

Contradições na gestão da educação: entre o processo e o produto

Américo Rodrigues de Almeida Neto¹

RESUMO

Gestão gerencial e gestão democrática parecem termos complementares quando comparados à luz do plano de reestruturação do Estado. No contexto democrático, a partir da década de 1990, busca-se ampliação, universalização e consolidação dos direitos sociais. No ambiente escolar, embora o arcabouço teórico e legislativo brasileiros preconizem educação para a cidadania, gestão democrática e participação com autonomia, os programas de políticas públicas implementados e a legislação de responsabilidade fiscal exigem orientação autocrática dos gestores para o cumprimento de metas e exigências externas das agências de fomento. Essa contradição, de eficiência do Estado proposta pelo modelo gerencial e as diretrizes pedagógicas de educação, afeta a escola, pois gestão democrática e participação estão sendo preteridas pelo cumprimento de normas e exigências alheias às questões pedagógicas. Por meio da análise de obras das ciências políticas, sobre democracia e gerencialismo, gestão e participação política, esse artigo passa pela pedagogia, sobre gestão escolar, gestão democrática e gerencial, permeados pelo programa de reestruturação do Estado. O método utilizado neste estudo foi de natureza bibliográfica, de caráter exploratório, do tipo revisão integrativa de literatura, permitindo reunir e sintetizar resultados de pesquisas sobre gestão democrática na escola objetivando compreender a importância da gestão democrática no ambiente escolar, seus caminhos e possibilidades para que estes atores sejam efetivos na gestão, bem como, refletir sobre os ganhos pessoal e organizacional proporcionado pela participação, frente às políticas de gestão gerencial. Foi possível compreender, portanto, a democracia, como um processo, e a escola como ambiente de aprendizagem do fazer democrático.

Palavras-Chave: Gestão democrática. Gestão Gerencial. Gestão Escolar

¹ Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Professor de Sociologia no Ensino Médio. E-mail: netodoamerico@gmail.com

Contradictions In education management: between the process and the product

ABSTRACT

Administrative management and democratic management are complementary terms compared with the light of the state of the restructuring plan. In a democratic context, from the 1990s, it was sought expansion, globalization and consolidation of social rights. In the school environment, although the theoretical framework of Brazil and education stipulate legislative citizenship, democratic management and participation with autonomy, public policy programs implemented and fiscal responsibility laws require autocratic guidance of managers to meet the objectives and requirements of external funding agencies. This contradiction of State efficiency proposed by the management model and pedagogical guidelines of education affects school as management and democratic participation are being displaced by compliance and demands of others in pedagogical issues. Through analysis of the works of political science, democracy and public management, management and political participation, this article goes through education, the school management, democratic management and management permeated the status of the restructuring program. The method used in this study was bibliographic, exploratory, integrative review of such literature, enabling gather and synthesize the results of research on democratic management in schools in order to understand the importance of democratic governance in the school environment, forms and possibilities of these agents are effective in managing well, reflect on personal and organizational expected earnings for the stake, compared with management policies management. It was possible to understand, therefore, democracy as a process, and the school as a learning environment of democratic tasks.

Keywords: Democratic management. Management Management.School management

Contradicciones en la gestión de la educación: entre el proceso y el producto

RESUMEN

Gestión gerencial y gestión democrática parecen términos complementarios cuando se comparan a la luz del plan de reestructuración del Esta-

do. En el contexto democrático, a partir de la década de 1990, se busca ampliación, universalización y consolidación de los derechos sociales. En el ambiente escolar, aunque el marco teórico y legislativo brasileño preconizan educación para la ciudadanía, gestión democrática y participación con autonomía, los programas de políticas públicas implementados y la legislación de responsabilidad fiscal exigen orientación autocrática de los gestores para el cumplimiento de metas y exigencias externas de las agencias de fomento. Esa contradicción, de eficiencia del Estado propuesta por el modelo gerencial y las directrices pedagógicas de educación, afecta la escuela, pues gestión democrática y participación están siendo preteridas por el cumplimiento de normas y exigencias ajenas a las cuestiones pedagógicas. Por medio del análisis de obras de las ciencias políticas, sobre democracia y gerencialismo, gestión y participación política, ese artículo pasa por la pedagogía, sobre gestión escolar, gestión democrática y gerencial, permeados por el programa de reestructuración del Estado. El método utilizado en este estudio fue de naturaleza bibliográfica, de carácter exploratorio, del tipo revisión integrativa de literatura, permitiendo reunir y sintetizar resultados de investigaciones sobre gestión democrática en la escuela objetivando comprender la importancia de la gestión democrática en el ambiente escolar, sus caminos y posibilidades para que estos actores son efectivos en la gestión, así como, reflexionar sobre las ganancias personales y organizacionales proporcionadas por la participación, frente a las políticas de gestión gerencial. Es posible comprender, por lo tanto, la democracia, como un proceso, y la escuela como ambiente de aprendizaje del hacer democrático.

Palabras clave: Gestión democrática. Gestión Gerencial. Gestión Escolar.

Introdução

A crise do capitalismo na década de 1970 exige soluções e, dentre alternativas formuladas, a proposta neoliberal de reestruturação do Estado, modifica o modelo burocrático pelo gerencial, juntamente com a busca pelo Estado mínimo.

A gestão escolar, nesse cenário, passa a ser influenciada por tais diretrizes e, embora o arcabouço legal preveja autonomia, democracia e participação, os programas de políticas públicas educacionais incentivam e até exigem, como pré-condição, o sistema de gestão gerencial nas unidades escolares.

Por meio de levantamento bibliográfico e sistematização dos dados sobre democracia, participação, gestão escolar e gestão gerencial, o objetivo deste trabalho é discutir a questão da participação popular e a gestão democrática da escola, contrapondo com a reforma gerencial proposta na década de 90, que vem permeando os programas de políticas públicas, inclusive na área da educação.

Ao investigar os canais de participação de alunos, professores, pais e comunidade na gestão da escola percebemos que a legislação que pauta o sistema de educação nacional – tanto na Constituição Federal, quanto na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – consagram a gestão democrática e a participação como base e objetivo da escola, na formação para a cidadania e autonomia dos alunos.

Para se compreender os caminhos possíveis para que estes atores sejam efetivos na gestão é necessário refletir sobre os ganhos pessoal e organizacional proporcionados pela participação, bem como sobre os elementos necessários para que essa participação seja estimulada e ocorra de maneira efetiva. Contraditoriamente, o Estado lança programas de fomento e financiamento da educação que exigem do gestor escolar uma prática gerencial, tendo como efeito a concentração de poder nas tomadas de decisões e na responsabilização por erros e acertos do conjunto da escola.

A participação popular consagrada na Constituição Federal é estimulada por vários instrumentos e instituições. Ela é vista como meio de aprofundar a democracia e possibilidade de incrementar a governança. Nessa linha, os Conselhos Municipais são pré-condição para o recebimento de repasses federais. No âmbito escolar a participação da comunidade é diretriz nacional e estadual; ela deve constar no projeto político-pedagógico e deve incluir meios para a participação de professores, alunos, pais, funcionários e comunidade em geral, partindo da ideia de que a democracia deve ser aprendido e exercício desde o ambiente escolar para a sociedade.

Além disso, os estudantes contam com leis específicas garantindo a existência de grêmios escolares como canais de organização política e participação.

Considerando a ampla bibliografia tratando do tema de gestão escolar democrática e gestão democrática como meio de incremento na governança e preparo para a democracia, questiona-se: como ocorre, efetivamente, a participação da comunidade em âmbito escolar? Há es-

paço e momento para exercerem-na? Quais os ganhos proporcionados por ela?

Democracia e gerencialismo

A gestão pública em um contexto democrático precisa lidar com vícios e questões que vão além da mera organização de processos e administração de recursos. Conceitos como igualdade, universalidade, transparência, eficiência, eficácia, participação, autonomia e descentralização são postos em primeiro plano, norteando os caminhos a serem adotados pelas atividades do Estado.

Sendo um dos mais longos períodos de democracia experimentados pelo país, o período pós-Constituição de 1988 ainda é, contudo, demasiado curto para a completa adaptação e assentamento das práticas democráticas, nos costumes e cotidiano populares, bem como, na observação de um regime democrático estável.

A democracia exige dos cidadãos responsabilidade, confiança nas instituições e confiança interpessoal, além da ação política pressuposta na definição de cidadania. Tais fatores contribuem para que seja mais associativa a sociedade, engendrando um cidadão politicamente envolvido e tornando mais estável a democracia, como afirma Putnam (1996). Assim, a cidadania caracteriza-se, inicialmente, por uma participação nos assuntos públicos. Um projeto democrático de país, no caso o Brasil, deve contar com a instauração de canais alternativos de participação, diz Boschi (1985).

O sentimento de comunidade faz-se, desse modo, fator importante para o agir democrático. A passividade pode ensejar espaços para ações danosas à construção de uma comunidade e para a própria democracia, visto que esta é um estado que só existe enquanto prática. A preocupação com as questões públicas e a devoção às causas públicas, em contraste com objetivos individualistas e imediatos, são aspectos essenciais da virtude cívica (PUTNAM, 1996). A prática é, ao mesmo tempo, condição de existência e de desenvolvimento para a democracia. O processo democrático, "é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação." (PARO, 2011, p.17)

Preocupados com a herança do regime militar - elevada dívida externa e descontrole inflacionário, além de pesada estrutura hierár-

quica e burocrática - os governos democráticos que o sucederam se debruçaram sobre o problema buscando soluções. Diversos planos de estabilização foram lançados e fracassaram devido à desconfiança da população. Durante a implantação do Plano Real, Bresser Pereira (então ministro da Administração) elabora o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, que implantou o modelo de administração gerencial. Inicialmente o Plano não dá certo pela resistência dos funcionários públicos e partidos de oposição, mas posteriormente começa a render alguns frutos (LEITE JUNIOR, 2012).

O gerencialismo pretendido por Bresser Pereira baseia-se nos seguintes valores: produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability* - uma reorientação dos serviços públicos para a eficiência, eficácia e competitividade, segundo Secchi (2009). Ainda, segundo ele, eficiência e desempenho são valores que prevalecem sobre os outros, é um sistema de crenças baseado na racionalidade instrumental aplicada à gestão pública. Seus princípios são desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliação de desempenho; avaliação centrada nos outputs. Democratização e participação popular ocorrem concomitantes à adoção de mecanismos de gestão gerencial (MARTINS, 2016).

Neto e Castro (2011) apontam que as reformas propostas eram uma resposta à crise e à impossibilidade de resolução pelo modelo anterior (burocrático weberiano) e que

A adoção dessas medidas traria maiores investimentos para os países e poderia desencadear uma dinâmica de crescimento, que não somente incrementaria os recursos fiscais do Estado, mas também eliminaria a situação de vulnerabilidade dos países em relação ao atendimento dos serviços sociais para a população (p.748).

A preocupação com a vulnerabilidade dos serviços sociais marca a democratização e a demanda por inclusão que esta acarreta. O Estado passa, com a Constituição de 88, a ser responsável por prover acesso aos serviços e bens públicos universalmente e com qualidade para os cidadãos.

O ponto de apoio da reforma gerencial é a busca da eficiência, pela redução e controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pela descentralização administrativa, concedendo maior autonomia às agências e departamentos. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos (NETO; CASTRO, 2011, p.748).

O Estado brasileiro passa a ser reformulado, já no governo militar, gerando a necessidade de se pensar mudanças na condução das políticas públicas. Seguindo os preceitos da gestão gerencial realizam-se cortes de gastos, privatizações, enxugamento da máquina e busca de superávit somado a uma estrutura autoritária de governo. Sob a bandeira de busca pela eficiência transferia-se para a sociedade civil a responsabilidade de gerenciar a escassez (MUSSOI, 1999, GELINSKI; SEIBEL 2008, NETO e CASTRO, 2011).

Neto e Castro afirmam que tal processo realiza a desconcentração de responsabilidades, mas não do poder de decisão. Este permanece recebendo uma roupagem tecnicista, que propicia coesão e consenso, mas despolitiza o processo de participação. A autonomia tornou-se instrumento, e a participação reduzida a uma técnica de gestão para a coesão e o consenso, reforça Martins (2016, p.457). Desse modo, afirmam que nem sempre representa democratização da ação estatal, mas sim um controle mais eficiente do gasto público.

Democracia e aprendizado

Revisando literatura das Ciências Políticas, encontramos em diversos autores o consenso em torno da ideia de que a democracia possui caráter pedagógico. Esse tal caminho que se faz ao caminhar é também caminho que ensina como caminhar. Desde os clássicos como em Rousseau ou John S. Mill, já se pensava na importância do “fazer democrático” enquanto preparação para a própria “vivência democrática”. A democracia não seria apenas método ou arranjo político, ela teria função psicológica e educadora sobre os indivíduos (PATEMAN, 1992). Daí decorre um dos aspectos interessantes da teoria de John S. Mill, segundo Pateman: o aprendizado.

A teoria participativa assenta-se sobre a ideia de que é necessário mais do que instituições a nível nacional para se garantir a democra-

cia. O “treinamento democrático” ocorre principalmente em esferas mais próximas ao indivíduo, desenvolvendo atitudes e qualidades psicológicas para a democracia. Quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.

Na literatura norte-americana, os clássicos da década de 50, Almond & Verba (1963) e Almond & Powell (1972), concordando com a ideia de que a participação educa para a democracia, apontavam para a importância das instituições na consolidação da democracia e das “atitudes cívicas” necessárias do cidadão. Ainda, José Álvaro Moisés (1995) reforça esta ideia dizendo que não só a cultura política influencia na participação política, como também o funcionamento das instituições.

Ao falarmos de instituições e de processo pedagógico como base da democracia, automaticamente nos remetemos à instituição “escola”. Paro (2011) afirma que uma sociedade autoritária orienta-se contra a democracia. Não se pode esperar mudanças de toda a sociedade para só então pensarmos a escola. A transformação das pessoas é requerida e a escola é ambiente para isso.

A escola pública, como acontece em geral com as instituições numa sociedade autoritária, é organizada com vistas a relações verticais, de mando e submissão, em detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre as pessoas (PARO, 2011, p.21)

Gestão e participação

Etimologicamente a palavra gestão associa-se com criação, diálogo, colaboração, comunicação. Embora estudos clássicos apontem o ofício como controle e planejamento, há uma linha que conceitua a gestão como uma atividade dialógica, o que abre espaço para a construção de experiências organizacionais fundamentadas em conversações e deliberação (PAULA, 2016).

Neto e Castro, em consonância com Paro (2011), percebem em sua pesquisa, que a participação é condicionada pela figura do diretor. Segundo Paula (2016) apesar de gestão significar diálogo e criatividade, ela é associada mais a planejamento, controle de pessoas, fazer negócios. A falta de capacitação dos atores envolvidos confere ao diretor o

papel central e decisivo na gestão escolar o que, de fato, se traduz num sistema centralizado camuflado. A descentralização, da forma como vem se consubstanciando no sistema educacional, tem se configurado como estratégia que pouco tem contribuído para o fortalecimento da gestão democrática.

A gestão educacional, em atendimento a esses novos requerimentos, passou a ser organizada de modo a otimizar os recursos e garantir a produtividade da escola, utilizando, para isso, um discurso de participação e autonomia. Exigem-se dos gestores habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo, para aumentar a eficiência, utilizando, entre outros mecanismos, os modelos de avaliação do desempenho.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96) (LDB) estabelece que a gestão democrática seja orientada pela participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (PARO, 2011; ALONSO, 2003).

A participação gera sentimento de pertencimento, por parte dos alunos, que, quando combinados com um ambiente mais agradável, reflete na permanência e no cuidado com o espaço, sentido como acolhedor (PAULA e SCHNECKENBERG, 2008). A participação permite que os vários grupos que exercem pressão sobre a escola possam chegar a um entendimento pelo diálogo (ALONSO, 2003).

Embora a Constituição Federal de 1988 e a LDB consagrem o Plano Político Pedagógico como base para a participação da comunidade escolar e o conselho de escola seja o local para isso, os programas e projetos desenvolvidos pelos últimos governos se alinham a uma perspectiva de gestão gerencialista, tendo o PISA - Programme for International Student Assessment (CARVALHO, 2016), e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) como principais instrumentos de controle e orientação das práticas escolares (NETO; ASTRO, 2011).

Gestão democrática participativa

A história da educação está intimamente ligada com a questão da autonomia enquanto luta por autonomia intelectual e liberdade de expressão. Educar significa capacitar o educando para a autonomia (GADOTTI, 1998).

A palavra “autonomia” vem do grego auto (de si mesmo) e nomos (lei). Autonomia, portanto, seria autogoverno e uma escola autônoma é a que se autogoverna. Contudo essa autonomia é sempre condicionada historicamente, explica Gadotti (1998).

Mecanismos de autogestão, participação social e participação popular estão intrinsecamente ligados à ideia de democracia na concepção de Paro (2011). Um sistema democrático é aquele que proporciona aos cidadãos, a possibilidade de participar ativamente da “coisa pública”.

Lilian Celiberti reforça dizendo que

A participação é uma forma de viver a democracia e ela abarca as práticas anômalas e subversivas que vivem no plano subjetivo e pessoal, aquelas coisas que fazem as formas de sentir e amar, as formas de viver e criar comunidade. Nesse sentido, a participação democrática abarca a sociedade em seu conjunto, as meninas e os meninos nos centros educativos, em seus domicílios e na sociedade, os adolescentes e os jovens, as mulheres, os gays, lésbicas, os transexuais, os transgêneros, os atores políticos e sociais, mas também a quem constrói cultura, poesia e arte (CELIBERTI, 2005, p.56).

A Participação Social, às vezes confundida com Participação Popular, se dá em locais de controle social como conselhos, ouvidorias, e constitui um modelo de incremento da gestão e da fiscalização. Com frequência é pré-condição para repasses de verbas do governo federal. Segundo Gadotti, “Ela não é só um instrumento de gestão: ela aprimora a democracia e qualifica as políticas públicas” (2014, p.03). Já “Participação Popular” corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização política, como movimentos, sociais, sindicais, etc. Essas formas de organização e movimento não se subordinam às regras, afirma Gadotti. A “Pedagogia participativa” sustenta que a participação incide positivamente na aprendizagem. O ato pedagógico é composto por participação e autonomia. A participação é um pressuposto da própria aprendizagem (GADOTTI, 2014, p.1).

Além de ser um princípio pedagógico, a participação é também um preceito constitucional. Nossa Constituição consagra logo em seu início, no ART. 5, Parágrafo Único que “todo poder emana do povo...”. Além de especificá-la mais adiante no ART. 206 que estabelece os “princípios do ensino”, e inclui, entre eles, o Inciso VI, sobre a “gestão demo-

crática do ensino público”, princípio este retomado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. No inciso sexto do art. 13 da LDB encontra-se confluência com a gestão democrática; a lei prevê que o professor deve ser um agente facilitador da participação da família na escola, elemento fundamental para que a gestão democrática se concretize. Dessa forma, o aparato legal da educação no país estabelece que os trabalhos a serem realizados na escola devem ser pautados na democracia (LUIZ, 1998; GADOTTI, 2014).

Para Libâneo,

A gestão democrática participativa valoriza a participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão, concebe a docência como trabalho interativo, aposta na construção coletiva dos objetivos e das práticas escolares, no diálogo e na busca de consenso (2001, p.131-132).

Nilma O. Cesar Luiz (1998) aposta no pensamento de Paulo Freire ao apontar o diálogo como caminho para efetivação da gestão democrática. De fato, centrada na participação no processo de decisão, a gestão democrática assenta-se nas relações horizontais de poder:

A educação só pode dar-se mediante o “processo pedagógico”, necessariamente dialógico, não-dominador, que garanta a condição de imprescindibilidade para a realização histórico-humana, a educação deve ser direito de todos os indivíduos enquanto viabilizadora de sua condição de seres humanos. Isso tudo acarreta características especiais e importância sem limites à “escola pública” enquanto instância da divisão social do trabalho, incumbida da universalização do saber (PARO, 2004, p. 108).

Paula e Schneckenberg (2008) acrescentam que a busca pela gestão democrática apoia-se na competência que se espera, atualmente, da escola: a formação de cidadãos criativos e pensantes, com discernimento crítico para participação política eficaz.

Busca-se uma gestão mais democrática, para que ocorra um interesse e envolvimento da comunidade escolar, frente aos acontecimentos relacionados ao trabalho pedagógico como a tomada de decisões para fatos que influenciam diretamente o andamento da escola. (PAULA; SCHNECKENBERG, 2008, p.4).

A gestão democrática e participativa não compete apenas ao gestor escolar, mas a toda a comunidade num processo de realização de um trabalho participativo envolvendo todos os segmentos sociais que compõem a escola.

A gestão democrática implica primeiramente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva, que atenua o individualismo da reciprocidade, que supera a expressão da autonomia, que anula a dependência, de órgão intermediário que elaboram políticas educacionais tais qual a escola é mera executora (VEIGA, 2001, p. 18).

Ao envolver os diferentes atores nos projetos, a escola possibilita a criação de uma comunidade de fato, um sentimento de pertencimento ao lugar e aos serviços prestados.

A gestão participativa aumenta as chances das tarefas serem executadas com eficácia. Na medida em que um grupo unido busca novas oportunidades, há uma troca mútua de conhecimentos e consegue detectar os problemas que ocorrem, na escola, o que não os deixa se alastrar. Cada indivíduo sente-se comprometido e motivado a resolvê-los da melhor maneira possível, para o próprio bem da escola. (PAULA; SCHNECKENBERG, 2008, p.9).

Avritzer (2003) reforça essa ideia ao estabelecer que a pressão popular sobre a administração local melhora a performance da máquina administrativa, o que mostra a importância de pensarmos reforma do Estado proporcionando formas ampliadas de participação.

O sentimento de pertencimento, por parte dos alunos, principalmente quando combinados com um ambiente mais agradável, reflete na permanência e no cuidado com o espaço, sentido como acolhedor (PAULA; SCHNECKENBERG, 2008). “Conferir à escola maior poder de decisão é, sem dúvida, livrá-la das amarras que constituem entraves à realização dos seus projetos; portanto, é vantajoso e inquestionável (ALONSO, 2003, p.86)”.

Myrtes Alonso (2003) explica a importância do Projeto Político Pedagógico no estabelecimento de uma gestão democrática. Nele estarão os princípios e caminhos possíveis para os diversos atores efetivarem sua participação e influenciarem a gestão. Para isso, toda a comunidade

necessita de formação que possibilite sentirem-se eficazes na participação. Paro (2011) complementa afirmando que os conselhos de escola são oportunidades de participação com potencialidades a serem exploradas.

A autonomia pedagógica e administrativa combinadas aumentam a responsabilidade do diretor, ao passo que reforça a competência da escola como instituição transformadora da sociedade. "A escola que está perdendo a sua autonomia também está perdendo a sua capacidade de educar para a liberdade" (GADOTTI, 1998, p.249).

Método

Este artigo é um estudo bibliográfico, do tipo revisão integrativa de literatura, que permite reunir e sintetizar resultados de pesquisas sobre democracia, participação e gestão democrática na escola. A coleta de dados foi realizada no período de Agosto a Outubro de 2015, utilizando os descritores: gestão participativa, gestão democrática, gestão escolar democrática e gestão escolar gerencial, em ferramentas de busca e, principalmente, na base de dados da Scielo.

Em se tratando de uma pesquisa bibliográfica que, segundo Prodanov assume "caráter exploratório", (2013, p.51-52), partimos da afirmação de que "Todo texto é portador de uma mensagem, concebida e codificada por um autor, e destinada a um leitor, que, para apreendê-la, precisa decodificá-la." (Severino, 2007, p.51).

Dessa forma, partindo do levantamento bibliográfico, procedeu-se a sistematização e análise das informações encontradas com precauções metodológicas, já que, segundo Severino (2007) no processo de leitura e interpretação, o homem sofre interferências pessoais e culturais que colocam em risco sua objetividade.

Embora reconhecendo a importância de o pesquisador seguir um método como referência, entendemos que o ideal é empregar métodos e não um método, visando a ampliar as possibilidades de análise, considerando que não há apenas uma forma capaz de abarcar toda complexidade das investigações. (PRODANOV, 2013, p.39)

Após o levantamento e definição dos conceitos de gestão democrática e gestão participativa, procedemos à busca por compreender as limitações e possibilidades de participação popular na escola.

A análise de artigos e obras sobre estudos de caso leva a um procedimento de estudo comparativo que, segundo Lakatos e Marconi, “ocupando-se da explicação dos fenômenos [...] permite analisar o dado concreto, deduzindo os mesmos elementos constantes, abstratos e gerais” (1983, p.82), sendo utilizado para estudos de setores concretos e qualitativos.

Discussão e análise dos dados

A pesquisa desenvolvida permitiu entrar em contato com temas de gestão pública e situá-los no contexto da unidade escolar.

A escola, como a elaboração de políticas públicas, em geral, vem se adequando ao período de redemocratização. A ideia de que se obtém um melhor resultado quando a população integra o processo de elaboração e implantação das políticas públicas já é consenso entre os estudiosos (AVRITZER, 2003, PAULA e SCHNECKENBERG, 2008).

Ademais, a participação no contexto escolar possui caráter pedagógico (GADOTTI, 1998; ALONSO, 2003; PARO 2011). O processo democrático, “é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação.” (PARO, 2011, p.17).

Essa afirmação, conquanto soe tautológica, é importante para compreendermos a importância da preparação para o agir democrático. Preparação não apenas das leis e instituições, mas de agentes e usuários do serviço público; ou seja, dos cidadãos em geral.

Vasta literatura das ciências políticas, concordando com Paro, indica que a democracia é um processo em construção, “que se realiza ao caminhar”. Nessa linha, a escola seria o espaço por excelência para preparação dos cidadãos para uma vivência democrática em sociedade.

Desde os clássicos como em Rousseau ou John S. Mill, já se pensava na importância do “fazer democrático” enquanto preparação para a própria “vivência democrática”. A democracia não seria apenas método ou arranjo político, ela teria função psicológica e educadora sobre os indivíduos (PATEMAN, 1992).

A teoria participativa assenta-se sobre a ideia de que é necessário mais do que instituições a nível nacional para se garantir a democracia. O “treinamento democrático” ocorre principalmente em esferas

mais próximas ao indivíduo, desenvolvendo atitudes e qualidades psicológicas para a democracia. A “Pedagogia participativa” sustenta que a participação incide positivamente na aprendizagem. O ato pedagógico é composto por participação e autonomia. “Formar para a participação não é só formar para a cidadania, é formar o cidadão para participar, com responsabilidade, do destino de seu país; a participação é um pressuposto da própria aprendizagem” (GADOTTI, 2014, p.1).

Isso posto, é possível compreender que, num contexto de democracia, a escola deve não apenas formar seus alunos no caráter técnico/conteudista, mas também nas habilidades e competências para a participação autônoma, eficaz, na esfera política no seu cotidiano.

A participação nas esferas locais permite um maior contato com temas da política e sendo assim, maior convívio das pessoas umas com as outras. Traduzindo o aprendizado em vivência comunitária. (ALMOND; VERBA, 1963). A confiança interpessoal, tão importante para o bom funcionamento das leis e da democracia em geral, se apresenta como processo em construção (Putnam, 1996).

Contudo, após o final do regime militar, a crise gerou a preocupação com a reestruturação do Estado. O ideal de gestão pública gerencial passa a ser posto em prática como meios de solucioná-la. Os serviços públicos passam a ser reorientados para a eficiência, eficácia e competitividade, segundo Secchi (2009).

A preocupação com a vulnerabilidade dos serviços sociais marca a democratização e a demanda por inclusão que esta acarreta. O Estado passa, com a Constituição de 88, a ser responsável por prover acesso aos serviços e bens públicos universalmente e com qualidade para os cidadãos.

Para Bresser Pereira (1998) a reforma gerencial assegura o caráter democrático da administração pública. Contudo, Neto e Castro explicam que a busca pela eficiência, pela redução e controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos demonstram maior preocupação com o produto em detrimento dos processos.

Ao se atrelar o processo decisório da gestão a aspectos técnicos voltados para eficiência, eficácia e competitividade, sob avaliação externa da produção, retira-se o caráter político do processo sob o mito da qualidade na gestão (NETO e CASTRO, 2011; PARO 2011).

A descentralização, da forma como vem se consubstanciando no sistema educacional, tem se configurado como estratégia que pouco tem contribuído para o fortalecimento da gestão democrática.

A gestão educacional, em atendimento a esses novos requerimentos, passou a ser organizada de modo a otimizar os recursos e garantir a produtividade da escola, utilizando, para isso, um discurso de participação e autonomia. Exigem-se dos gestores habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo, para aumentar a eficiência, utilizando, entre outros mecanismos, os modelos de avaliação do desempenho.

Neste raciocínio, o modelo gerencial vem sendo implantado nas escolas sob argumento de que a gestão nestas unidades, baseada em um modelo de administração caracterizado pela hierarquização, verticalização dos sistemas, burocratização dos processos e realizada, predominantemente, mediante o controle, não atende mais aos novos requerimentos do contexto social atual, preconiza-se, assim, um modelo de gestão escolar flexível onde o governo, na realidade entrega às escolas a tática, mas conserva para si as estratégias. Há aí, uma limitação na autonomia da gestão.

A desconcentração de responsabilidades, mas não do poder de decisão parte de uma roupagem tecnicista, que propicia coesão e consenso, mas que despolitiza o processo de participação significando não democratização da ação estatal, mas sim um controle mais eficiente do gasto público. Por outro lado, a LDB estabelece que a gestão democrática seja orientada pela participação.

Embora a Constituição Federal de 1988 e a LDB consagrem o Plano Político Pedagógico como base para a participação da comunidade escolar e o conselho de escola seja o local para isso, os programas e projetos desenvolvidos pelos últimos governos se alinham a uma perspectiva de gestão gerencialista, tendo o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) como principal instrumento de orientação das práticas escolares (Neto e Castro, 2011).

No âmbito escolar, há trabalhos apontando que quando essa comunidade escolar é formada na participação da gestão da escola, percebe-se efeitos positivos não apenas na performance administrativa, mas na própria prática pedagógica, com melhorias no rendimento escolar, diminuição da violência e vandalismos, bem como no sentimento de valorização de professores e funcionários.

Observa-se, na atual situação brasileira, a existência de um processo contraditório em que, ao mesmo tempo, se descentralizam algumas ações (quase sempre relacionadas à execução) e se centraliza outras

de caráter mais estratégico, relacionadas ao processo de tomada de decisão.

Considerações finais

Fica claro, nas leituras realizadas, que a reforma do Estado, com vistas a aumentar a eficiência e eficácia na aplicação de recursos escassos passa a ser uma política implementada também no âmbito das escolas. Conquanto, inicialmente, a ideia da gestão gerencial seja a de ampliar o acesso aos serviços e bens públicos para a maior quantidade possível de cidadãos tornando o acesso universal, ela introduz a competitividade e a necessidade de gerenciamento técnico da escassez.

Aliados à avaliação externa de rendimento, os conceitos de eficiência, eficácia e competitividade retiram o caráter político do processo decisório. Cria o mito da qualidade na gestão, segundo Paro, que deslegitima a participação da comunidade escolar. A participação, que no âmbito escolar deveria promover o aprendizado àqueles que a praticam, acaba sendo tolhida justamente pela pouca experiência ou pela falta de formação da comunidade escolar.

Embora a gestão democrática esteja prevista em lei, sua efetivação se baseia na figura do diretor. Ele, mesmo que de maneira involuntária, detém o poder e a capacidade de deliberação. Isso leva à que o Conselho Escolar perca autonomia e soberania e dependa da boa vontade do gestor.

Concomitantemente, há uma situação contraditória criada pelo Estado, que legalmente prevê a autonomia local para definição de metas e processos, mas lança políticas públicas que pautam o funcionamento escolar, centralizam o poder decisório e delegam responsabilidades sem poder. Nesse ínterim, o Projeto Político Pedagógico da escola perde poder e eficácia e as ações planejadas localmente passam a ser submetidas ao padrão exigido por agente externo.

Pela experiência profissional de cinco anos, percebo que os gestores escolares não compreendem bem a importância da democracia e da participação no processo educativo. Poucos são os que possibilitam real abertura e estimulam a comunidade escolar a participar. As experiências com grêmios escolares geralmente são pobres, limitando-os a correia de transmissão das ordens da direção ou realização de tarefas de organização escolar. Não há espaços/momentos de discussão e delibera-

ção entre os estudantes, logo essa cultura nunca será gestada no interior das unidades escolares. É de se considerar o fato de que a responsabilização na prestação de contas é individual e os programas de fomento exigem, de certa forma, centralização em um responsável, o que gera rejeições e, conseqüentemente, tendências para autocracia na gestão.

Há que se pensar as políticas públicas de financiamento da gestão como impulsionadores da participação coletiva. Se a finalidade da educação é preparar o aluno para a participação autônoma e democrática, cria-se um paradoxo quando se exige austeridade, competitividade e eficiência na gestão gerencial que estimula o gestor a excluir ou limitar a participação a fim de corresponder às exigências burocráticas e aos resultados de avaliações externas que nada refletem a realidade local da escola.

REFERÊNCIAS

ALMOND, G.; POWELL Jr., G. B. **Uma Teoria de Política Comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Boston: Little, Brown and Co, 1963.

ALONSO, M. Autonomia da Escola e Participação. In: VIEIRA, A. T.; ALMEIDA, M. E. B.; ALONSO, M. **Gestão educacional e tecnologia**. São Paulo: Avercamp, 2003. p 85-97.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília, DF: Enap, 1998.

BOSCHI, R. R. Notas sobre a participação popular e o reforço do legislativo. In: SOARES, Ricardo Prata et al **Estado, participação política e democracia**. São Paulo: Anpocs, 1985. p.51-68.

CARVALHO, Luís Miguel. Intensificação e sofisticação dos processos da regulação transnacional em educação: o caso do programa internacional

de avaliação de estudantes. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 37, n. 136, p. 669-683, set. 2016 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302016000300669&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166669>.

CELIBERTI, Lilian. Atores, práticas e discursos da participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

DE SOUZA, Cláudio B. Gomide. **Gestão participativa: conceitos e operações fundamentais**. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/revista>> Acesso em: 26 set, 2015.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. (CONAE). Disponível em <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf>, 2014. Acesso em: 15 ago. 2015

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Práxis**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, [S.l.], v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, maio 2008. ISSN 2178-4582. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227>>. Acesso em: 09 Jan. 2015.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico - Procedimentos Básicos de Pesquisa Bibliográfica, Projeto e Relatório**. São Paulo: Atlas, 1983.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis. UFSC, 2012.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão na Escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública - a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. 20. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

LUIZ, N. DEO. C. **O diálogo na efetivação da Gestão Escolar Democrática. Programa de Desenvolvimento Educacional**. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa. 1998. Disponível em: <<http://www>.

diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/64-2> Acesso em: 1 set. 2015.

MARANALDO, D. **Estratégia para a competitividade**. São Paulo: Produtivismo, 1989.

MARTINS, André Antunes. Democracia, Micropolítica e os Dispositivos de Gestão Educacional Gerencial. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 453-465, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362016000200453&lng=en&rm=iso>. Acesso em: 13 mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623654948>.

MOISÉS, José. A. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995.

MUSSOI, E. M.. Estado, descentralização, políticas públicas e novas instâncias participativas: o caso da agricultura em Santa Catarina. **Rev. de Ciências Humanas**, p. 11-39, jan. 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/24111>>. Acesso em: 09 jan. 2015.

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, Set. 2011. <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf>> Acesso em: 14 set. 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

PARO, Vitor. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2004.

PARO, Vitor. H.. **Gestão escolar, Democracia e Qualidade de Ensino**. São Paulo: Ática, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana P. Paes de. Em busca de uma ressignificação para o imaginário gerencial: os desafios da criação e da dialogicidade. **Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 18-41, abr. 2016. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712016000200018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712016/administracao.v17n2p18-41>.

PAULA, R. Lopes de; SCHNECKENBERG, M.. Gestão Escolar Democrática: Desafio para o Gestor do Século XXI. **Revista Eletrônica Lato Sensu**, ano 3, n.1, mar. 2008. Disponível em <<http://www.unicentro.br>>. Acesso em: 25 out. 2011.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUTNAM, Robert. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SANTOS, Antônio Raimundo dos... [et al.] **Gestão do conhecimento: uma experiência para o sucesso empresarial**. Curitiba: Champagnat, 2001.

SANTOS, B.S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: Bresser-Pereira, L.C; Wilhelm, J.; Sola, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo; Brasília: Unesp; Imesp; Enap, 1999. p. 243-247.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze tesis sobre educação e política**. Editora Autores Associados, 1984.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed., São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VEIGA, Passos A. (Org.). **Projeto Político Pedagógico: Uma Construção Possível**. São Paulo. Papirus. 2001.

Recebido em novembro/2016

Aceito em março/2017