhor, seja para a coletividade ou para os indivíduos. Seja pelo aprimoramento do exercício da cidadania democrática ou pelas oportunidades de trabalho por condições do mercado.

É tendo isso em mente que se desperta o interesse pelas reflexões acerca desse campo humano tão rico e diverso. Pelas particularidades do curso de Direito da Faculdade Nacional de Direito, esse interesse faz uso tanto do arcabouço acadêmico interdisciplinar propiciado pelo currículo da mencionada instituição, quanto das observações das experiências pessoais de indivíduos de diversas origens que compõem a comunidade educacional. Dessa forma, por articular os conhecimentos acadêmicos e pessoais, se direciona a pesquisa tentando entender melhor a realidade em que se constroem trajetórias tão diversas de seres humanos.

Ao observar a sociedade é possível perceber uma pluralidade de realidades coexistentes. Essas realidades são resultado de um sem fim de influências que agem sobre cada indivíduo dentro do contexto circunstancial que ele se insere nos diferentes momentos de sua vida. Com esse pensamento, o que se busca nessa pesquisa é refletir sobre como a educação, enquanto direito e enquanto processo de construção do humano-histórico¹, se insere no meio social. Mais precisamente, como esse direito previsto constitucionalmente é instrumentalizado e materializado no âmbito da escola.

Ponderando as condições de pesquisa, o foco se deu, então, na perspectiva do princípio constitucional da gestão democrática, que tem relação direta com a forma com que se administra a educação pública, e focando na educação básica. Isso pela característica dessa fase da educação de se relacionar mais diretamente com a construção da personalidade do indivíduo.

¹ PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010.

Nesse sentido, utiliza-se em certa medida análises de contexto histórico para contribuir com as reflexões sobre influências políticas, econômicas e culturais em que se deram os debates de produção normativa na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), por sua pertinência e direcionamento maior sobre o direito à educação e sua operacionalidade. Não se desconsidera os reflexos que produções normativas específicas em nível estadual ou municipal possam ter na materialização da educação enquanto direito, mas elege-se o estudo do disposto na Constituição e na LDB por serem diplomas que condicionam as legislações seguintes. Tanto que, quando feito o uso de casos ilustrativos, serão mencionados outros dispositivos pertinentes e análises da literatura sobre eles.

Em seguida, realiza-se uma análise descritiva da administração escolar e seus desdobramentos em características gerencialistas e democráticas, de acordo com diferentes circunstâncias de momento histórico, influência política e econômica etc. Essa análise utiliza, principalmente, produções acadêmicas de estudiosos que se especializam no campo de estudo da Educação, prezando por um diálogo multidisciplinar que possa propiciar uma compreensão mais profunda própria desse tema.

Afinal, o propósito dessa pesquisa é estabelecer um diálogo entre o Direito e a Educação, servindo de base para possíveis reflexões futuras sobre como o Estado deve atuar com o objetivo de edificar a condição cidadã dos indivíduos em um meio político, efetivando o direito à educação em uma perspectiva democrática. Essa atuação do Estado, nessa pesquisa, é representada pelo papel do diretor escolar principalmente e sua relação com a comunidade escolar.

Essa reflexão é de suma importância em um momento histórico de questionamento das instituições democráticas republicanas em que nos encontramos, com uma tentativa de esvaziamento do papel político da educação e busca por instrumentalizá-la a título prioritário de qualificação de mão obra para o mercado.

1 A POLÍTICA, O DIREITO E A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

1.1 Histórico de disputas e desdobramentos políticos sobre a educação brasileira

Analisar a educação no Brasil enquanto política pública, de modo geral, é uma tarefa árdua e que pode ser melhor desempenhada acompanhando também a educação enquanto direito. A trajetória histórica, resultante de disputas políticas e influências de diversos personagens do tecido social, demonstra a existência de diversas abordagens que a educação tomou no Brasil, principalmente na esfera pública. Dessa forma, é interessante apresentar um panorama dessa trajetória para entender como a administração e gestão nas escolas, enquanto dimensão de implementação da política pública educacional, se transformaram até seu estado atual. O que se busca, portanto, é pontuar práticas e personagens que formaram o caminho para a conjuntura atual.

A fim de não prolongar demais a contextualização histórica, elege-se como foco principal as circunstâncias histórico-políticas da redemocratização e a ascensão de práticas neoliberais no Estado brasileiro. A adoção de tais práticas gera efeito em diferentes níveis da federação, influenciando disputas e práticas políticas até hoje. Ainda, é pertinente destacar alguns aspectos históricos do norteamento que o Estado teve em momentos anteriores à ordem constitucional vigente.

É interessante notar que quando ocorre a implementação do regime militar no Brasil já havia personagens sociais, órgãos e direcionamentos institucionais sobre a educação que são de suma importância para o entendimento geral das disputas e desenvolvimentos no campo educacional. Por exemplo, o governo de Getúlio Vargas institucionalizou o Sistema Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação, que demonstram uma opção de centralidade nacional no projeto educacional tendo em vista o objetivo econômico nacional-desenvolvimentista, conforme explicam Marisa e Marilluce Bittar².

Além disso, muitos personagens importantes no debate sobre educação surgiram antes do período militar. A União Nacional dos Estudantes, que tem papel político importante no debate

² BITTAR, Marisa; BITTAR, Marilluce. História da Educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. *Acta Scientiarum. Education*, v. 34, n. 2, p. 157-168, 2012.

sobre o direito à educação, foi criada em 1937, mesmo ano de criação do que hoje é chamado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, originalmente chamado de Instituto Nacional de Pedagogia). São instituições que há mais de oitenta anos participam do debate sobre políticas públicas educacionais, tendo lógicas de atuação e debate que não necessariamente estão alinhadas ao poder central. As suas perspectivas sobre as questões educacionais também se tornam especiais, contribuindo para diferentes abordagens sobre o tema além do que é pautado pela Administração Pública.

Em termos de ordem legislativa, podemos apontar as Constituições de 1934 e de 1937, que trouxeram abordagens mais ampliativas do direito à educação, prevendo o ensino público primário gratuito e com frequência obrigatória. Foram um importante resultado de disputa política da época, em que setores conservadores da sociedade buscavam manter uma certa hegemonia no plano educacional, enquanto setores progressistas buscavam renovar as práticas educacionais, principalmente no ensino básico³.

Já a Constituição de 1946 trouxe formalmente algumas previsões democráticas do direito à educação, como a liberdade de pensamento e a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, que em tese poderia levar à uma universalização. Previu também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que foi aprovada em 1961 como Lei Número 4.024 de 1961.

Uma grande reviravolta política e econômica no Brasil se deu em meio ao contexto mundial da Guerra Fria. O golpe militar de 1964 estabeleceu o início de um período de forte intervenção do poder político central, pautando o desenvolvimento econômico nacional com foco urbano e industrial.

Aproximando o modelo econômico daquele adotado nos Estados Unidos, o Brasil acabou por estreitar relações dos grupos econômicos interessados nos novos norteamentos dados para a produção nacional. Nesse sentido, Saviani⁴ destaca os ideais pedagógicos introduzidos pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) nas reformas educacionais do período, bem

³ Ibidem, p. 158-161.

⁴ SAVIANI, Dermeval et al. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, 2008.

como contratos de cooperação entre os dois países que iniciaram a “concepção produtivista da educação” combinando os princípios “da racionalidade, eficiência e produtividade”⁵. Além disso, utilizou-se da teoria do capital humano, baseado nos estudos de Theodore Schultz, introduzidos conceitos como “o de produtividade, taxa de retorno, custos da educação e a concepção de educação enquanto mercadoria”⁶.

Além de voltar o ensino para uma formação profissional que se adequasse aos interesses econômicos estabelecidos, a dimensão política do ensino também era controlada pelo Estado. Sob o discurso moralista e patriótico, o ensino de Educação Moral e Cívica representava um verdadeiro estrangulamento da possibilidade de um processo democrático de formação cidadã no ensino. Tal controle sobre a população não perdurou para sempre, uma vez que os movimentos sociais mobilizavam a opinião pública por uma saída democrática do regime.

Ao fim do período ditatorial militar, deu-se no Brasil uma transição que não reconheceu de fato a gravidade do autoritarismo vivenciado. Com a transição sendo realizada por meio de uma conciliação entre os detentores do poder político e econômico, o norteamento socioeconômico pôde ser mantido, recepcionando a tendência internacional pela primazia do mercado sob orientação do capital financeiro, que continuou a influenciar a área educacional⁷. Ainda assim, o cenário político nacional se mostrava propício para participações mais democráticas na vida pública. Grupos sociais antes silenciados buscaram se fazer ouvir durante a produção do novo texto constitucional de 1988, que ficou conhecido como a “Constituição Cidadã”. O direito à educação ganhou espaço especial na Constituição Federal, fato que será aprofundado mais adiante:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

⁵ SAVIANI, Dermeval et al. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, 2008, p. 296-297.

⁶ SOBRAL, Fernanda A. Educação para a competitividade ou para a cidadania social?. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 1, p. 03-11, 2000, p. 04.

⁷ SAVIANI, Dermeval et al. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, 2008, p. 310-311.

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.⁸

Ainda, conforme previsão constitucional, foi elaborada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, mas que manteve boa parte da estrutura educacional básica da época.

Conforme coloca Mara Jacomeli⁹, na década de 1990, já no início do período democrático, o aparato estatal normativo colocou o discurso neoliberal como centro para o modelo da sociedade e da pedagogia. Como dito anteriormente, o Brasil seguiu uma tendência internacional, inclusive influenciada por organismos e entidades internacionais como a UNESCO, UNICEF, PNUD e o Banco Mundial, que convocaram a “Conferência Mundial de Educação para Todos”¹⁰.

Nesse período, com a posse de Collor, o Estado brasileiro inicia sua reformulação pautada em uma diminuição da presença estatal nas atividades econômicas por meio de processos de privatizações. Contudo, sua forma de guiar a economia brasileira, destacando-se o conhecido episódio do confisco de poupanças no Plano Collor, deu espaço para diversos grupos de pressão ganharem força.

Quando ocorre o impeachment de Collor e a posse de Itamar Franco, as circunstâncias políticas exigiram um maior diálogo com a sociedade civil para definir os rumos do país. Ainda assim, as organizações internacionais continuavam a pautar os moldes do debate socioeconômico, inclusive no campo educacional.

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 5.10.1988. Planalto, online.

⁹ JACOMELI, Mara Regina Martins. As políticas educacionais da nova República: do governo Collor ao de Lula. **Revista Exitus**, v. 1, n. 1, p. 119-128, 2017, p. 120.

¹⁰ *Ibidem*, p. 122.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994, houve maior força política para implementar as reformas inicialmente planejadas no governo Collor. Continuam os programas de privatizações, agora com mais rapidez, mostrando a prevalência dos interesses de mercado. No plano educacional é relevante destacar a Lei n. 9394/96 e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que do ponto de vista político, foram medidas que deram ao governo federal o poder para decidir sobre as políticas educacionais, enquanto os Estados e Municípios seriam responsáveis por sua execução. Tal medida desprezava particularidades e diferenças entre os territórios da federação¹¹.

O direcionamento mercadológico das políticas públicas educacionais, traçado de maneira centralizada pelo governo federal em consonância com as tendências políticas e econômicas internacionais da época, não se demonstrou eficaz nem mesmo segundo os critérios estabelecidos pelo o mesmo paradigma. Um indicativo básico, por exemplo, é o dado de que, no começo dos anos 2000, 55% das crianças da quarta série não possuíam domínio da leitura¹².

Embora o governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva não tenha sido tão economicamente neoliberal quanto seus antecessores e houvesse uma maior abertura para participação e debate democráticos no campo educacional, a influência gerencial perdura até hoje em diferentes níveis de decisões e normatizações sobre as políticas públicas.

Aliado a isso, é importante entender como os processos políticos produziram normatizações e institucionalizações sobre o direito à educação e satisfação desse direito por intermédio de implementação de políticas públicas. Para tal, cabe análise sobre como tal direito foi devidamente observado em nosso ordenamento jurídico através da normatização.

1.2 O Direito à Educação na Constituição de 1988

¹¹ JACOMELI, Mara Regina Martins. As políticas educacionais da nova República: do governo Collor ao de Lula. **Revista Exitus**, v. 1, n. 1, p. 119-128, 2017.

¹² INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados do Saeb 2003 – Brasil**. Brasília, 2004.

As transformações acarretadas no fim dos anos 80 no Brasil são resultado, entre outros fatores, do histórico de repressão política na vida pública durante o período militar e da flagrante desigualdade estrutural social e econômica que marca a história brasileira.

A pressão popular ganha grande destaque no ano de 1984, com a população almejando novas eleições diretas para escolha de seus representantes políticos no movimento conhecido como Diretas Já. Conforme menciona Cury¹³, o professorado se fez presente na participação popular de contestação à ditadura. Mas é apenas no governo de José Sarney, que assume após o falecimento de Tancredo Neves, que é feita a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, encarregada de iniciar o novo marco constitucional que revogaria a construção autoritária do período militar.

Ao mesmo tempo em que se buscava limitar o poder do Estado enquanto aparato de repressão social, também surgia uma oportunidade de obrigar o Estado a agir em prol de mudanças estruturais na sociedade, organizando direitos a serem garantidos e ativamente promovidos.

Assim, é estabelecido na nova Constituição Federal um novo paradigma de Estado, diferente dos adotados anteriormente:

Dentro do constitucionalismo, reconhecemos três paradigmas, a partir das próprias nomenclaturas utilizadas pelas constituições. No Século XVIII, assiste-se ao surgimento do Estado de Direito, cujas constituições asseguram os direitos individuais e estabelecem a organização do Estado na perspectiva de lhe restringir ao máximo o exercício do poder. Nas primeiras décadas do século XX, emerge o Estado Social, que pretende assegurar a todos os direitos sociais, como trabalho, saúde, previdência, educação. Nas últimas décadas, increve-se nas constituições uma nova denominação de Estado, como ocorreu com a Carta Magna brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988, cujo art. 1º declara ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito.¹⁴

Tal estruturação da Constituição se deu como resultado histórico de disputas sociais realizadas por diferentes grupos representativos que até então não tinham grande participação

¹³ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

¹⁴ RIBEIRO, Guilherme Wagner. Os paradigmas constitucionais, o princípio à igualdade e o direito à educação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 148, p. 251-257, 2000, p. 252.

no poder político. A educação era vista, portanto, como uma ferramenta para transformação nessa participação, principalmente pelos educadores.

Hermes Zaneti, que presidiu a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, cita a educação como algo ligado à promoção da liberdade, que por sua vez constrói a igualdade. Ainda assim, segundo o constituinte, as grandes disputas na Assembleia diziam respeito à fixação de um percentual mínimo da receita de impostos e à dicotomia entre educação pública e privada¹⁵.

Zaneti¹⁶ destaca a participação da sociedade civil no debate constitucional no campo da educação, mas lembra que participaram principalmente aqueles que já estavam inseridos na área educacional. O protagonismo era dos sindicatos representantes das escolas particulares, da Confederação dos Professores do Brasil (CPB) e a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES). Além dessas, muitas organizações participaram do debate constituinte com o intuito de melhor abordar as diferentes dimensões do direito à educação, contribuindo democraticamente com o novo paradigma constitucional:

Essa mobilização do campo educacional desembocou na Constituinte com a atuação do “Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito”, formado por 15 entidades (...) (ANDE, ANDES, ANPed, CEDES, FENOE, CPB, FASUBRA), às quais se acrescentaram a ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional), a SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), a UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundários), a UNE (União Nacional dos Estudantes), a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).¹⁷

A ideia preponderante dessas disputas na Constituinte foi para propiciar a criação de uma igualdade de condições por meio da educação, pois só assim seria possível estabelecer um patamar de igualdade de oportunidades entre os indivíduos. E para que essa igualdade de condições fosse alcançada, o ensino público precisava ganhar força. Assim, foram estabelecidos

¹⁵ FARENZENA, Nalú. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania. **RBP**AE – v.24, n.2, p. 351-358, mai./ago. 2008, p. 352-353.

¹⁶ Idem.

¹⁷ SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 2, 2013, p. 209-210.

elementos como a gratuidade do ensino público, o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e a gestão democrática.

Por outro lado, os setores defensores da educação privada conseguiram manter o ensino religioso no ensino fundamental e o repasse de verbas públicas para instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais. Ainda, não se aplicaria às instituições privadas o princípio da gestão democrática, o ingresso mediante concurso ou plano de carreira, mas foi reservado apoio financeiro público à pesquisa e extensão¹⁸.

Era necessário buscar soluções para assegurar a continuidade dessa participação, promovendo a redução das desigualdades historicamente construídas e perpetuadas no Brasil. Por isso, é possível observar uma força dirigente no texto constitucional¹⁹.

Nesse escopo, o caráter social do direito à educação, como elemento essencial para o desenvolvimento apropriado da cidadania, precisava ser defendido e devidamente instituído em posição de destaque na nova ordem constitucional que se formava. Afinal, a educação se mostrava como elemento essencial de transformação para reduzir a grande desigualdade social e econômica brasileira.

Como resultado dos trabalhos e direcionamentos institucionais, o Estado brasileiro se apresenta, no novo texto constitucional, como um Estado Democrático de Direito. Conforme Cury, esse modelo de Estado reconhece a “soberania da lei e do regime representativo”²⁰, com a participação popular legitimando os processos e democratizando o Estado. Nesse viés, para realizar os objetivos almejados, os direitos individuais e sociais precisam ser mutuamente defendidos e promovidos para que haja, de fato, exercício democrático da cidadania e justiça social.

¹⁸ SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 2, 2013, p. 215.

¹⁹ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007, p. 965.

²⁰ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002, p. 172.

É no contexto de justiça social que o direito à educação ganha qualidades e proteções como nunca. A educação básica, principalmente, recebe atenção e destaque por ser entendida como elemento fundamental que propicia aos indivíduos instrumentos para se afirmarem como cidadãos e melhor exercerem suas capacidades.

Nesse sentido, leciona Carlos Roberto Jamil Cury:

A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã. E por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado. [...]. A noção de comum associada à educação básica é um direito (em oposição a privilégio) e busca, em sua abertura universal, o aprendizado de saberes válidos para toda e qualquer pessoa, responde a necessidades educativas do desenvolvimento humano como um patrimônio cultural.²¹

O texto constitucional elencou, então, a educação como direito social em seu artigo 6º. Mesmo com três Emendas Constitucionais alterando a redação de tal artigo, a educação figura nesse rol desde a primeira versão do dispositivo.

Além disso, o Título VIII, Capítulo III se dedicou às disposições específicas sobre educação, cultura e desporto, com a Seção I tratando da educação propriamente dita.

É importante perceber a dimensão e importância dada à educação, com destaque para o artigo 205 que demonstra a preocupação em dimensionar a educação como instrumento para o desenvolvimento da pessoa e exercício da cidadania, indo além da qualificação profissional que costuma ser o foco quando a educação é mercantilizada. Ainda sobre esse artigo, fica clara a obrigatoriedade imposta ao Estado enquanto detentor do dever de promover e incentivar a educação enquanto direito de todos.

Já o artigo 206 elenca princípios quanto ao ensino. Esses princípios recebem grande influência dos ideais liberais e democráticos, prezando pela pluralidade de ideias (inciso III) e liberdades individuais, também explicitando como primeiro princípio a igualdade de condições

²¹ CURY, Carlos R. Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, 2008, p. 296;300.

para o acesso e permanência (inciso I) e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (inciso IV). Destaca-se, ainda, a gestão democrática (inciso VI), que será abordada de forma mais aprofundada posteriormente neste trabalho. Segundo Ribeiro²², há um equilíbrio entre igualdade e diferença no desenvolvimento do direito à educação na Constituição de 1988.

De maneira geral, Saviani²³ diz que há, portanto, uma ampliação de princípios quando comparamos a Constituição de 1988 com as suas antecessoras. É algo esperado dadas as circunstâncias políticas de sua elaboração.

Prosseguindo os comentários sobre o texto legal temos o artigo 208 que, por sua vez, apresenta importante imposição constitucional ao Estado na forma de garantias ao efetivo cumprimento dos deveres instituídos na Carta Magna. Destacam-se os parágrafos primeiro e segundo, em que expressamente é definido como direito público subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, bem como a previsão de responsabilização da autoridade competente do Poder Público quando da ocorrência do não-oferecimento ou do oferecimento irregular.

Uma vez que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é definido expressamente como direito público subjetivo, há uma expectativa de exigibilidade judicial à sua devida prestação por parte do Poder Público. Essa prestação se dá, normalmente, por meio de políticas públicas que são organizadas pela Administração Pública. Esse direito, portanto, dá ao indivíduo a possibilidade de usar de sua vontade para, amparado pelo ordenamento jurídico, colocar seu interesse individual em apreciação pelo Poder Judiciário de forma a constranger o Estado a executar seus deveres. É, portanto, uma ferramenta para individualizar um direito social reconhecido perante demanda judicial frente ao Estado²⁴.

Para garantir a proteção a tal direito público subjetivo, a Constituição traz medidas judiciais cabíveis como a ação civil pública e o mandado de segurança, além de dar ao

²² RIBEIRO, Guilherme Wagner. Os paradigmas constitucionais, o princípio à igualdade e o direito à educação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 148, p. 251-257, 2000, p. 256.

²³ SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 2, 2013, p. 214.

²⁴ JELLINEK apud DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. São Paulo **Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, June 2004, p. 691.

Ministério Público a incumbência de agir em prol do devido funcionamento das atribuições ativas do Estado²⁵.

Podemos citar também a influência internacional sobre a educação na esfera constitucional. Como dito anteriormente, organizações multilaterais como o Banco Mundial exerceram forte influência nas medidas políticas no campo educacional. Ainda assim, a esfera de influência internacional também contribuiu para proteções ao direito à educação, como no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que estabeleceu compromissos para a gratuidade e acessibilidade da educação primária entre outros²⁶.

Ainda sobre a Constituição Federal de 1988, Edivaldo Boaventura²⁷ realizou uma interessante organização de estudos sobre a educação. Além de comentar as normas específicas sobre educação presentes no Título VIII, Capítulo III, podemos observar disposições que dizem respeito à educação em outras partes do texto constitucional, bem como garantias constitucionais para tutela desse direito e organização de competências e diretrizes para o financiamento de políticas públicas.

Sobre as competências, a constituição determinou que a parte legislativa ficaria a cargo da União no tocante a normas gerais de matéria educacional, enquanto a legislação dos Estados dependeria de autorização por lei complementar (artigo 22, XXIV). Os municípios, por sua vez, teriam competência suplementar.

Conforme destaca Cury²⁸, o que se percebe é um sistema de repartição de competências entre os entes federativos, com limites previstos expressamente dentro do reconhecimento da autonomia de cada ente.

Materialmente, a competência é comum aos entes para promover o acesso à cultura e

²⁵ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007, p. 295.

²⁶ Ibidem, p. 701.

²⁷ BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na Constituição de 1988. **R. Inf. Legisl.** Brasília a. 29, n. 116, out/dez 1992, p. 275.

²⁸ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

educação. Aos municípios coube a atuação prioritária no ensino fundamental e infantil, enquanto Estados e Distrito Federal ficaram encarregados do ensino fundamental e médio. À União coube o sistema de ensino federal e realização de atividade supletiva e redistributiva para garantir o padrão de qualidade do ensino.

Conforme destaca o Boaventura²⁹, os municípios tiveram maior atenção para participarem do desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, se comparado aos sistemas constitucionais anteriores. Por exemplo, o artigo 211 elenca os municípios como participantes do regime de colaboração dos sistemas de ensino entre os entes federativos ao lado da União, Estado e o Distrito Federal. Somado a isso, os Municípios participam também do financiamento da educação, com 25% das receitas sendo vinculadas.

É um indicativo de uma maior autonomia regional para a implementação de políticas públicas educacionais, aliando-se ao princípio da gestão democrática:

Tendo em vista o caráter centralizado da gestão dos sistemas de ensino, a escola tinha pouca autonomia e as principais decisões que a envolviam eram tomadas em fóruns distantes de suas localidades de origem. Nesse sentido, os mecanismos de transferência direta de recursos às escolas despontavam como solução para diagnósticos da época que atribuíam má qualidade e insuficiência das políticas públicas à gestão ineficiente dos recursos. Esta situação decorria da falta de planejamento e coordenação, geradores de superposições de atividades e indefinição de prioridades, e ausência de critérios claros e transparentes para alocação de recursos, tornando a gestão permeável aos tradicionais particularismos e clientelismos.³⁰

Cabe, então, resumir e considerar algumas dimensões das informações anteriormente expostas. Em suma, podemos observar que o momento histórico em que se deu o contexto da Assembleia Nacional Constituinte aponta as motivações para o caráter dirigente e garantista da nova Constituição Federal, promulgada em 1988.

Com o intuito de posicionar o Estado como personagem ativo da transformação social em busca de maior igualdade de condições e liberdade dos indivíduos, a educação era vista por

²⁹ BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na Constituição de 1988. **R. Inf. Legisl.** Brasília a. 29, n. 116, out/dez 1992

³⁰ CORBUCCI, Paulo Roberto et al. **Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Brasília, v. 2, n. 17, 2009, p. 32.

seus estudiosos como instrumento fundamental de transformação. Deu-se então a disputa entre grupos liberais defensores de uma educação pública e grupos conservadores, muito ligados ao ensino religioso que até então era grande protagonista da educação privada com caráter majoritariamente elitista.

No que diz respeito a educação pública, foram estabelecidos princípios e garantias como nunca antes. A educação como direito social, associado ao acesso à educação como direito público subjetivo, cria para o Estado a obrigação de agir para efetivar aquilo que é definido na Constituição. Essa ação se dá majoritariamente no âmbito das políticas públicas, que precisam observar os princípios e garantias próprios do direito à educação, como a gestão democrática.

Portanto, o que pode-se perceber do plano constitucional foi a adoção de um modelo de cooperação institucional que visa observar a participação social, ampliando o leque de possibilidades de possíveis sujeitos participantes da deliberação pública, embora esse sistema de cooperação acabe sendo moroso dada a própria pluralidade de participantes envolvidos nas negociações³¹.

Ainda, é oportuno mencionar a ressalva de Saviani³² no sentido de que esses mecanismos não foram suficientes. Isso porque as condições materiais para o desempenho da atividade educacional dificultaram a real participação democrática dos professores, que passaram também a serem culpabilizados pelos resultados em avaliações. Afinal, embora tivessem maior participação nos processos, os professores não tiveram assegurados plano de carreira e valorização profissional que os permitissem de fato exercer a atividade educacional tal como se imaginava. E isso apenas para exemplificar.

1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e seus desdobramentos para o direito à educação

³¹ CURY, Carlos Roberto Jamil. **A questão federativa e a educação escolar**. In.: Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. (Org.) Romulado Portela de. Wagner Santana. Brasília, 2010.

³² SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 2, 2013, p. 215-216.

Para dar maior aplicabilidade e materialidade aos direcionamentos constitucionais, cabe o estudo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional enquanto documento institucional, principalmente no que diz respeito a sua materialidade sobre a gestão e administração escolar.

Primeiramente, cabe um breve contexto histórico sobre sua tramitação, que novamente serviu como disputa entre setores defensores do ensino público e privado, bem como das representações do Poder Legislativo e o Executivo.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os princípios e garantias ao direito à educação, iniciou-se o debate para melhor regulamentar o exercício da atividade educacional em si.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como LDB) deu lugar novamente ao debate entre a esfera pública e privada no campo educacional. No entanto, as instituições de ensino religioso de educação básica perderam espaço para instituições empresariais laicas em decorrência das novas disputas por mercado na perspectiva global neoliberal. Essas instituições passaram a gerir a atividade educacional como empreendimentos capitalistas, visando o lucro³³.

Durante a tramitação da LDB, os primeiros debates deram resultado ao anteprojeto conhecido como Substitutivo Ângela Amim, que foi produzido pela Câmara dos Deputados, contrariando o histórico de normatizações para políticas educacionais produzidas pelo Poder Executivo.

Entretanto, o trabalho realizado pela Câmara, tido como razoável em quesito de debate entre interessados, acabou afetado pela influência do Executivo por intermédio do Ministério

³³ BRZEZINSKI, Iria. Tramitação E Desdobramentos Da Ldb/1996: Embates Entre Projetos Antagônicos De Sociedade E De Educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 8, núm. 2, julho-outubro, 2010, pp. 185-206, p. 190.

da Educação. Por conta disso, quando o projeto chegou ao Senado houve muitas modificações e a tramitação teve um ritmo lento³⁴.

Em 1994, por decorrência de novas eleições do legislativo e executivo, os projetos acabaram sendo arquivados, iniciando uma nova tramitação. A renovação das casas legislativas acabou gerando um certo descaso com o projeto, que voltou a sofrer influência do Poder Executivo pelo Ministério da Educação. Nessas circunstâncias, Darcy Ribeiro foi escolhido como relator da Comissão de Constituição.

O resultado das disputas políticas entre casas legislativas e o Executivo, em meio às mudanças eleitorais ocorridas, foi a apresentação do chamado Substitutivo Darcy Ribeiro como projeto único, que foi aprovado no Senado Federal. O então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou o projeto em 20 de dezembro de 1996.

O Substitutivo Darcy Ribeiro foi alvo de críticas por diversos aspectos na época de sua apresentação. Kuenzer e Gonçalves³⁵ sintetizaram aspectos tidos como negativos ou insatisfatórios. No geral, as críticas são feitas no sentido de que o Substitutivo não trouxe grandes defesas à educação pública como se era esperado. O que determinados grupos do campo educacional buscavam era uma ampliação da universalização do ensino básico, sem que a educação fosse instrumentalizada pelo e para o mercado.

Hoje, a LDB possui diversas alterações pontuais e algumas mais profundas, realizadas ao longo de sua vigência. Cabe analisar as características gerais dessa lei para então aplicá-la conjuntamente com as disposições constitucionais tendo como base a produção teórica específica para a administração e gestão escolar a fim de enriquecer os direcionamentos de políticas públicas educacionais.

³⁴ BRZEZINSKI, Iria. Tramitação E Desdobramentos Da Ldb/1996: Embates Entre Projetos Antagônicos De Sociedade E De Educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 8, núm. 2, julho-outubro, 2010, pp. 185-206, p. 192.

³⁵ KUENZER, Acácia Zeneida; GONCALVES, Maria Dativa de Salles. Porque não queremos uma LDB na contramão da história: uma análise do Substitutivo Darcy Ribeiro. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 11, p. 107-115, Dec. 1995.

Inicialmente, a LDB se preocupa em descrever mais especificamente a educação, dentro dos ditames estabelecidos pela constituição. A abrangência da educação foi definida de maneira ampla, abarcando não somente as instituições de ensino, mas também a vida familiar, o trabalho, movimentos sociais, manifestações culturais etc. A lei, entretanto, se preocupa essencialmente com a educação escolar, que foi vinculada expressamente ao mundo do trabalho e à prática social. Combinar essa expressão ampliada de educação ao princípio da gestão democrática se mostra oportuno, dada a particularidade do processo educacional, conforme será explanado futuramente. Trazendo a letra da lei:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (...)

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.³⁶

Os princípios estabelecidos pela LDB em muito se assemelham aos estabelecidos pela Constituição Federal, fazendo parte de uma lógica democrática liberal de respeito à diferença e busca por igualdade de condições, preservadas certas liberdades individuais. A gestão democrática novamente é estabelecida como princípio, mas dessa tendo sua forma vinculada à LDB e legislação dos sistemas de ensino (Art. 3º, VIII). Destaca-se novamente a menção à vinculação ao trabalho e práticas sociais, além das recentes alterações ocorridas em 2013 e 2018 que incluíram a consideração com a diversidade étnico-racial e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, respectivamente (Art. 3º, XI, XII e XIII).

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
(...)

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

(...)

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais

XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de

³⁶ BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

2013)

XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Lei nº 13.632, de 2018)³⁷

Sobre a organização da Educação Nacional, a LDB detalha as atribuições dos entes federativos, retomando o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios previsto na Constituição Federal. É interessante destacar o papel dado à União enquanto ente responsável por estabelecer um certo patamar de uniformidade e centralidade à educação. Cabe à ela estabelecer diretrizes que irão fundamentar a composição de currículos e conteúdos mínimos para uma educação básica comum (Art. 9º, IV), além de coordenar a política nacional dessa área, articulando sistemas e níveis de educação enquanto exerce função normativa, redistributiva e supletiva, além da elaboração do Plano Nacional de Educação (Art. 8º, caput e parágrafo 1º e Art. 9º, I).

Já para os Estados, Distrito Federal e Municípios, a LDB define atribuições seguindo a lógica "de cima para baixo". Ou seja, partindo das definições realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizam respectiva e prioritariamente o ensino médio e o ensino fundamental. Os critérios de formas de colaboração normalmente observam a população e recursos financeiros disponíveis.

A Lei de Diretrizes e Bases se preocupa também em organizar e prever questões atinentes aos estabelecimentos de ensino e aos docentes. Nesse tema, a lei busca garantir maior espaço para os estabelecimentos agirem de maneira autônoma, inclusive prevendo a progressividade dessa autonomia tanto em âmbito pedagógico quanto administrativo (Art. 15). Além disso, houve uma preocupação de prever em lei a integração entre os estabelecimentos e a comunidade escolar (Art. 12, VI), embora apenas em 2019 tenha sido inserido o inciso VIII como mecanismo de integração do Poder Público para que o Conselho Tutelar venha a agir quando alunos apresentem faltas acima de 30% do percentual permitido em lei.

Para a educação básica são estabelecidas finalidades, objetivos e organizações possíveis para o processo educacional nacional. Como finalidades (Art. 22), busca-se o desenvolvimento

³⁷ BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

do educando com o objetivo de exercício da cidadania e dar bases para o trabalho e estudo futuros. O aspecto do desenvolvimento da cidadania é fundamental para o estabelecimento de objetivos da educação³⁸, conforme será explorado em espaço específico sobre a gestão democrática.

Em suma, a LDB cuidou de reproduzir o sistema descentralizado antes previsto pela Constituição. Dessa forma, organizou e determinou “condições de exequibilidade” para a promoção do direito à educação enquanto instrumento de construção do indivíduo como pessoa cidadã³⁹.

Cabe, contudo, chamar atenção para interessante análise realizada por Pablo Santos⁴⁰ ao estudar a questão da qualidade do ensino. O que o autor percebe é que, a exemplo do indicativo de padrão mínimo de qualidade previsto no artigo 75 da LDB, há uma aparente contradição na ideia de sistemas autônomos colaborativos e descentralizados e os métodos avaliativos centralizados, que se exemplifica pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Posteriormente, será explorado como essa abertura de direcionamento para a avaliação é aproveitada em uma lógica gerencialista em detrimento de uma implantação de gestão democrática na administração escolar.

Após esses breves apontamentos sobre a LDB e suas atribuições, cabe realizar uma análise sobre a administração ou gestão escolar. Afinal, a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceram parâmetros para as atividades da administração pública que envolvam o devido provimento do direito à educação. A administração escolar, portanto, seria uma manifestação própria das políticas públicas educacionais, sendo de grande importância para seu sucesso ou insucesso. Portanto, segue o estudo da administração escolar e do debate entre o gerencialismo e a gestão democrática como formas de auxiliar a satisfação do direito à educação.

³⁸ PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010.

³⁹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro**. In: Justiça pela qualidade da educação[S.l: s.n.], 2013.

⁴⁰ SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. A gestão educacional e a qualidade educacional na LDB: medidas e padrões (nem sempre) congruentes. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 209-222, 2018.

2 A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: O GERENCIALISMO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

2.1 O desenvolvimento da Administração Escolar no Brasil

Aprimorar o estudo de políticas públicas significa, muitas vezes, realizar uma análise multidisciplinar dos temas pertinentes ao desenvolvimento de tais políticas. Por isso, para melhor entender o debate que envolve a administração escolar, parece interessante que se entenda como esse tema é estudado em sua área específica. Este tópico, portanto, pretende explicitar como as ciências da educação buscam encontrar a melhor maneira de atingir os fins últimos do processo educacional.

Como feito anteriormente neste trabalho no panorama histórico de medidas centrais para o desenvolvimento das políticas administrativas no Brasil, o que se busca não é esgotar descritivamente todo o desenvolvimento do assunto proposto. O que se busca, na verdade, é instrumentalizar posicionamentos relevantes no campo temático para melhor entender a realidade em que as políticas públicas educacionais se inserem e interagem. Dessa forma, o conteúdo desenvolvido ganha maior consistência e fundamenta mais claramente futuros posicionamentos conclusivos.

A tradição administrativa brasileira descende do aparato colonial português que pouco foi alterado no início do período pós-Independência. A filosofia e o pensamento científico que servem de base para essas práticas retomam a tradição administrativa positivista:

Efetivamente, a revisão da literatura revela que os estudos de administração pública e educacional do período colonial adotaram um enfoque jurídico, estreitamente vinculado à tradição do direito administrativo romano, imperante em Portugal e outras nações líderes da Europa Continental, onde nossos pesquisadores e pensadores foram buscar os elementos teóricos e metodológicos para a realização de seus trabalhos intelectuais.⁴¹

A ocupação do território brasileiro pelo aparato estatal, que se deu de forma desigual e se

⁴¹ SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 23, n. 3, 2007, p. 423-424.

concentrando apenas nos poucos centros urbanos, desencadeou uma tradição burocrática de aplicação da tecnicidade positivista e, em certa medida, legalista. Conforme Holston:

[...] o governo central buscou compensar sua incapacidade de exercer autoridade localmente investindo no que poderia realizar na capital: aprovando leis, emitindo decretos e estabelecendo regulamentações burocráticas para supervisionar seus sempre suspeitos agentes.⁴²

Tal prática reitera o teor formal de estudos de administração pública, colocando o Estado em uma relação pouco democrática na aplicação de seus métodos e decisões, dependendo de influências de elites de poder.

Sobre a influência do período colonial, que se manteve durante boa parte da história brasileira, Sander leciona:

A filosofia positivista deixou sua marca com a introdução da metodologia empírica e dos modelos normativos de gestão da educação. Ou seja, os estudos e publicações educacionais do período colonial refletem a influência simultânea da filosofia escolástica, do racionalismo positivista e do formalismo legal na organização e administração da educação brasileira.⁴³

Ainda, o estudo de Benno Sander⁴⁴ traz como ponto de transformação para a área da administração escolar o começo do século XX, quando se inicia no Brasil a composição de influências teóricas desse campo de pesquisa e de especialização na prática administrativa que formam a base considerada precursora para o tema:

Foi precisamente esse esquema intelectual, de natureza antecipatória, dedutiva, normativa, prescritiva e regulatória, que retardou a adoção de princípios e técnicas de administração educacional fundamentados em outras tradições filosóficas e jurídicas, como, por exemplo, as do direito anglo-americano, de natureza experimental, empírica e indutiva, que somente se consolidaram no Brasil no século XX. A partir de então, a dialética entre o legalismo de origem eurolatina e o experimentalismo anglo-americano, assim como entre seus respectivos enfoques dedutivo e indutivo, caracterizou toda a trajetória educacional e administrativa no Brasil. A compreensão dessas características do pensar, do legislar, do planejar, do organizar, do fazer e do avaliar políticas sociais e educacionais é importante para entender o próprio caminho

⁴² HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2013, p. 100.

⁴³ SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 23, n. 3, 2007, p. 425.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 424.

trilhado pelos pesquisadores e estudiosos da administração pública e da gestão da educação no Brasil.⁴⁵

Quando se fala em precursores da administração escolar no Brasil, quatro autores surgem como destaque por sua produção teórica e sua participação e influência na Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE). Anísio Síndola Teixeira, José Querino Ribeiro, Moysés Brejon e Carlos Correa Mascaro são autores considerados referenciais no desenvolvimento do estudo da administração escolar, que se implementa e se desenvolve na prática da administração pública brasileira por grande influência das teorias por eles defendidas.

Em edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, a ANPAE compilou artigos desses quatro autores. Tais obras servem para ilustrar o norteamento que o estudo da administração tinha à época. Por questão de pertinência deste trabalho de monografia, escolhe-se analisar o estudo de Anísio Teixeira e José Querino Ribeiro, sendo de grande relevância para a análise material da Administração Escolar.

José Querino Ribeiro⁴⁶ buscou trazer noções gerais de Administração que seriam introdutórias e úteis para o estudo da Administração Escolar em seu artigo “Introdução à Administração Escolar”.

Em um primeiro momento, o autor estabelece a Administração Escolar contendo três etapas de desenvolvimento. A primeira relacionada a atividade diretamente administrativa em função diretiva escolar:

Na primeira, a da direção de escolas, que exercemos quando dispúnhamos apenas da formação de professor normalista e da experiência docente em escolas desse grau de ensino, nossas preocupações se concentram em “problemas práticos” que exigiam soluções mais ou menos imediatas, à vista de situações complexas das quais participavam fatores de ordem técnico-pedagógica, de ordem política, de ordem social, além dos de ordem administrativa propriamente dita.⁴⁷

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ TEIXEIRA, Anísio Spínola et al. **Administração Escolar**. Volume 2. Edição Comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, Salvador, BA, 1968. In.: Clássicos da Administração da Educação. Biblioteca Virtual – Coleção Digital – ANPAE, 2018.

⁴⁷ Ibidem, p. 37.

As etapas seguintes dizem respeito à formação específica para lecionar sobre o tema da Administração Escolar.

Segundo Ribeiro⁴⁸, a primeira etapa se destina à uma função instrumental e técnica em sua maior parte. Portanto, as atividades cotidianas e em contato direto com a realidade fática da atividade escolar precisam dispor de um repertório técnico-administrativo que possibilite o melhor desenvolvimento de tal atividade, sendo algo que incorpora a atividade direcional da escola.

A atividade de direção é algo que contém, portanto, a administração:

Direção é função do mais alto nível que, como a própria denominação indica, envolve linha superior e geral de conduta, inclusive capacidade de liderança para escolha de filosofia e política de ação. Administração é instrumento que o diretor pode utilizar pessoalmente, ou encarregar alguém de fazê-lo sob sua responsabilidade. Por outras palavras: direção é um todo superior e mais amplo do qual a administração é parte, aliás relativamente modesta. Pode-se delegar função administrativa; função diretiva, parece-nos, não se pode, ou, pelo menos, não se deve delegar.⁴⁹

Um diretor, portanto, poderia delegar ou exercer técnicas administrativas de seu repertório que melhor pudessem satisfazer a destinação da atividade escolar. O teor que se dá é que busca-se estudar “(...) uma administração que seja aplicável à escola como a qualquer outro tipo de empresa, sem a imprescindibilidade do rótulo de Administração Escolar”⁵⁰.

Continuando o desenvolvimento do conhecimento sobre Administração segundo Ribeiro⁵¹, podemos observar três “fatos de ordem geral” fundamentais: a tendência à racionalização do esforço, a divisão do trabalho, e a complexificação dos empreendimentos humanos. Em resumo, o primeiro se relaciona com a tendência humana de utilizar apenas a energia necessária para satisfazer sem maiores problemas suas necessidades. Já o segundo é a divisão da atividade em tarefas, sendo a administração um processo para dar efetividade às

⁴⁸ TEIXEIRA, Anísio Spínola et al. **Administração Escolar**. Volume 2. Edição Comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, Salvador, BA, 1968. In.: Clássicos da Administração da Educação. Biblioteca Virtual – Coleção Digital – ANPAE, 2018.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 39.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 45.

⁵¹ *Idem*.

diferentes tarefas que tem um objetivo em comum. Por fim, o terceiro diz respeito à tendência de diversificação complexa de elementos da atividade administrada, fazendo mais necessário o primor técnico-prático da ação. Em síntese do autor:

[...]Poderíamos dizer que a Administração, como campo de estudo e meio de ação se funda: na racionalização do trabalho individual, elevada ao nível das situações em que os grupos humanos operam em divisão do trabalho e tomam consciência das responsabilidades, dificuldades e riscos crescentes que os empreendimentos apresentam quando se caracterizam como *grande empresa*.⁵²

Já quanto aos princípios básicos sobre a ação administrativa, o autor⁵³ elenca que “a Administração é meio e não fim em si mesma”, “a empresa se legitima pelo desempenho de uma função social”⁵⁴, “o trabalho é simultaneamente e equivalentemente, meio de subsistência e meio de realização da personalidade”⁵⁵, e “a sobrevivência socialmente útil da empresa depende de ela acompanhar o progresso de suas respectivas técnicas”⁵⁶.

O primeiro princípio, segundo Ribeiro⁵⁷, estabelece a Administração como instrumento para o alcance de determinada finalidade mediante política de ação. Serve, também, como limite da atuação administrativa o melhor desenvolvimento do empreendimento.

Já o segundo princípio diz respeito à função social do empreendimento, que está inserido em circunstâncias que direcionam o seu fim. A Administração, portanto, organiza o funcionamento do empreendimento tendo em vista o fim proposto dentro das circunstâncias de mercado em que se insere.

O terceiro princípio dá destaque aos indivíduos envolvidos no empreendimento administrado, destacando que antes de mais nada o trabalhador é uma pessoa. Ou seja, devem ser observados como tal e considerados como tal. Cabe à administração gerir as personalidades daqueles que trabalham em prol do empreendimento para melhor atingir sua finalidade.

⁵² Ibidem, p. 47.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Ibidem, p. 48.

Já o quarto princípio visa relembrar que os empreendimentos administrados se inserem em uma sociedade dinâmica. Portanto, embora tenham tendência conservadora, as empresas precisam considerar os aprimoramentos de técnicas e a sofisticação de suas práticas para melhor lidar com a realidade em que se inserem.

Conforme dito anteriormente, esses princípios se aplicam à Administração em sentido amplo, podendo também serem traduzidos para o âmbito da Administração Escolar. Por exemplo, pode-se imaginar que a Administração Escolar é um meio para se chegar ao objetivo educacional do empreendimento. A função social deste, portanto, está associada à cidadania e cultura dos indivíduos educandos, que são sujeitos nessa relação. Além disso, com as modificações tecnológicas e novas dinâmicas sociais, as práticas administrativas precisam se adaptar à nova realidade para melhor alcançar o fim educacional proposto.

Por fim, cabe elencar os objetivos gerais da Administração, segundo Ribeiro⁵⁸. Seriam eles a unidade de ação, economia da ação e a prosperidade do empreendimento.

O primeiro é entendido como a tarefa de harmonizar os diferentes trabalhos para que cada trabalhador do processo saiba qual a meta e o direcionamento final do trabalho como um todo para que cada um ajuste sua participação.

A economia da ação é utilização de processos adequados para a produção de acordo com as circunstâncias e necessidades sociais ao público utilizador do empreendimento. É alcançar o melhor rendimento de acordo com as necessidades e condições do empreendimento, adequados ao seu objetivo.

Por fim, a prosperidade do empreendimento é utilizar adequadamente os métodos e recursos, aliados ao trabalho, para bem atender as necessidades da comunidade a que serve. É saber identificar as necessidades atinentes ao objetivo pretendido e bem utilizar os recursos e forças nesse processo a ser administrado.

⁵⁸ Idem.

Em sinergia com a análise do texto de Ribeiro, partimos para a análise do trabalho de Teixeira para instrumentalizar as lições de ambos no campo da Administração Escolar, para posteriormente observar suas aplicações no plano fático dessa área nas medidas estatais no Brasil.

Em artigo intitulado “Natureza e função da administração escolar”, Anísio Teixeira⁵⁹ compara o desenvolvimento da administração escolar ao desenvolvimento da administração médica. Compara, assim, a importância do processo de formação de médicos e professores, bem como o posterior posicionamento e formação de administradores nessas áreas. É interessante notar como o autor explora a dimensão da função pública de promoção da educação individual enquanto processo de acesso à cultura:

A diferença de critérios e padrões entre as duas profissões decorre de condições culturais. Em saúde, chegamos mais cedo ao conceito de que é ela um bem individual. Em cultura, até cerca de um século atrás, era ela um bem social. Falava-se no cultivo das letras, das ciências e das artes, mas ninguém se referia, com isto, ao cultivo de cada um nas letras, nas ciências e nas artes. A função pública era *promover* as letras, as ciências e as artes e não educar cada indivíduo. A educação de cada um a cada um cabia, pela família e pela escola que existisse, predominantemente privada. Ou, então, religiosa para servir ao credo religioso, que a mantivese. E isto retirou à arte de educar o espectro de certo modo sempre científico que teve a arte de curar⁶⁰.

A argumentação de Teixeira visa estabelecer como requisito para ser administrador escolar o trabalho como professor, já que a atividade do professor teria em si um caráter administrativo. Dessa forma, o entendimento do administrador escolar estaria alinhado com a vivência e a prática própria do processo educacional em sua última instância, que é na relação educador e educando:

De modo geral, o professor *administra* a lição ou a classe, *ensina*, ou seja, transmite, comunica o conhecimento, função antes artística do que técnica, e *orienta* ou *aconselha* o aluno, função antes moral, envolvendo sabedoria, intuição, empatia humana. (...) De certo modo, contudo, o grupo tende a se distribuir pelas três funções, podendo assim a escolha dos candidatos a administrador e a conselheiro ou orientador se fazer entre professores para especialização em nível pós-graduado nesses setores

⁵⁹ TEIXEIRA, Anísio Spínola et al. **Administração Escolar**. Volume 2. Edição Comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, Salvador, BA, 1968. In.: Clássicos da Administração da Educação. Biblioteca Virtual – Coleção Digital – ANPAE, 2018.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 28-29.

do trabalho educacional.⁶¹

O destaque maior no artigo de Anísio Teixeira é a defesa, já naquela época, de que a administração escolar não pode ser equiparada à atividade de administração de empresa. Esse argumento é algo que, hoje, norteia as proposições de gestões mais democráticas do meio educacional. Contudo, não há total dissociação da atividade administrativa em geral da atividade administrativa especificamente escolar:

Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais. Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. *Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado*; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado.⁶²

O que podemos observar, então, é que a Administração Escolar, ainda que se utilize dos princípios e objetivos elencados pelo professor Querino Ribeiro, precisa se adequar propriamente aos seus objetivos e circunstâncias *sui generis*. Não se pode aplicar diretamente uma lógica clássica de empreendimento capitalista pois há elementos próprios do objetivo educacional que criam condições específicas para a forma com que deve ser exercida a administração do empreendimento educacional, conforme destaca o professor Anísio Teixeira.

2.2 O gerencialismo no Brasil

Na década de 70 o capitalismo mundial se encontrava em crise. As condições econômicas criadas pelos Estados não conseguiam mais se sustentar, colocando em xeque a atividade de intervenção estatal na economia, pautada pelo provimento de políticas públicas sociais características do *Welfare State*, organizadas pela estrutura burocrática do Estado. Buscava-se uma solução para que o mercado obtivesse novas fronteiras para expansão, enquanto os Estados deveriam reorganizar seus gastos. Nesse sentido, surge no cenário internacional o *New Public Management*, que se propõe a redefinir o papel do Estado para solucionar a crise, tendo como

⁶¹ Ibidem, p. 31.

⁶² Ibidem, p. 32.

grandes expoentes dessa prática Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan, já na passagem dos anos 70 para os anos 80⁶³.

É nessa esteira de práticas decorrentes do pensamento neoliberal que surge o gerencialismo, se apresentando como uma forma de reestruturação de práticas, principalmente do Estado no contexto de crise do capitalismo. Afinal, estava em dúvida a capacidade do Estado de Bem-Estar Social de prover desenvolvimento. Nesse sentido, determinados grupos do tecido social viam nas práticas de mercado uma solução para estabilizar as crises do capital reduzindo o protagonismo do Estado enquanto provedor:

A crítica ao Estado de bem-estar social ocorre principalmente a partir do que Apple (2000) chama de “Nova Direita”: uma aliança entre neoliberais e neoconservadores, mas também entre grupos minoritários, como populistas autoritários e uma nova classe média profissional." [...]. Mas a novidade é um novo pensamento econômico que vê os gastos públicos como algo que impedia a viabilidade competitiva de indivíduos, empresas e da própria nação (CLARKE; NEWMAN, 1997). O contexto global de crise deu impulso aos novos discursos da Nova Direita que insistiam que a gestão baseada na burocracia era inapropriada e ineficiente e que não se adaptava às demandas complexas do mundo moderno.⁶⁴

Parte da literatura coloca o gerencialismo como um fenômeno que transcende a esfera de atuação do Estado e realiza também uma mudança cultural⁶⁵. Ainda que seja uma abordagem interessante pensar no gerencialismo nas diversas esferas que uma ideologia possa influir, neste trabalho o foco será principalmente a dimensão de influência das práticas do Estado e sua relação com a sociedade civil.

O discurso político e econômico que se propôs a pautar a reestruturação do Estado foi baseado numa diminuição da ação direta do Estado. Esse discurso criticava a atuação estatal, tentando generalizá-la ao definir que tudo que é feito pela administração pública resulta em falhas, gestões ineficientes e má qualidade na prestação. Deveriam ser adotadas na Administração Pública aplicações do pós-fordismo para renovar os processos de trabalho e

⁶³ MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014.

⁶⁴LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012, p. 71.

⁶⁵ CLARKE; NEWMAN apud LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012

modificar a relação entre Estado e cidadão⁶⁶. Então, utilizando valores, teorias e técnicas próprias do mercado, buscavam intermediar a ação estatal com agências que não fazem parte dele⁶⁷. Logo, "o Estado passa a não ser mais o fornecedor de serviços, mas a ter principalmente um papel de gerenciador das políticas"⁶⁸:

Com a crise global que ocorreu a partir dos anos de 1970 e com a articulação de diferentes grupos que formaram a Nova Direita, uma nova configuração do Estado passa a ter lugar, na qual há uma diminuição da prestação direta de serviços por órgãos públicos, que passa a ser realizada por agências localizadas em outros setores que não o Estado (CLARKE; NEWMAN, 1997). Uma das principais características é que o Estado passa a funcionar com os valores do mercado, o que provoca modificações no seu papel. A noção de mercado foi incluída de diferentes formas: privatização, contratação de serviços externos e taxaço de serviços. Recentemente, foram também introduzidas as parcerias entre público e privado.⁶⁹

No plano da globalização, há uma influência do gerencialismo em organizações internacionais que vem a ter reflexos em diversas práticas. Inclusive, a economia internacional passa a ter sua atuação condicionada à essa lógica por imposição de personagens como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional por meio de condições e metas a serem alcançadas para que seja comprovada a eficiência e competitividade dos Estados que desejam se reestruturar e captar investimentos. Assim, a viabilidade financeira de uma política social passa a ser de grande importância⁷⁰ :

Segundo Ball (2001), o documento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE ou OECD em inglês), intitulado *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, traz elementos importantes para que se compreenda de que maneira essa forma de administração passa a gerir os órgãos públicos. O documento aborda pontos essenciais em relação a essa nova gestão: atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada, o que significa dizer que a decisão sobre a prestação de serviços está mais próxima do local no qual será aplicada e pode, assim, contar com uma avaliação dos clientes para o qual o serviço é prestado;

⁶⁶ HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008, p. 68.

⁶⁷ LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012, p. 66.

⁶⁸ CLARKE; NEWMAN apud LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012, p. 72.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012.

e criação de ambientes competitivos dentro das instituições públicas e de objetivos claros de produtividade.⁷¹

Posteriormente será usado como exemplo de política pública educacional inspirada pelo gerencialismo o caso do ProQualidade em Minas Gerais, segundo estudo de Álvaro Hypólito⁷², e será retomada a questão da influência de organismos como o Banco Mundial nas políticas públicas com caráter gerencial.

Cabe, então, elencar certas características próprias do gerencialismo:

Primeiramente, o gerencialismo se configura em uma dispersão de poder, atribuindo a diversas instâncias – desde indivíduos, até corporações – a responsabilidade que antes era do Estado. Em segundo lugar, compromete-se com a transparência de sua governabilidade – crítica feita ao modelo burocrático. Em terceiro lugar, estabelece metas e objetivos claros a serem alcançados, o que dá a ideia de eficácia, pois a sociedade e o próprio governo podem verificar se tais objetivos foram atingidos. E em quarto lugar traz a ideia do indivíduo como um ente que deve ser central e cujos interesses devem ser atendidos⁷³

A dispersão de poder trazida pelo gerencialismo gera uma reorganização das relações na sociedade seguindo o novo posicionamento estatal, criando novas concepções para mercado e para o próprio Estado⁷⁴. Exemplo disso é a maior preocupação com a avaliação de resultados:

Nessa perspectiva, o Estado torna-se um avaliador das políticas públicas providas por outras instituições e controla a eficiência dos serviços que são prestados por tais instituições. A avaliação do Estado sobre as políticas públicas ocorre através de marcadores de mercado, pois é o mercado (âmbito privado que se contrapõe ao público) que passa a ser o modelo de eficiência e qualidade.⁷⁵

Assim, há uma pretensa ressignificação da atividade prestacional do Estado, que passa a adotar novos parâmetros para a sua atuação. Dentro dessa lógica, as políticas sociais são

⁷¹ BALL apud LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012

⁷² HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008.

⁷³ CLARKE; NEWMAN apud LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012

⁷⁴ HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008, p. 69.

⁷⁵ LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012, p. 78.

equiparadas a produtos sendo ofertados à uma clientela. Os trabalhadores envolvidos na prestação de tal política social são equiparados à funcionários, podendo ser responsabilizados pelo sucesso ou insucesso de uma política, seguindo a lógica competitiva de mercado em busca de maior eficiência e proatividade. Afinal, o que pretende-se difundir é a prevalência da lógica de mercado até mesmo nas instituições públicas, inclusive nas de ensino⁷⁶. A própria LDB trazia em seu texto original o termo "clientela" no artigo 26, só sendo alterado em 2013 para substituir o termo "clientela" por "educandos"⁷⁷

No Brasil, a influência da lógica neoliberal gerencial ganha forças nos anos 90 no contexto da Reforma de Estado e atravessa diversos governos através dos anos. Os governos Collor de Melo e Itamar Franco indicavam a guinada neoliberal no Brasil, que tomou ainda mais força política durante o governo Fernando Henrique Cardoso com o Plano Diretor de Reforma do Estado apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado em 1995 (um ano antes da LDB), que se propunha a modificar a administração pública para enfrentar a crise econômica da época. O Plano Diretor explicitamente mencionava a mudança na administração pública para uma perspectiva gerencial, reduzindo a atuação do Estado como prestador direto de serviços, embora mantendo sua atuação como regulador e provedor principalmente nos serviços sociais⁷⁸. Em síntese:

O gerencialismo reforma do estado e da educação no brasil: "Em defesa de um novo modelo de administração pública, sob bases modernas e racionais, segue explícita, no documento, a crítica ao modelo burocrático. Nesse sentido, o "salto adiante", conforme apontado no Plano, seria uma administração pública gerencial, voltada para controle dos resultados na qual o cidadão se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado, e os servidores têm uma nova visão de seu papel"⁷⁹

Cabe pontuar que não se trata de uma repetição simplesmente das práticas adotadas nos Estados Unidos e Inglaterra na década de 80, mas uma reformulação das mesmas para se adequar à realidade brasileira⁸⁰.

⁷⁶ LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012.

⁷⁷ BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

⁷⁸ SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. *Revista Educação em Questão*, v. 50, n. 36, p. 211-239, 2014, p. 213;216.

⁷⁹ MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014, p. 230.

⁸⁰ Idem.

Observando esse momento histórico de uma perspectiva internacional mais próxima do contexto latino-americano no qual o Brasil se insere, podemos destacar como evento ilustrativo desse momento a produção do documento "Uma Nova Gestão Pública para América Latina", organizado pelo Conselho Científico do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) em 1998:

Ao abordar a crise do Estado no final da década de 1970, o referido documento analisa que a Reforma do Estado tornou-se tema central da agenda política mundial, com a necessidade de reestabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço do pagamento dos países em crise. Nesse contexto, explica que, em um primeiro momento, a resposta à crise foi a neoliberal-conservadora, propondo a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado. Tal proposta, conforme salientada no documento, fazia pouco sentido econômico e político, sendo fundamental se pensar em novas soluções. Constatou-se, portanto, que, em vez do desmantelamento do aparelho estatal, seria necessária a sua reconstrução.⁸¹

O Banco Mundial também tem relevância no cenário internacional, tendo lançado documentos em 1999 e em 2006 versando sobre a educação na América Latina. Neles fica evidente a relação bilateral que se daria entre Estados e o Banco Mundial para concessão de empréstimos e realização de acordos em prol de projetos e políticas educacionais que se adequam aos interesses representados pelo Banco⁸².

Nesse sentido, as reformas burocráticas realizadas na década de 90 representam uma primeira geração de reformas com ênfase na gestão escolar, descentralização de tomadas de decisões criação de testes e sistemas de avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) criado em 1990⁸³. Uma segunda geração de reformas, então, focaria na relação escola e estudante:

Como o foco passa a ser a escola e o aluno, o documento defende que deverá ocorrer uma mudança nas instituições escolares. Para isso, é preciso que a segunda geração de reformas trabalhe com o empoderamento (*empowering*) dos diretores e professores. O documento não expõe claramente que esse novo perfil de diretor deverá ser o responsável, nas instituições escolares, por implementar as reformas, ou

⁸¹ MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014, p. 221.

⁸² CARDOSO, Alciléa Medeiros et al. **O ideário gerencial no trabalho do diretor escolar: concepções, contradições e resistência**. 2008, p. 37-38.

⁸³ *Ibidem*, p. 38-39.

seja, os países deverão focar suas reformas, implementando políticas de gestão que possibilitem construir capacidades locais para avaliar as necessidades, projetar e implementar intervenções apropriadas.⁸⁴

No campo educacional brasileiro, o que se percebe é a adoção da lógica mercadológica sem necessariamente haver uma relação que misture explicitamente o público e o privado, uma vez que ainda há a prestação pública e gratuita da educação por meio de estabelecimentos geridos diretamente pela administração pública⁸⁵. As escolas então passam gradativamente a se adequar à uma realidade em que precisam adotar um pragmatismo em seus métodos como resposta aos problemas apresentados pelo sistema público em decorrência da crise econômica mundial. Esses modelos de gestão que se pautam em uma racionalidade técnico-burocrática geram uma centralização da administração escolar na figura do diretor detentor de novas atribuições dentro desse contexto, reproduzindo lógicas gerenciais presentes em regras formais⁸⁶.

O direcionamento para a lógica de mercado no campo educacional se deu em parte por meio do uso de métodos de avaliação que, em alguma medida, seguem determinações internacionais, como dito anteriormente:

No campo educacional, pautado no redimensionamento da administração pública com a reforma do Estado, adotou-se o modelo gerencial de gestão, que busca imprimir, no espaço público, a lógica de empresa, atribuindo aos cidadãos, definidos como usuários dos serviços públicos, o papel de clientes e, ao gestor, o papel de gerente. No âmbito da escola pública, especificamente, tal modelo repercute como expressão de um processo acelerado de modernização, que conta com a participação ativa do empresariado na definição e execução das políticas públicas.⁸⁷

Na América Latina, inclusive, o CLAD se posiciona em defesa da delegação de poder e autonomia à profissionais qualificados que passarão a ocupar o posto de gerentes dentro dessa

⁸⁴ Ibidem, p. 39.

⁸⁵ WHITTY apud LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012, p. 78.

⁸⁶ PARENTE, Juliano Mota. Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. **Roteiro**, v. 42, n. 2, p. 259-280, 2017, p. 260-261; 263-264.

⁸⁷ MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014, p. 233.

lógica da administração pública baseada em resultados e avaliações de desempenho⁸⁸. O enfoque nos resultados, entretanto, acaba deixando de lado aspectos importantes do processo:

O Estado gerencialista tem como um de seus pressupostos maior autonomia por parte do trabalhador e o controle dos resultados ao invés do processo. Esses aspectos do gerencialismo formam a base para a performatividade, tornando o controle algo mais abstrato e distante. Outra mudança trazida pelas ideias gerencialistas para o âmbito educacional é a ênfase dada à avaliação, o que acarreta uma nova forma de controle por parte do Estado: ao invés de controlar/avaliar o processo, o gerencialismo foca o resultado. Na educação, tal pressuposto se traduziu, principalmente, em avaliações escolares.⁸⁹

Além disso, há um deslocamento da responsabilidade quando se usa do gerencialismo na administração escolar brasileira. O foco é transmitir a responsabilidade para os cidadãos, deixando para o Estado a função de fiscalizar e premiar os envolvidos se baseando em avaliações de desempenho individual. Eventuais projetos exitosos passam a gerar uma tendência de reprodução de práticas baseadas em bonificações remuneratórias por resultados⁹⁰. O deslocamento da responsabilidade passa a gerar uma culpa para os estabelecimentos educacionais por eventuais falhas ou sucessos:

No campo educacional, a accountability pode ser caracterizada como uma transferência de responsabilidade da manutenção das escolas, por meio da captação de recursos financeiros pelos próprios responsáveis e não mais dependendo do subsídio governamental, bem como a sua concorrência no mercado estabelecida pelas avaliações em larga escala e, conseqüentemente, o seu "ranqueamento". A escola é cada vez mais responsabilizada pelo seu sucesso ou seu fracasso, uma vez que os governos consideram os recursos disponibilizados suficientes para que progridam e se desenvolvam.⁹¹

A lógica gerencialista então cria ferramentas de controle baseadas em críticas, comparações e exposições para que o Estado monitore e interfira sutilmente nas práticas e subjetividades dos seus agentes e instituições. Esse artifício de influência é denominado por Ball como performatividade⁹².

⁸⁸ *Ibidem*, p. 224.

⁸⁹ LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012, p. 81.

⁹⁰ MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014, p. 226.

⁹¹ SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. *Revista Educação em Questão*, v. 50, n. 36, p. 211-239, 2014, p. 222.

⁹² BALL apud GAMA, Silvana Malheiro do Nascimento; NAJJAR, Jorge. A gestão da educação fluminense e as implicações do modelo gerencialista. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 49-66, 2018, p. 55.

Conforme sintetizam Duarte e Oliveira:

Esse novo modelo de regulação encaixa-se em um quadro de racionalidade produzida pela chamada Nova Gestão Pública (NGP), em que a busca pela melhoria dos resultados educacionais, como meio de reduzir a desigualdade social e promover maior justiça, tem estimulado a adoção da lógica empresarial na gestão da escola pública, muitas vezes contrariando os fins a que ela se destina.⁹³

Esses novos métodos e práticas alteram a lógica interna dos estabelecimentos educacionais, principalmente quanto ao papel dos educadores e sua participação nas decisões que concernem a atividade educacional dentro da perspectiva principiológica de gestão democrática. Afinal, a defesa do modelo gerencial se apresenta trajada de forma democrática, participativa e autônoma de relação entre Estado e sociedade civil; enquanto pauta a atuação dos agentes públicos segundo padrões de eficiência do setor privado, utilizando de mecanismos competitivos de avaliação e recompensa e centraliza a gestão na figura do diretor escolar cujas atribuições são ampliadas, e responsabiliza a comunidade escolar pelos resultados⁹⁴.

Exemplificando o uso de métodos avaliativos para direcionar as políticas públicas, pode-se mencionar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Tal indicador tem servido para orientar ações estatais diferentes no âmbito do financiamento e planejamento, apontando estabelecimentos cujas práticas merecem recompensa e aqueles que possam necessitar de melhorias gerenciais. Em síntese:

[...]O Ideb é um exemplo da imbricação entre avaliações de larga escala e as características do gerencialismo, pois: 1. Promete transparência - a ideia é que a nota do Ideb tornaria clara quais são as boas e as más escolas; 2. Apresenta, para os pais - que seriam, neste caso, os clientes - a "qualidade" de um serviço público de forma individualizada (por escola); e 3. Estabelece uma meta (a melhoria na nota do Ideb) a ser seguida pelas instituições escolares, o que traria eficiência.⁹⁵

⁹³ OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, A. W. B. **Mudanças Na Gestão Escolar E Os Reflexos No Trabalho Do Diretor: A Gestão Por Resultados Em Foco**. In: XI Seminário Internacional de la Red Estrado, 2016, Cidade do México. Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización, 2016, p. 07.

⁹⁴ MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014, p. 235-236.

⁹⁵ LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012, p. 737.

Para mais, a tendência centralizadora do gerencialismo pautada em uma pretensa modernização racional faz da escola pública prova de uma tendência de descontinuidade de políticas entre diferentes governos. Tal fato influencia a relação entre diretor e secretarias de educação e, por conseguinte, do diretor com a comunidade escolar, dificultando uma melhor articulação com a realidade de cada escola enquanto ponto de encontro entre sociedade civil e Estado. Uma boa dinâmica entre escola e órgão gestor local pode ser decisiva para uma boa gestão escolar, embora muitas vezes o diretor acabe por submeter-se a modelos de gestão alinhados com os interesses políticos de governos, não necessariamente tendo em mente os interesses e objetivos da escola⁹⁶.

O papel do diretor nesse contexto agrega múltiplas atribuições devido às novas dinâmicas escolares no contexto de globalização e desenvolvimento tecnológico, que influenciam o modelo gerencial. Ainda, precisa conciliar esses fatores com a ampliação da oferta e do acesso à escola, que precisa lidar com diversas realidades sociais, econômicas e culturais; e com o novo papel social da escola que ganha maiores responsabilidades sociais⁹⁷.

Duarte e Oliveira realizam oportuna síntese:

As transformações das políticas educativas, decorrentes, sobretudo, das mudanças estruturais do capitalismo apresentadas nas décadas finais do século XX, interferem nos sistemas escolares, passando a gestão escolar a ser compreendida como uma função central, o que repercute em mudanças no perfil, na prática e na atuação de quem a exerce. [...]. Assim, a gestão escolar vê-se como uma função central no contexto escolar, tendo que exercer o papel mediador entre os diversos atores que se encontram nas escolas e assumindo a responsabilidade pelos resultados escolares.⁹⁸

Em síntese, o modelo gerencial técnico-científico no contexto do gerencialismo apresenta ênfase em uma hierarquização de cargos e eficiência dos serviços por meio de racionalização

⁹⁶ PARENTE, Juliano Mota. Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. **Roteiro**, v. 42, n. 2, p. 259-280, 2017, p. 261-262; 264.

⁹⁷ LUCK apud PARENTE, Juliano Mota. Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. **Roteiro**, v. 42, n. 2, p. 259-280, 2017, p. 263.

⁹⁸ OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, A. W. B. **Mudanças Na Gestão Escolar E Os Reflexos No Trabalho Do Diretor: A Gestão Por Resultados Em Foco**. In: XI Seminário Internacional de la Red Estrado, 2016, Cidade do México. Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización, 2016, p. 01.

do trabalho; caracterizando-se por uma divisão técnica de funções enquanto centraliza o poder na figura do diretor que exerce uma administração regulada pelo Estado⁹⁹.

Novamente, Duarte e Oliveira realizam interessante colocação para pensarmos sobre a gestão moldada nos valores explicitados anteriormente de um ponto de vista político:

Sob a perspectiva da política, observamos que, na ausência de um compromisso político-ideológico que guie a atuação do diretor e sustente sua ação rumo a objetivos definidos e assumidos coletivamente, a gestão é tomada como um processo que deve ser orientado a responder com eficiência técnica às expectativas depositadas neles com base na produção de indicadores previamente definidos e que geram evidências estatísticas.¹⁰⁰

Feita a análise do debate teórico sobre as origens e características do gerencialismo, bem como as circunstâncias políticas em que se dá sua influência nos diferentes níveis da sociedade, com foco na atuação estatal; é interessante compilar certos estudos sobre casos concretos que demonstrem a materialização da influência gerencial no campo educacional brasileiro em diferentes locais e em diferentes momentos da história recente. O objetivo não é trazer conclusões definitivas sobre a influência do gerencialismo no plano educacional atualmente, mas ilustrar possíveis reflexos concretos analisados pela literatura acadêmica segundo os estudos teóricos apresentados.

Segundo o estudo de Hypólito¹⁰¹, o Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais é um indício da influência de modernização alinhada aos interesses neoliberais na área econômica. Esse projeto foi elaborado em 1993 pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais e pretendia reorganizar a educação básica do estado com o objetivo de melhorá-la.

⁹⁹ LIBÂNEO apud PARENTE, Juliano Mota. Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. **Roteiro**, v. 42, n. 2, p. 259-280, 2017, p. 266.

¹⁰⁰ OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, A. W. B. **Mudanças Na Gestão Escolar E Os Reflexos No Trabalho Do Diretor: A Gestão Por Resultados Em Foco**. In: XI Seminário Internacional de la Red Estrado, 2016, Cidade do México. Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización, 2016, p. 12.

¹⁰¹ HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008.

O documento base do programa elege como focos de atuação a organização e administração da escola e o campo pedagógico. A linha estratégica é de descentralizar a administração e gestão do ensino, enquanto são formulados mecanismos de aferição dos resultados obtidos. Assim, a administração escolar seria reestruturada para permitir autonomia administrativa, financeira e pedagógica em um modelo de gestão responsável voltada para melhoria nas taxas de aprovação e repetência. No campo pedagógico, o direcionamento é para que os alunos aprendam competências a serem utilizadas na nova lógica de mercado de trabalho flexível. Para tanto, foram apresentados subprojetos voltados para o aperfeiçoamento do sistema gerencial, desenvolvimento do ensino, materiais de ensino aprendizagem e regorganização do atendimento escolar¹⁰².

Dessa forma, o que se percebe é que nessa época os problemas encontrados no sistema educacional se deram por conta da lógica administrativa burocrática centralizada no Estado, de maneira que um caminho de solução seria a descentralização dos recursos humanos e financeiros, embora o Estado continue com a atribuição de avaliar a política educacional. Aliada à descentralização encontra-se no documento a co-responsabilização da gestão na comunidade e no estabelecimento de ensino¹⁰³.

Hypólito¹⁰⁴ analisa, ainda, que essas prioridades estabelecidas são na verdade uma simplificação dos problemas no campo educacional público que, segundo o projeto, se resumiriam à problemas de gestão e despreparo profissional dos professores. Ou seja, tais falhas seriam resolvidas mediante uma maior tecnicidade da atividade escolar, voltada para eficiência e produtividade. Isso seria realizado mediante uma diminuição da preocupação com a crítica ideológica e valorização dos conteúdos básicos de linguagens, matemática e ciências¹⁰⁵.

¹⁰² HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008, p. 70-71.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ SEE/MG apud HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008, p. 73.

¹⁰⁵ HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008, p. 74.

Dadas essas características e opções políticas, o que é possível observar é a grande influência da lógica empresarial, seja em termos de linguagem ou de lógica estratégica para os recursos humanos e financeiros; uma vez que há forte quantificação nas formas de avaliação das etapas do projeto para viabilizar o monitoramento por parte da Secretaria de Educação¹⁰⁶.

Segundo o autor, tal projeto está alinhado com as disposições do Banco Mundial de 1994 para avaliação do programa, partindo das mesmas análises realizadas pelo ProQualidade. São reforçadas as ideias gerenciais de foco em treinamento para qualificação profissional, tendo em vista os mecanismos avaliativos de desempenho do sistema educacional centralizados na figura do Estado¹⁰⁷.

Por fim, a conclusão da análise sobre o ProQualidade é que, apesar de em um primeiro momento parecer que o projeto gerencial fará uso de maior participação da comunidade escolar, o que é possível observar é uma transferência das responsabilidades em decorrência da suposta autonomia escolar. Ainda, enquanto esse projeto se apresenta como o melhor caminho, não foi possível constatar que de fato trouxe melhorias consideráveis na educação básica mineira.

Gama e Najjar¹⁰⁸, por outro lado, se preocuparam em analisar o contexto da gestão escolar no Estado do Rio de Janeiro, referenciando o contexto político que pautou os direcionamentos e objetivos educacionais no estado.

Conforme contextualizam os autores, em 2010 foram divulgados os dados nacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Brasil conseguiu pontuação de 4,6 nos primeiros anos do Ensino Fundamental, 4,0 pontos nos anos finais e 3,6 no Ensino Médio. Os objetivos traçados anteriormente tinham como base uma comparação com indicadores de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) por meio do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e do Sistema de Avaliação da

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 75.

¹⁰⁸ GAMA, Silvana Malheiro do Nascimento; NAJJAR, Jorge. A gestão da educação fluminense e as implicações do modelo gerencialista. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 49-66, 2018.

Educação Básica (SAEB); sendo definidos como alvos a pontuação de 3,7 para os anos finais do Ensino Fundamental e 3,5 para o Ensino Médio¹⁰⁹.

Já o estado do Rio de Janeiro teve uma pontuação no IDEB de 3,8 para Ensino Fundamental, atingindo a meta estabelecida, mas ficando abaixo da média nacional. Além disso, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), o Estado apresentava graves problemas de elevadas taxas de reprovação e grande distorção idade-série em todo o Ensino Básico.

Esse panorama de indicadores ruins na educação estadual ensejou em alterações no plano político com objetivo de redirecionar a política educacional. O então governador Sérgio Cabral realizou mudanças no comando da Secretaria de Educação, exonerando Tereza Porto e nomeando Wilson Risolia, e definindo como objetivos futuros colocar o estado entre os cinco melhores resultados do IDEB em 2014 e ter o melhor resultado em 2023¹¹⁰.

O planejamento realizado pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), já na gestão de Wilson Risolia, alterava a dinâmica de funcionamento da educação pública estadual em diferentes níveis de organização. Dentre essas alterações, os autores destacam a variação de remuneração de professores atrelada ao alcance de metas como forma de valorização do profissional, ao mesmo tempo que seria um mecanismo de responsabilização; e as avaliações bimestrais integradas ao Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ), denominadas popularmente como Saerjinho. Ainda, os cargos de Diretor Regional Administrativo e Pedagógico, Diretor Escolar e Coordenador Pedagógico seriam providos por meio de processo seletivo composto por análise curricular, prova, entrevista/dinâmica e treinamento¹¹¹.

Quanto à estrutura do sistema educacional estadual, a SEEDUC apresentou a Gestão Integrada da Escola (GIDE) como um sistema de gestão capaz de identificar as causas dos

¹⁰⁹ Ibidem, p. 50-51.

¹¹⁰ GAMA, Silvana Malheiro do Nascimento; NAJJAR, Jorge. A gestão da educação fluminense e as implicações do modelo gerencialista. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 49-66, 2018, p. 52.

¹¹¹ Ibidem, p. 52-53.

problemas de cada unidade escolar para que esta pudesse modificar sua atuação afim de sanar esses problemas e elevar os resultados no IDEB. Dessa forma, o GIDE reforça a concepção gerencialista de foco em metas e avaliações¹¹².

O GIDE foi formulado para utilizar o Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS) como indicador de diagnóstico das condições de cada estabelecimento educacional, identificando as condições do momento, as condições a que se quer alcançar e qual o caminho para conseguir segundo o método PDCA (*Plan-Do-Check-Act*). Como explicitado anteriormente, o objetivo de longo prazo era conseguir que o Rio de Janeiro apresentasse o melhor resultado no IDEB em 2023¹¹³.

As bonificações de remuneração baseadas em metas, citadas anteriormente, acabam tendo relação direta com o planejamento implementado pelo GIDE, de maneira que para que os profissionais da educação fossem "valorizados", deveriam realizar planejamentos e projetos em consonância com os objetivos estratégicos estabelecidos pela gestão do governo estadual¹¹⁴.

Portanto, as práticas gerenciais que pautaram a estruturação do GIDE tinham como meta maior a melhora do IDEB ao longo dos anos, resultado do discurso político adotado desde 2010. O que é possível observar pelos resultados divulgados do IDEB, contudo, não mostram uma melhora significativa dos resultados obtidos tendo em perspectiva as metas estabelecidas.

Segundo dados disponíveis no portal online do INEP, considerando os anos pós 2010; o estado do Rio de Janeiro só conseguiu atingir as metas no IDEB estabelecidas para o 5º ano em 2015 (5.1 pontos), sendo que em 2017 (4.8 pontos) a nota foi menor do que em 2015.

Já para o 9º ano, desde 2009 o estado do Rio de Janeiro não consegue atingir a meta estabelecida no IDEB, sendo que os resultados de 2015 e 2017 foram os mesmos (3.7 pontos).

¹¹² Ibidem, p. 54.

¹¹³ Ibidem, p. 57-60.

¹¹⁴ Ibidem, p. 61.

Entretanto, o 3º ano do Ensino Médio conseguiu estar acima das metas em 2011 e 2013, mas apresentou piora nos resultados em 2017 (3.3 pontos) em comparação à 2015 (3.6 pontos).

O que se observa, portanto, é que o GIDE não conseguiu realizar aquilo que se propôs, que era a progressiva melhora nos resultados do IDEB mediante a reestruturação organizacional pautada em melhorias gerenciais. Não se busca explicar, aqui, os motivos que levaram à tal constatação, apenas fica evidenciado que os objetivos propostos não foram alcançados.

Uma outra pesquisa que traz informações interessantes sobre as transformações ocorridas na gestão escolar nos últimos anos é a realizada pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTRADO/UFMG), denominada Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil, que entrevistou mais de 900 docentes e mais de 600 funcionários de escolas em diferentes estados¹¹⁵.

O objetivo da pesquisa era observar mudanças sobre o papel dos gestores escolares no contexto da Nova Gestão Pública¹¹⁶. Nesse sentido, a pesquisa constatou que, na percepção dos docentes, houve um aumento de responsabilidades e atividades relacionadas ao desempenho escolar dos alunos e às exigências de uma gestão democrática, mas sem aumentar a jornada de trabalho formal ou na remuneração.

Já sobre as avaliações, os docentes exprimiram que há um caráter de imposição "de cima para baixo", sem considerar as condições em que se dá o trabalho de ensino-aprendizagem, de maneira que o trabalho docente acaba sendo simplificado ao cumprimento ou não de metas estabelecidas¹¹⁷.

É possível, portanto, perceber que não é possível concluir se a influência do modelo gerencialista melhorou a atividade educacional no Brasil. Na verdade, a literatura observa que

¹¹⁵ OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, A. W. B. **Mudanças Na Gestão Escolar E Os Reflexos No Trabalho Do Diretor: A Gestão Por Resultados Em Foco.** In: XI Seminário Internacional de la Red Estrado, 2016, Cidade do México. Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización, 2016.

¹¹⁶ Ibidem, p. 08.

¹¹⁷ Ibidem, p. 10

os resultados que se buscava alcançar com a adoção de práticas tecnicistas de mercado não vêm sendo alcançados, ao mesmo tempo em que o ambiente escolar parece estar cada vez mais estressante e exigente.

Ainda, podemos pontuar que ocorrem mudanças nos ambientes escolares em um ritmo acelerado, e são decorrentes de diversas influências que vão além dos acontecimentos políticos e modelos de administração impostos¹¹⁸.

Nesse sentido, passa-se então a buscar na gestão democrática alternativas mais adequadas ao processo educacional a servirem como embasamento para adoção de políticas públicas mais eficazes.

¹¹⁸ LIMA apud ARENTE, Juliano Mota. Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. **Roteiro**, v. 42, n. 2, p. 259-280, 2017, p. 268.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PROCESSO PEDAGÓGICO EDUCACIONAL

Conforme exposto em tópico anterior, a lógica de mercado que baseia o gerencialismo influenciou de diversas formas a prática educacional no âmbito privado e no âmbito público. Contudo, essa lógica não se mostra como a mais compatível com a finalidade educacional, conforme será exposto e desenvolvido a seguir.

Primeiramente, é primordial entender a diferença basilar entre um empreendimento tipicamente capitalista (portanto de mercado) e um empreendimento educacional. Em linhas gerais, um empreendimento capitalista usa de meios de dominação para que, por meio da eficiência, consiga atingir seu objetivo, qual seja, gerar um excedente que será convertido em lucro.

Nesse sentido, os objetivos da educação antagonizam os do empreendimento capitalista, vez que busca dar condições de liberdade ao indivíduo¹¹⁹. Justamente por conta desse teor emancipatório da escola no que diz respeito às relações autoritárias é que deve-se alterar a realidade das práticas escolares nos diferentes níveis de seu gerenciamento, sendo esse debate peça de formação para basear políticas públicas que efetivem o objetivo real da educação.

Paro¹²⁰ desenvolve com maestria a complexidade do processo pedagógico. Conforme explica o autor, esse processo é "a maneira pela qual se constrói o homem em sua historicidade", ou seja, é por esse processo que o indivíduo assimila a "herança cultural produzida historicamente", de maneira que a construção do humano-histórico envolve um universo de elementos que compõem a cultura para além da reprodução de conhecimentos usualmente colocada nos currículos escolares.

Na sequência do pensamento de Paro¹²¹, têm-se a crítica de que as políticas públicas deveriam observar que o processo pedagógico toma "o educando como sujeito" e não

¹¹⁹ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994, p. 445.

¹²⁰ PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010.

¹²¹ Idem.

simplesmente como objeto, de maneira que a relação nesse processo é, portanto, democrática e política por conta da interação de sujeitos nesse fenômeno de construção da personalidade do educando, que o emancipa.

Em um paradigma liberal, a liberdade está atrelada à igualdade, ou seja, cada indivíduo se faz igual por ter o mesmo direito à liberdade. Mas, em termos democráticos, a igualdade deve ser estabelecida na medida em que, por possuírem possibilidades diferenciadas de desenvolvimento, cada indivíduo deve ter iguais oportunidades reais, indo além de mera competição entre individuais no âmbito de seus direitos à liberdade. Portanto, em termos democráticos, igualar oportunidades reais é a verdadeira igualdade, levando eventualmente à real liberdade¹²².

Já segundo Paro¹²³, a liberdade se constrói na medida do desenvolvimento da humanidade do indivíduo, ultrapassando os atos de natureza. A relação entre indivíduo e natureza, então, é vertical, enquanto a relação entre indivíduos deve ser horizontal para que se reconheça a humanidade no outro:

Ao transcender a mera natureza (tudo aquilo que não depende de sua vontade e de sua ação), o homem ultrapassa o nível da *necessidade* e trasita no âmbito da *liberdade*. A liberdade é, pois, o oposto do espontaneísmo, da necessidade natural; é algo construído pelo homem à medida que constrói sua própria humanidade. (...) Se é pela verticalidade de minha relação com a natureza, transcendendo-a, que me faço humano, toda vez que renuncio a uma relação de horizontalidade com meu semelhante, dominando-o, nego nele a condição de homem, reduzindo-o a mera natureza.¹²⁴

A construção da humanidade, além da assimilação da cultura na qual se insere, se dá na relação do indivíduo com a natureza e com seus pares. Assim, o indivíduo faz do trabalho um meio de transformar a natureza, enquanto se organiza de forma coletiva com outros indivíduos.

¹²² FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**, v. 4, p. 295-315, 2000, p. 169.

¹²³ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994.

¹²⁴ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994, p. 441.

Tais atividades constituem a realização material humana, se desenvolvendo em organizações coletivas, institucionais, associativas e participativas¹²⁵.

É nesse campo de interação organizada entre indivíduos humanos que se dá a necessidade de desenvolver processos de construção da humanidade do indivíduo por meio da educação. Em outros termos, a educação se torna meio de emancipação do indivíduo, que se torna sujeito social crítico capaz de projetar o próprio desenvolvimento¹²⁶. Assim, retomamos a noção do objetivo do empreendimento educacional, que é a construção da personalidade histórica de um indivíduo emancipado e crítico, pronto para participar das interações humanas de forma livre.

É relevante destacar como deve se dar a relação humana educativa, bem como sua importância enquanto direito. Segundo Paro:

Por sua característica de relação humana, a educação só pode dar-se mediante o *processo pedagógico*, necessariamente dialógico, não dominador, que garanta a condição de sujeito tanto do educador quanto do educando. Por sua imprescindibilidade para a realização histórico-humana, a educação deve ser direito de todos os indivíduos enquanto viabilizadora de sua condição de seres humanos.¹²⁷

Em sentido similar, Cury cita a ideia de Bobbio ao pontuar a "educação para a cidadania como sendo o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão"¹²⁸.

Corroborando nesse sentido estudo de Cláudia Silva, que reforça o papel da escola pública:

(...)A autonomia e a democratização são entendidas como processos indissociáveis e necessários para a construção de uma escola pública de qualidade, garantindo o acesso de toda a população ao sistema de ensino formal, bem como a construção das ferramentas necessárias para o convívio em sociedade.¹²⁹

¹²⁵ FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**, v. 4, p. 295-315, 2000, p. 170.

¹²⁶ Ibidem, p. 171.

¹²⁷ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994, p. 442.

¹²⁸ BOBBIO apud CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002, p. 166.

¹²⁹ SILVA, Cláudia Dias. Eleição de diretores e escolares: avanços e retrocessos no exercício da gestão democrática da educação. **Gestão em Ação**, v. 9, n. 3, p. 289-301, 2006.

Nesse sentido, a escola enquanto espaço do empreendimento educacional se torna palco de processos de cidadania e construção democrática. Por isso deve-se ter em mente um princípio antiautoritário no desenvolvimento desse empreendimento, sendo o Estado responsável por possibilitar que cada indivíduo desfrute de tal processo para que possa participar como cidadão emancipado¹³⁰. Portanto, é conclusão lógica que a forma de administrar ou gerir o empreendimento educacional deve ser pautado por princípios afetos aos objetivos da educação: antiautoritarismo, cidadania e democracia, a fim de emancipar o indivíduo em seu processo de construção histórica como sujeito.

Tomando administração e gestão como sinônimos, mantidas as devidas ressalvas sobre o debate da adequação de cada termo; utilizamos em um primeiro momento a noção de administração como utilização racional de recursos para a realização de fins determinados¹³¹.

Ainda, ao analisar a etimologia do termo gestão, Cury¹³² traz uma dimensão adicional que corrobora para a noção dialógica educacional trazida por Paro:

A gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução de conflitos. [...]. A gestão, dentro de tais parâmetros, e a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo.¹³³

Essa relação de diálogo entre os pares, negociando e debatendo, dá o caráter político da gestão escolar, vez que é nesse diálogo que serão baseados os processos do empreendimento educacional. O diálogo, então, enquanto precondição operacional do empreendimento e

¹³⁰ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002, p. 171-173.

¹³¹ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994, p. 442.

¹³² CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

¹³³ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994, p. 165.

instrumento de distribuição de poderes políticos, contribui também para o teor democrático da gestão¹³⁴.

Tal visão sobre a gestão escolar foi institucionalizada enquanto princípio de gestão democrática, estabelecido na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como dito anteriormente. Nesse sentido, cabe o que leciona Cury:

A gestão democrática é um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos. Os cidadãos querem mais do que serem executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de *democratizar a própria democracia*.¹³⁵

É importante ter em mente que a gestão democrática, com seu caráter político e dialógico, não se caracteriza apenas por processos tidos democráticos de eleição de dirigentes ou constituição de conselhos. É preciso que, para não se caracterizar uma democracia formal pautada apenas pela vontade de uma maioria, haja real relevância dos diálogos entre os sujeitos nas ações tomadas coletivamente¹³⁶. O diálogo, portanto, é método e fundamento da relação entre os indivíduos sujeitos que participam dos processos e de possíveis representações colegiadas constituídas democraticamente, partilhando a autoridade conferida¹³⁷. Dessa forma, a "gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência"¹³⁸.

Em maior explicação, nas palavras de Souza:

A gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles

¹³⁴ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática.

Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009, p. 124-125.

¹³⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002, p. 04.

¹³⁶ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática.

Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009, p. 125.

¹³⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002, p. 173.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 173.

problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola¹³⁹

No mesmo sentido, pontua-se que a gestão democrática, dada sua amplitude enquanto princípio, não se limita ao estabelecimento de ensino, vez que deve reger as relações democráticas de poder entre os diferentes personagens envolvidos na política educacional, construindo e reconstruindo as estruturas e formas de exercício desse poder, conforme lembra Cury¹⁴⁰, corroborado por Lima¹⁴¹.

Dessa forma, o princípio da gestão democrática não permanece estático e sem efeito prático. Ele influencia a disputa política que envolve a produção normativa de temática educacional, direcionando o debate. Assim verificamos certas preocupações colocadas no âmbito normativo e apropriações políticas de determinadas práticas.

Em desenvolvimento do princípio da gestão democrática contemplado na LDB, podemos citar os seguintes desdobramentos:

A ideia de gestão democrática expressa na Lei abrange a existência de um projeto pedagógico da escola; a participação de professores e demais trabalhadores da educação da escola na sua elaboração e a gestão colegiada da implantação e execução desse projeto, através de órgãos colegiados compostos por representantes da comunidade escolar e outros segmentos da sociedade.¹⁴²

Além disso, a LDB traz em seu artigo 64 a preocupação da qualificação profissional dos profissionais da educação, mas sem fazer menção à necessidade que destes em terem sua formação direcionada para a atuação democrática, de maneira que isso fica a cargo das instituições formadoras desses profissionais¹⁴³.

¹³⁹ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009, p. 125-126.

¹⁴⁰

¹⁴¹ LIMA Apud SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009, p. 125.

¹⁴² SILVA, Cláudia Dias. Eleição de diretores e escolares: avanços e retrocessos no exercício da gestão democrática da educação. **Gestão em Ação**, v. 9, n. 3, p. 289-301, 2006, p. 290.

¹⁴³ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

Em outra produção normativa, temos o Plano Nacional de Educação (PNE) produzido em 2014 que demonstra como o discurso gerencial se apropria de revestimento democrático para, na verdade, condicionar a participação democrática. Conforme explicam Peroni e Flores¹⁴⁴, a Meta 19 do PNE de 2014 condiciona a efetivação da gestão democrática a critério técnicos de mérito e desempenho, ao mesmo tempo que apresenta a consulta pública à comunidade escolar. Segunda as autoras, tal dispositivo demonstra a articulação de dois modelos antagônicos.

Dada a amplitude da gestão democrática, é preciso pensá-la para além da atividade de eleição de diretores, que comumente é usada para resumi-la¹⁴⁵. Obviamente, esse tipo de participação se insere na atividade de gestão democrática, mas não a resume. A participação, portanto, deve ser analisada em suas diferentes possibilidades.

Conforme alerta Souza¹⁴⁶, disciplinar demais a participação, mitificando-a e formalizando-a, inibe atuações inesperadas e espontâneas próprias do debate público que possam pressionar aqueles que governam o público. Nas palavras do referido autor:

É contraditório, mas a ciência e a política voltadas ao incremento da vida individual e social e que permitem a superação das respostas mitológicas aos fenômenos da vida e do mundo, ao mesmo tempo são responsáveis pela regressão ao mito ao "tecnificar", "cientificizar" as respostas aos diferentes problemas humanos, enfatizando a forma e deslocando-se do conteúdo. [...] Nesse sentido, a criação de instituições que tecnificam o diálogo, normatizando-o, organizando em excesso a participação das pessoas através dos seus procedimentos formais, é um procedimento político voltado a direcionar a disputa pelo poder na escola nos moldes como classicamente ela é colocada. Assim, as instituições acabam não alcançando objetivos mais democráticos verdadeiramente.¹⁴⁷

Não significa que se deva desprezar as técnicas necessárias ao desenvolvimento de participação no ambiente escolar, mas sim que se deve ter em mente que a relação em âmbito escolar encontra características próprias que não fazem bom proveito de um engessamento da

¹⁴⁴ PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação** (Porto Alegre). Porto Alegre, RS. Vol. 37, n. 2 (maio/jun. 2014), p. 180-189., 2014, p. 186.

¹⁴⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

¹⁴⁶ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009.

¹⁴⁷ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009, p. 275.

prática. O cuidado deve ser no sentido de não permitir que a burocracia limite o exercício democrático do poder de direção dos rumos da escola.

A participação, portanto, deve ser vista como uma atividade ampliada, em que os sujeitos tem condições para acompanhar as ações, fiscalizando a atuação, avaliando resultados. Resumindo, a participação "pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade"¹⁴⁸.

Antes de melhor desenvolver o tema da participação como aplicação mais concreta, precisamos perceber como está estabelecida a lógica da administração escolar e sua centralização na figura do diretor escolar, uma vez que isso é questão fundamental e condicionante da relevância que pode ter a participação.

O diretor escolar, hoje, ganha destaque no empreendimento escolar por ser ele que responde em última instância pela escola. Isso se dá dentro de uma concepção de administração no processo pedagógico que se limita a apreciar a organização e procedimentos para o funcionamento da escola¹⁴⁹.

Segundo Paro, o diretor escolar é responsável último pela escola e deve observar a "adequação de meios a fins"¹⁵⁰, sendo comparável à atuação de um diretor de empreendimento capitalista, o que se alinha à influência gerencialista já analisada. Contudo, o que deve ser observado, conforme as especificidades já exploradas, é que a escola tem como "atividade-fim" o processo pedagógico em um sentido amplo de formação do indivíduo.

Como ilustrado anteriormente, o papel do diretor dentro da lógica gerencialista acumulou funções que acabam por dificultar a articulação das atividades pedagógicas no empreendimento escolar. Conforme alerta Paro¹⁵¹, por conta disso é preciso rever continuamente o papel do

¹⁴⁸ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática.

Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009, p. 135.

¹⁴⁹ PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010, p. 765-766.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 770.

¹⁵¹ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994.

diretor escolar. A participação, nos moldes propostos, pode representar uma mudança nesse panorama.

Em tese, os Conselhos de Escola, enquanto instância participativa, auxiliariam a atuação do diretor, ao mesmo tempo em que ajudaria a compor um quadro multirreferenciado para solucionar os problemas escolares¹⁵². Cury¹⁵³ relembra que já no PNE de 2001 (lei nº 10.127) havia a menção direta a gestão democrática com recomendação de "Conselhos de Educação revestidos de competência técnica e representatividade"¹⁵⁴.

Esses Conselhos representam mecanismos democráticos, sendo espaços com potencial para a realização de atividade dialógica e da ação comunicativa¹⁵⁵. Nesse sentido, na ação comunicativa os participantes buscam harmonizar seus objetivos individuais em planos de ação que se encontram em base comum de situação¹⁵⁶, o que harmoniza com a ideia da prática dialógica e democrática pretendida.

Para explorar o devido potencial dos Conselhos seria necessário que seus componentes compreendessem o seu papel, sua importância e suas possibilidades. De outra forma, podemos ter situações em que esses espaços são instrumentalizados pela burocracia para representar uma possível responsabilização nos moldes de clientela¹⁵⁷, conforme explorado na explanação sobre a lógica gerencial. Assim, os administradores educacionais podem se utilizar dos Conselhos para dividir ou transferir responsabilidades que não lhes agradam.

¹⁵² SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009.

¹⁵³ CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

¹⁵⁴ BRASIL apud CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002, p. 170.

¹⁵⁵ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009, p. 278.

¹⁵⁶ HABERMAS apud SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009, p. 278-279.

¹⁵⁷ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009.

Em síntese, percebemos que deve-se ter em mente os elementos democráticos da participação e relação dos Conselhos de Escola na realidade educacional, quais sejam:

A comunicação efetiva entre as pessoas pressupõe as condições básicas para se operar a democracia na escola; a participação democrática prevê uma ação intencional e ativa dos sujeitos; a democracia exige constante reflexão sobre os processos e técnicas para o diálogo, evitando-se a transformação da técnica na principal razão para o encontro entre as pessoas; os processos de gestão escolar não podem, em qualquer hipótese, perder de vista os objetivos educacionais centrais e a natureza e a função pedagógica da escola.¹⁵⁸

É importante pontuar também os desafios possíveis de serem encontrados no plano prático da atuação dos Conselhos de Escola, dadas as condições materiais para a participação dos sujeitos, conforme aponta pesquisa de Paro¹⁵⁹.

Em estudo que se preocupou em observar as condições de uma escola pública na periferia paulista, Paro¹⁶⁰ pôde observar situações que servem como ilustração parcial da realidade da educação brasileira.

Como já é publicamente conhecido, as condições físicas das escolas públicas não costumam ser as melhores, e quando o são, não costumam assim permanecer por muito tempo, visto que a educação não parece ser prioridade de investimento do poder público, seja qual for o governo em questão. Essas condições materiais não são determinantes para a boa participação em tomadas de decisão ou em execuções de atividades, mas tampouco são irrelevantes¹⁶¹.

A atividade dialógica do professor, por exemplo, pode ser desestimulada pela falta de boas condições materiais. A falta de “espaço adequado” para a reunião e debate do Conselho de Escola também pode ser apontado como um problema de ordem material, como caso da escola pesquisa por Paro. Por óbvio, é necessário que essas precariedades sejam instrumentalizadas em fomento para reivindicação da comunidade por melhores condições

¹⁵⁸ Ibidem, p. 284.

¹⁵⁹ PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. **Idéias**, São Paulo, v. 12, 1992.

¹⁶⁰ PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. **Idéias**, São Paulo, v. 12, 1992, p. 260.

¹⁶¹ Ibidem, p. 261.

junto ao poder público, mas não podem servir como “mera desculpa” para os dirigentes escolares se eximirem de fomentar a participação democrática constitucionalmente prevista:

Na prática docente, por exemplo, parece muito difícil para o professor estabelecer relações dialógicas na sala de aula, se ele se encontra desestimulado "com a deficiente formação profissional que pôde conseguir e com inúmeras preocupações decorrentes do baixo nível de vida proporcionado por seu salário" (Paro, 1992, p.43). Segundo a diretora Maria Alice, até mesmo o oferecimento de condições para que a comunidade ou mesmo os alunos possam se reunir fica dificultada pela falta de espaço adequado. Ao ressaltar a necessidade de os representantes do Conselho de Escola se reunirem com seus representados, afirma ela que, pela falta de um salão ou auditório, a escola não tem condições de suprir essa necessidade e mesmo as reuniões que faz com a comunidade no início do ano têm que ser realizadas na quadra descoberta que é inadequada para o evento.¹⁶²

A realidade hierarquizada da escola, trabalhada quando discorremos sobre a influência do gerencialismo, também foi constatada na pesquisa empírica de Paro, com o agravante de que na escola em questão o cargo de diretor era ocupado por indivíduo concursado, sendo escolhido de maneira técnica e sem participação da comunidade, encobrindo o “caráter político de sua função” e transformando-o em uma espécie de “preposto do Estado”¹⁶³:

Seu provimento apenas a partir de requisitos “técnicos”, aferidos por concurso público, encobre o caráter político de sua função, dando foro de “neutralidade” a sua ação. Assim, tendo de fato que prestar contas apenas ao Estado, acaba, independentemente de sua vontade, servindo de preposto deste diante da escola e da comunidade.¹⁶⁴

Já na dimensão das condicionantes político-sociais, o autor percebe que a comunidade escolar analisada partilha de características comuns em seu traço social enquanto pertencentes do grupo daqueles que vendem sua força de trabalho para subsistência. Ainda assim, a prática diária dos indivíduos mostrou a tendência de agir pela satisfação dos interesses imediatos, criando conflitos entre esses interesses e dificultando também a atividade dialógica em plano mais amplo. É necessário ter em mente, portanto, a existência desse cenário conflituoso entre os interesses dos diversos segmentos componentes da comunidade escolar¹⁶⁵.

¹⁶² Idem.

¹⁶³ PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. **Idéias**, São Paulo, v. 12, 1992, p. 262.

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 263-264.

A pluralidade da comunidade escolar também implica em uma pluralidade de influências ideológicas que condicionam a participação democrática. O autor trabalha os condicionantes ideológicos como "todas as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros"¹⁶⁶. Essas crenças são das mais variadas, seja sobre como os pais veem a escola, seja como os trabalhadores da escola veem os pais. Nesse sentido, é comum perceber uma pré concepção de que pais com baixa escolaridade e com carências de diversas ordens são vistos como desinteressados na atividade escolar, enquanto seus filhos deixam de ser considerados sujeitos e passam ser vistos como objetos obstáculos ao desenvolvimento da atividade pedagógica¹⁶⁷.

Essa visão depreciativa tende a inibir a participação dos usuários que se veem diminuídos e subordinados nessa relação, que se torna marcadamente hierarquizada. Tal concepção também leva a um julgamento que considera a participação deliberativa dos usuários algo distante da realidade, vez que estes não possuem conhecimento educacional específico e são afetados por limitações materiais como as condições de trabalho. Contudo, quase que paradoxalmente, há uma tentativa de responsabilizar os pais por não darem continuidade no processo pedagógico em casa, de maneira que se supõe que nessa parte teriam capacidade para tal, mas não a teriam para atividades da escola. Não se pensa que, na verdade, buscar a participação dos pais nas atividades de decisão e de execução poderia despertar-lhes o interesse para se aproximar da vida escolar¹⁶⁸.

O suposto, presente na fala de muitos diretores e professores, de que a população possui baixa escolaridade e desconhece o próprio funcionamento formal da unidade escolar não deveria servir de argumento para se afastar da escola a comunidade, com a alegação de que ela não tem condições técnicas de participar de sua gestão. Tal alegação supõe a redução da administração escolar a seu componente estritamente técnico, quando a grande contribuição dos usuários na gestão da escola deve ser de natureza eminentemente política. É como mecanismo de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Idem, p. 264.

¹⁶⁷ Idem, p. 264-265.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 267-269; 272.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 269-270.

Dessa forma, mostra-se que na prática são diversas as dificuldades para a participação do Conselho de Escola por conta das diferentes dinâmicas da comunidade escolar. Ainda, a suposta participação dos Conselhos, responsabilizados em escala muito menor pelas condições do empreendimento escolar, de nada vale se politicamente é exercida pressão sobre o diretor em moldes de mercado, tido como uma espécie de gerente do empreendimento¹⁷⁰. Nas palavras de Paro:

A escola não faz falta um chefe, ou um burocrata; à escola faz falta um colaborador, alguém que, embora tenha atribuições, compromissos e responsabilidades diante do Estado, não esteja apenas atrelado ao seu poder e colocado acima dos demais.¹⁷¹

Nesse sentido, pode-se concluir que a direção escolar tem papel de grande importância na dinâmica escolar, sendo importante ferramenta na gestão e na política¹⁷². Devemos, pois, explorar as possibilidades de sua atuação sob a égide da gestão democrática para superar o gerencialismo e realizar meios que melhor satisfaçam o objetivo da educação.

Para analisarmos mais especificamente a atuação do diretor, devemos esclarecer como alguém chega à essa posição. Cabem, portanto, rápidas considerações sobre as formas de provimento para o cargo, quais sejam, a nomeação, o concurso público, a eleição e o esquema misto¹⁷³.

A nomeação é mecanismo que se baseia na democracia representativa, de forma que um representante eleito externo à instituição escolar (usualmente um prefeito um governador) nomeia alguém de sua confiança para o cargo de diretor. Tal prática coloca o diretor em posição de subserviência dos interesses políticos daquele que o nomeou, fazendo da instituição objeto de práticas clientelistas de acordo com a atuação do poder político em situação¹⁷⁴.

¹⁷⁰ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994.

¹⁷¹ Ibidem, p. 446.

¹⁷² SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009.

¹⁷³ GADOTTI apud SILVA, Cláudia Dias. Eleição de diretores e escolares: avanços e retrocessos no exercício da gestão democrática da educação. **Gestão em Ação**, v. 9, n. 3, p. 289-301, 2006, p. 293.

¹⁷⁴ SILVA, Cláudia Dias. Eleição de diretores e escolares: avanços e retrocessos no exercício da gestão democrática da educação. **Gestão em Ação**, v. 9, n. 3, p. 289-301, 2006, p. 294.

Já o concurso público se traveste de mecanismo democrático na perspectiva do candidato, mas não tem esse caráter da perspectiva da comunidade escolar, que não tem qualquer ingerência sobre quem irá ocupar esse cargo. As diferentes formas de concurso (seja prova ou provas e títulos) não alteram o teor tecnocrático, típico da lógica gerencial, que não leva em conta a necessidade de legitimidade democrática e liderança comunitária que incumbe o papel político do diretor escolar¹⁷⁵.

Por sua vez, a eleição pode se dar em lista tríplice ou plurinominal, por voto direto, representativo ou uninominal. É o mecanismo clássico de atividade democrática, mas que, como explanado anteriormente, não a esgota, mas favorece a prática dialógica e a horizontalidade das relações¹⁷⁶.

Por fim, o mecanismo de esquema misto pode ser composto de prova e eleições, em diferentes ordem e etapas, possibilitando a participação da comunidade nos diferentes momentos da seleção e utilizando ainda critérios técnicos em alguma medida¹⁷⁷.

Usualmente tem-se a ideia de que a participação através do voto é a manifestação mais democrática da influência da comunidade na escolha do diretor. Contudo, algumas considerações precisam ser feitas para que a atividade democrática se dê em sua máxima capacidade e potencialidade, conforme já desenvolvido neste texto.

Antonio de Souza¹⁷⁸ habilmente organiza as dimensões e implicações da eleição para diretor escolar. Conforme explica o autor, a eleição é mecanismo de aprendizagem política que se manifesta no debate, na participação e na construção do projeto político pedagógico da escola, sendo de interesse da comunidade enquanto processo formativo.

Ainda segundo o autor, o exercício democrático deve se dar ao longo da gestão, dinamizando o cotidiano da instituição escolar ao aproximar a comunidade dos processos

¹⁷⁵ Ibidem, p. 294.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 294-295.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 295.

¹⁷⁸ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009.

decisórios e gerando uma noção de cumplicidade e pertencimento dos sujeitos componentes do processo, o que potencialmente gera um interesse maior no processo educacional, melhorando-o.

Dessa forma, a gestão democrática se torna mecanismo capaz de dar melhor concretude ao direito à educação, capacitando a comunidade para definir, avaliar e direcionar o processo educacional em iguais condições de desenvolvimento para a vida em sociedade, indo além da capacitação para o trabalho pela repetição de conteúdos curriculares.

A análise que Paro¹⁷⁹ realiza do contexto da administração escolar é que a estruturação da escola não tem observado os elementos já descritos aqui sobre a peculiaridade do processo educacional e sua inerente necessidade de realização democrática. Segundo o autor, ao adotar uma visão estreita de educação, toma-se como adequada a administração tal qual exercida em empreendimentos capitalistas, o que explicaria a manutenção das influências gerencialistas. Dessa forma, o verdadeiro objetivo da educação não é alcançado.

Portanto, o que se almeja é que a direção escolar tenha em mente o papel da educação enquanto "construção de personalidades humano-históricas"¹⁸⁰. Para tal, a melhor adequação entre meios e fins se dá por métodos baseados na democracia e no diálogo, inerentes ao processo pedagógico.

Ainda assim, o sucesso do empreendimento escolar não depende somente de mudanças administrativas e participativas. Hoje, negam-se os recursos materiais mínimos para o desempenho da atividade escolar, utilizando os poucos recursos disponíveis em processos que, como dito anteriormente, contrariam o objetivo de relação não dominadora do empreendimento educativo. Essa ainda é uma questão fundamental, devendo ser solucionada para que as mudanças de gestão possam de fato surtir efeitos¹⁸¹.

¹⁷⁹ PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 776.

¹⁸¹ PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994.

Mas, talvez, a própria mudança de paradigma na administração escolar, promovendo o real exercício democrático para além de mera eleição de representantes, a ser futuramente desempenhado em maior escala pelos sujeitos do processo educacional, poderá ser subsídio de organização para demandar melhores recursos materiais.

Nesse sentido, conforme relembra Souza, a democracia talvez deva ultrapassar suas propostas iniciais e ocupar mais espaços da vida social:

Se a democracia prometia ampliar a participação do cidadão na vida pública, aqui entendida como as ações do governo, atualmente talvez se tratasse da democracia se preocupar menos com a quantidade de situações em que a população vota e mais com os locais nos quais isso é possível, ou seja, a democracia não ocupou outros espaços da vida social que não o poder público.¹⁸²

Realizada devida explanação teórica sobre diferentes aspectos da gestão democrática, passamos a tentar dar materialidade exemplificativa ao que foi estudado, fazendo uso de pesquisas empíricas que aplicam esses saberes ao campo fático.

Em pesquisa realizada por Alessandra Oliveira, Glauco Mendes e Raquel Boriolo¹⁸³, podemos observar exemplos da influência do diretor no desenvolver da atividade escolar. A referida pesquisa toma por objetivo analisar o desempenho de uma determinada escola de ensino fundamental em avaliações nacionais de acordo com o perfil do diretor escolar que ocupava o cargo à época do resultado.

Na pesquisa conduzida pelos autores foram analisadas duas gestões. A primeira diz respeito ao período em que uma mesma diretora, que ocupou o cargo por concurso público, permaneceu na função por dez anos. A segunda era a gestão à época da realização da pesquisa, com a diretora ocupando o cargo por nomeação.

¹⁸² SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009, p. 130.

¹⁸³ OLIVEIRA, Alessandra Teresinha de; DE SOUSA MENDES, Glauco Henrique; BORIOLO, Raquel Ottani. Gestão escolar democrática e qualidade de ensino: estudo de caso em uma escola municipal no interior de São Paulo. **Regae-Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 6, n. 12, p. 79-91, 2017.

A primeira diretora, que permaneceu no cargo por dez anos, entendia que era importante a criação de laços com a comunidade escolar, criando um sentimento de pertencimento com alunos e professores. Para isso, o tempo de permanência do diretor seria importante. Pela entrevista, a diretora adotou um posicionamento de valorização do caráter democrático e dialógico da educação. Inclusive, em sua visão, a participação do Conselho Escolar foi importante para o desenvolvimento da atividade educacional, sendo que em sua gestão foi dito que havia participação recorrente do Conselho¹⁸⁴.

Já a segunda diretora também reconheceu a importância da criação de laços com a comunidade escolar por meio da participação. Contudo, sua visão do Conselho Escolar em questão não era tão positiva, pois ainda havia relativo afastamento de seus participantes da gestão¹⁸⁵.

Com relação aos resultados do Ideb, foram observados melhores resultados na gestão da primeira diretora, com as notas alcançadas ficando acima da média nacional, atingindo a meta projetada e igualando a nota estadual nos períodos de 2007 e 2009. Já a segunda diretora apresentou resultados melhores que de suas antecessoras (também indicadas políticas, que ficaram pouco tempo no cargo), mas em 2013 não atingiram a meta projetada¹⁸⁶.

É preciso realizar a ressalva de que a pesquisa qualitativa mostra uma realidade específica e não dá indícios conclusivos do contexto geral. Contudo, serve pelo menos para mostrar que há, em certa medida, influência da prática democrática nos resultados do processo escolar, inclusive quando aferido por meio de avaliações centralizadas em moldes gerencialistas. Ainda que o provimento do cargo não tenha se dado por eleição, a prática democrática ao longo da gestão interfere na capacidade de articulação entre sujeitos para o bom desempenho do empreendimento escolar.

¹⁸⁴ OLIVEIRA, Alessandra Teresinha de; DE SOUSA MENDES, Glauco Henrique; BORILOLO, Raquel Ottani. Gestão escolar democrática e qualidade de ensino: estudo de caso em uma escola municipal no interior de São Paulo. Regae-**Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 6, n. 12, p. 79-91, 2017.

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ Idem.

Anteriormente, ao analisar as influências gerencialistas na gestão escolar, utilizamos estudo sobre o caso do Rio de Janeiro. Agora, novamente usaremos pesquisas que utilizaram esse recorte espacial para demonstrar atuações práticas e políticas, mas dessa vez tendo em perspectiva a gestão democrática.

A demanda democrática do campo educacional no Rio de Janeiro encontrou força em um momento em que o governo estadual tomou medidas de precarização do trabalho educacional público. Em 2015, diversas medidas foram anunciadas para modificar o pagamento dos profissionais da educação, tais como parcelamento do 13º salário de 2015, alteração do 2º para o 7º dia útil do mês como data do pagamento e um reajuste zero na remuneração¹⁸⁷.

Em março de 2016 os professores da rede estadual deflagraram greve para se opor às medidas do governo estadual, tendo relevante apoio por parte dos estudantes que, seguindo estratégia utilizada pelos secundaristas de São Paulo, passaram a ocupar as escolas. Até maio de 2016 foram ocupadas 78 escolas, mesmo com reações negativas de parte da sociedade civil e de diretores escolares que tinham interesse político em manter seus cargos¹⁸⁸.

Passados quatro meses de ocupação, o movimento de ocupação conseguiu exercer pressão política para que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovasse a Lei Estadual nº 7.299, que versa sobre a criação de processo consultivo para indicação de diretores na gestão de unidades vinculadas à Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)¹⁸⁹, mesmo sistema que, como mostrado anteriormente, vinha adotando medidas gerencialistas em sua administração.

Esse evento demonstra como o debate democrático se dá de diferentes formas, nem sempre sendo possível seguir regras institucionais para fazer valer as reivindicações da comunidade. Ainda que o processo consultivo não tenha carga democrática como uma eleição

¹⁸⁷ ODIÁ apud CASTRO, Marcela Moraes de; DO AMARAL, Daniela Patti. Estudantes Em Cena: A Ocupação Como Estratégia Política Pela Gestão Democrática No Rio De Janeiro. **e-Mosaicos**, v. 8, n. 17, p. 3-18, 2019.

¹⁸⁸ CASTRO, Marcela Moraes de; DO AMARAL, Daniela Patti. Estudantes Em Cena: A Ocupação Como Estratégia Política Pela Gestão Democrática No Rio De Janeiro. **e-Mosaicos**, v. 8, n. 17, p. 3-18, 2019.

¹⁸⁹ CASTRO, Marcela Moraes de; DO AMARAL, Daniela Patti. Estudantes Em Cena: A Ocupação Como Estratégia Política Pela Gestão Democrática No Rio De Janeiro. **e-Mosaicos**, v. 8, n. 17, p. 3-18, 2019.

direta, há pelo menos um indicativo de maior abertura para o diálogo e participação dos sujeitos do processo educacional nas decisões relativas ao desempenho do empreendimento escolar.

CONCLUSÃO

Parece lugar comum dizer que a educação possui papel central na capacidade de transformação social de uma sociedade. Dada sua importância, o Brasil escolheu politicamente por dar-lhe condições constitucionais de proteção e fomento dentro de um paradigma democrático e republicano.

O direito à educação colocado em prática pode se manifestar de diferentes formas, mas parece interessante pensar no papel do diretor escolar de escolas públicas como representante do Estado sujeito aos ditames normativos e, portanto, ao princípio constitucional da gestão democrática.

Tendo como objetivo da educação a construção do humano-histórico¹⁹⁰, enquanto cidadão sujeito de direitos, a prática do diretor deve utilizar de métodos adequados à esse fim. Nesse sentido, a gestão democrática surge como potencial meio mais adequado.

A produção normativa brasileira organiza o Estado de maneira que, em tese, propicia autonomia para os estabelecimentos educacionais empreenderem métodos mais adequados às circunstâncias fáticas em que se dá o processo educacional. Porém, o enfoque em avaliações centralizadoras, influenciadas por lógicas próprias de mercado e do capital internacional, por vezes dividem a atenção da prática educacional (principalmente educação básica).

Não se pretende ignorar a capacidade avaliativa e a importância de métodos que apurem se os educandos assimilaram conteúdos programáticos. O que se pretende ao fazer essa reflexão é fomentar novas formas de se avaliar a prática educacional segundo uma concepção mais ampla de educação que permita de fato contribuir para o desenvolvimento do indivíduo para além da qualificação para o trabalho.

¹⁹⁰ PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010.

Para tal, se faz necessária a tentativa de gerenciar a escola para além de um modelo que reproduz autoritarismos¹⁹¹, podendo então buscar de fato uma participação democrática e dialógica entre os sujeitos que progressivamente se tornam mais integrados à sociedade. Afinal, a democracia deve ser vista para além de um método prático, e sim um princípio que guie as relações sociais.

Isso passa por maior promoção e viabilização normativa da autonomia e descentralização dos estabelecimentos escolares¹⁹² em diferentes dimensões, seja administrativa, de recursos ou política. Assim, fazendo da escola praticamente um laboratório da convivência social futura dos jovens, é possível efetivar o direito à educação em prol de uma convivência cidadã e mais consciente das necessidades e particulares da plural realidade que vivenciamos.

¹⁹¹ SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009.

¹⁹² PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, n. 10, p. 87-101, 1994.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTAR, Marisa; BITTAR, Mariluce. *História da Educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade*. Acta Scientiarum. Education, v. 34, n. 2, p. 157-168, 2012.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. *A educação na Constituição de 1988*. R. Inf. Legisl. Brasília a. 29, n. 116, out/dez 1992.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. DOU de 5.10.1988. Planalto, online. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- BRZEZINSKI, Iria. *Tramitação E Desdobramentos Da Ldb/1996: Embates Entre Projetos Antagônicos De Sociedade E De Educação*. Trabalho, Educação e Saúde, vol. 8, núm. 2, julho-outubro, 2010, pp. 185-206. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4067/406757008002.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2019.
- CARDOSO, Alciléa Medeiros et al. *O ideário gerencial no trabalho do diretor escolar: concepções, contradições e resistência*. 2008.
- CASTRO, Marcela Moraes de; DO AMARAL, Daniela Patti. *Estudantes Em Cena: A Ocupação Como Estratégia Política Pela Gestão Democrática No Rio De Janeiro*. e-Mosaicos, v. 8, n. 17, p. 3-18, 2019.
- CORBUCCI, Paulo Roberto et al. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira*. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Brasília, v. 2, n. 17, 2009.2009.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Gestão democrática da educação: exigências e desafios*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.
- CURY, Carlos R. Jamil. *A educação básica como direito*. Cadernos de pesquisa, v. 38, n. 134, p. 293-303, 2008.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *A questão federativa e a educação escolar*. In.: Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. (Org.) Romulado Portela de. Wagner Santana. Brasília, 2010.
- DUARTE, Clarice Seixas. *A educação como um direito fundamental de natureza social*. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007.

FARENZENA, Nalú. *Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania. RBPAAE* – v.24, n.2, p. 351-358, mai./ago. 2008. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19258/11180>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades*. Em aberto, v. 17, n. 72, 2008.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*, v. 4, p. 295-315, 2000.

GAMA, Silvana Malheiro do Nascimento; NAJJAR, Jorge. *A gestão da educação fluminense e as implicações do modelo gerencialista*. Revista on line de Política e Gestão Educacional, p. 49-66, 2018.

HYPÓLITO, ÁLVARO MOREIRA. *Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 24, n. 1, p. 63-78, 2008.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Editora Companhia das Letras, 2013.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Resultados do Saeb 2003 – Brasil*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://download.inep.gov.br/download/saeb/2004/resultados/BRASIL.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

JACOMELI, Mara Regina Martins. *As políticas educacionais da nova República: do governo Collor ao de Lula*. Revista Exitus, v. 1, n. 1, p. 119-128, 2017.

KUENZER, Acácia Zeneida; GONCALVES, Maria Dativa de Salles. *Porque não queremos uma LDB na contramão da história: uma análise do Substitutivo Darcy Ribeiro*. Educ. rev., Curitiba, n. 11, p. 107-115, Dec. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40601995000100013&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 10 abr. 2019.

LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. *Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise*. Práxis Educativa, v. 7, n. 1, p. 69-84, 2012.

MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. *O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil*. Revista Educação em Questão, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, A. W. B. *Mudanças Na Gestão Escolar E Os Reflexos No Trabalho Do Diretor: A Gestão Por Resultados Em Foco*. In: XI Seminário Internacional de la Red Estrado, 2016, Cidade do México. Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización, 2016.

OLIVEIRA, Alessandra Teresinha de; DE SOUSA MENDES, Glauco Henrique; BORIOLO, Raquel Ottani. *Gestão escolar democrática e qualidade de ensino: estudo de caso em uma escola municipal no interior de São Paulo*. Regae-Revista de Gestão e Avaliação Educacional, v. 6, n. 12, p. 79-91, 2017.

PARENTE, Juliano Mota. *Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar*. Roteiro, v. 42, n. 2, p. 259-280, 2017.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão da escola pública: alguns fundamentos*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 75, n. 179-80-81, 2007.

PARO, Vitor Henrique. *A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola*. Educação e Pesquisa, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão da escola pública: a participação da comunidade*. Revista brasileira de estudos pedagógicos, v. 73, n. 174, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. *Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões*. Educação (Porto Alegre). Porto Alegre, RS. Vol. 37, n. 2 (maio/jun. 2014), p. 180-189., 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *O direito educacional no sistema jurídico brasileiro*. In: Justiça pela qualidade da educação[S.l: s.n.], 2013.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. *Os paradigmas constitucionais, o princípio à igualdade e o direito à educação*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 148, p. 251-257, 2000. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/643/r148-16.pdf?sequence=4> >. Acesso em: 03 mar. 2019.

SANDER, Benno. *A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 23, n. 3, 2007.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. *A gestão educacional e a qualidade educacional na LDB: medidas e padrões (nem sempre) congruentes*. Revista on line de Política e Gestão Educacional, p. 209-222, 2018.

SAVIANI, Dermeval et al. *O legado educacional do regime militar*. Cadernos Cedes, 2008.

SAVIANI, Dermeval. *A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 2, 2013.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO, Lorena Sousa. *Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública*. Revista Educação em Questão, v. 50, n. 36, p. 211-239, 2014.

SILVA, Cláudia Dias. *Eleição de diretores e escolares: avanços e retrocessos no exercício da gestão democrática da educação*. *Gestão em Ação*, v. 9, n. 3, p. 289-301, 2006.

SOBRAL, Fernanda A. *Educação para a competitividade ou para a cidadania social?*. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 1, p. 03-11, 2000.

SOUZA, Antonio Lisboa Leitão de. *Gestão Democrática e Eleição de Diretor: do exercício da autonomia à realização do direito*. *Retratos da Escola*, v. 3, n. 4, 2012.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. *Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática*. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. *Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática*. *Perspectiva*, v. 27, n. 1, p. 273-294, 2009.

TEIXEIRA, Anísio Spínola et al. *Administração Escolar*. Volume 2. Edição Comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, Salvador, BA, 1968. In.: *Clássicos da Administração da Educação*. Biblioteca Virtual – Coleção Digital – ANPAE, 2018.