

RESUMO

GESTÃO DEMOCRÁTICA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA: um olhar crítico a partir de fontes bibliográficas - Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Araraquara.

A gestão democrática da educação no Brasil surgiu dos movimentos sociais de professores que reivindicavam uma educação escolar pública, universal, laica e gratuita na década de 1980. Nesse sentido, a gestão democrática contrapôs-se à administração escolar, que paulatinamente deixou de fazer parte da literatura educacional sobre o tema, bem como das legislações de ensino (SILVA JUNIOR, 2002). Então, diante das pressões sociais, a gestão democrática tornou-se um princípio legal na Constituição Federal de 1988, que depois se refletiu no Plano Decenal da Educação (1993), na LDBEN 9394/96, Plano Nacional da Educação – 2001-2011, desdobrando-se no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (ADRIÃO & CAMARGO, 2007; SAVIANI, 2006, 2008). Sendo assim, buscamos compreender quais implicações ideológicas embasaram tal alteração. Para tanto, adotamos procedimentos da pesquisa bibliográfica (GIL (2002)), utilizando-se de textos da literatura de autores brasileiros sobre administração de empresas (TAYLOR (1856-1915), FAYOL (1841-1925), CHIAVENATO (1983), MOTTA (1991), TRAGTEMBERG (1974), administração escolar (FELIX (1989), CARNEIRO LEÃO (1887-1966), LOURENÇO FILHO (1897-1970), QUERINO RIBEIRO (1907-1990), ANÍSIO TEIXEIRA (1900-1971), Myrtes Alonso (1976), BRUNO, (1997)), gestão escolar (SANDER, (2005), PARO (2010)) e gestão democrática (ARROYO (2008), PARO (2003, 2008), VEIGA (1995), LUCK (2000), SILVA JUNIOR (2002)), bem como as legislações supracitadas e as orientações dos organismos multilaterais como: a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que produziram documentos como as “Prioridades e estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial”, e a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), responsável pela organização da “Conferência Mundial de Educação para Todos” e pelo documento “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, em 1993. Além disso, nos baseamos em pesquisas acadêmicas sobre a categoria investigada, utilizando para isso, alguns artigos sobre o Estado da Arte (FERREIRA, 2002) que tratam da questão. Nesse sentido, concluímos que várias alterações ocorreram no contexto supranacional: a globalização da economia configurou a política neoliberal (BRUNO, 1987) e, como consequência, a reforma do Estado brasileiro (ANDERSON, 1995; BRESSER PEREIRA, 1995, 1997), traduzindo a participação da comunidade escolar no Projeto Político-Pedagógico da unidade escolar e nos sistemas a partir de orientações neoliberais, nas quais a sociedade civil (TONET, 2013; WOOD, 2011) passou a dividir com o Estado a responsabilidade por manter a educação escolar. (TORRES, 2007)

Palavras-chave: gestão democrática, administração escolar, sociedade civil, neoliberalismo

ABSTRACT

DEMOCRATIC MANAGEMENT, EDUCATION AND CITIZENSHIP: a critical look from literature sources - Thesis (Doctor of Education) - Graduate Program in Education School of the Faculty of Science and Arts of the Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Araraquara.

The democratic management of education in Brazil emerged from social movements of teachers who demanded a public school education, universal, secular and free in the 1980s that sense, democratic management countered to the school administration, which gradually ceased to be part of educational literature on the subject, as well as education laws (SILVA JUNIOR, 2002). So, in the face of social pressures, democratic management has become a legal principle in the Federal Constitution of 1988, which was then reflected in the Ten Year Plan for Education (1993), in LDBEN 9394/96, the National Education Plan - 2001-201, unfolding in the Education Development Plan - PDE (Adrião & Camargo, 2007; Saviani, 2006, 2008). Therefore, we sought to understand what ideological implications underlay the amendment. Therefore, we have adopted procedures of literature (GIL (2002)), using Brazilian authors of literary texts on business administration (TAYLOR (1856-1915), Fayol (1841-1925), CHIAVENATO (1983), Motta (1991), TRAGTEMBERG (1974), school administration (FELIX (1989), LION ARIES (1887-1966), SON LORENZO (1897-1970), QUERINO RIBEIRO (1907-1990), Teixeira (1900-1971), Myrtes Alonso (1976), BRUNO (1997)), school management (SANDER, (2005), PARO (2010)) and democratic management (ARROYO (2008), PARO (2003, 2008), VEIGA (1995), LUCK (2000), SILVA JUNIOR (2002)) and the above laws and guidelines of multilateral organizations such as the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB), that produced documents as the "Priorities and Strategies for Education: sectoral World Bank study," and the United Nations Educational, Science and Culture (UNESCO), responsible for organizing the "World Conference on Education for All" and the document "World Declaration on Education for All - Meeting the Basic Learning Needs", in 1993. In addition, we rely on academic research on the investigated category, making use of some articles on the State of the Art (FERREIRA, 2002) dealing with the issue. In this sense, we conclude that several changes occurred in the supranational context: the globalization of the economy set the neoliberal policy (Bruno, 1987) and, as a consequence, the reform of the Brazilian state (Anderson, 1995; Bresser Pereira, 1995, 1997), reflecting the school community participation in the political-pedagogical project of the school unit and systems from neoliberal orientations for which civil society (TONET, 2013; WOOD, 2011) began to share with the State the responsibility for maintaining school education. (Torres 2007)

Keywords: democratic management, school administration, civil society, neoliberalism

RÉSUMÉ

GESTION DEMOCRATIQUE, ÉDUCATION ET CITOYENNETÉ: un regard critique à partir de sources de la littérature - Thèse (Docteur de l'éducation) - Programme d'études supérieures de l'enseignement scolaire de la Faculté des Sciences et des Arts de l'Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Araraquara.

La gestion démocratique de l'éducation au Brésil a émergé des mouvements sociaux des enseignants qui réclamaient un enseignement public, universel, laïque et gratuite dans les années 1980 ce sens, la gestion démocratique a répliqué à l'administration de l'école, qui a cessé progressivement de faire partie de littérature éducative sur le sujet, ainsi que les lois de l'éducation (SILVA JUNIOR, 2002). Donc, face à des pressions sociales, la gestion démocratique est devenu un principe juridique dans la Constitution fédérale de 1988, qui a ensuite été traduit dans le Plan décennal pour l'éducation (1993), dans LDBEN 9394/96, le Plan national d'éducation - 2001-2011, qui se déroule dans l'éducation au développement régime - PDE (Adrião & Camargo, 2007; Saviani, 2006, 2008). Par conséquent, nous avons cherché à comprendre ce qui sous-tendaient implications idéologiques de l'amendement. Par conséquent, nous avons adopté des procédures de la littérature (GIL (2002)), en utilisant auteurs brésiliens de textes littéraires sur l'administration des affaires (TAYLOR (1856-1915), Fayol (1841-1925), Chiavenato (1983), Motta (1991), TRAGTEMBERG (1974), l'administration scolaire (FELIX (1989), LION ARIES (1887-1966), fils Lorenzo (1897-1970), Querino RIBEIRO (1907-1990), Teixeira (1900-1971), Myrtes Alonso (1976), Bruno (1997)), la gestion de l'école (SANDER, (2005), PARO (2010)) et de la gestion démocratique (ARROYO (2008), PARO (2003, 2008), Veiga (1995), la chance (2000), SILVA JUNIOR (2002)) et les lois ci-dessus et les lignes directrices des organisations multilatérales telles que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), que les documents produits comme les «Priorités et stratégies pour l'éducation: sectorielle étude de la Banque mondiale», et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), responsables de l'organisation de la «Conférence mondiale sur l'éducation pour tous" et le document "Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous - Relever le aux besoins éducatifs fondamentaux", en 1993. En outre, nous comptons sur la recherche universitaire sur la catégorie étudiée, faisant usage de certains articles sur l'état de l'art (FERREIRA, 2002) traitant de la question. En ce sens, nous concluons que plusieurs changements sont survenus dans le contexte supranational: la mondialisation de l'économie définir la politique néolibérale (Bruno, 1987) et, en conséquence, la réforme de l'Etat brésilien (Anderson, 1995; Bresser Pereira, 1995, 1997), reflétant la la participation de la communauté scolaire dans le projet politique et pédagogique de l'unité et les systèmes de orientations néolibérales scolaire pour lequel la société civile (TONET, 2013; BOIS, 2011) a commencé à partager avec l'État la responsabilité pour le maintien de l'enseignement scolaire. (Torres 2007)

Mots-clés: gestion démocratique, l'administration de l'école, la société civile, le néolibéralisme

INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação é um dos princípios das leis educacionais brasileiras, fruto dos movimentos sociais da década de 1980, no qual havia um clamor pela participação da sociedade civil nas políticas públicas educacionais do Brasil. Nesse sentido, as reivindicações eram norteadas pela bandeira da “Escola Pública, Universal, Laica e Gratuita”. Sendo assim, desde a Constituição Federal de 1988, houve uma regulamentação nas legislações, que normatizaram a participação da comunidade escolar no Projeto Político-Pedagógico e em colegiados (Associação de Pais e Mestres (APM) e Conselho Escolar), bem como em reuniões e assembleias.

Contudo, durante nossa experiência como educadora na rede pública municipal de um município do interior paulista, verificamos os entraves institucionais, burocráticos e cotidianos para que a gestão democrática seja legitimada enquanto prática administrativa. Nesse sentido, as verbas públicas são uma questão central, já que as unidades não contam com nenhum repasse do governo municipal e apenas do federal. Assim, as decisões sobre a manutenção e infraestrutura do prédio escolar estão centralizadas no governo municipal, em seus gabinetes e departamentos, que coordenam as atividades de acordo com as solicitações dos gestores locais de cada unidade de ensino.

Além disso, os gestores não têm autonomia administrativa e nem pedagógica para tomar decisões que não estejam determinadas no regimento interno e calendário escolar que são elaborados pela Secretaria Municipal de Educação (SME), enquanto as orientações pedagógicas também são centralizadas por departamentos, que geralmente contratam empresas para oferecer a formação. Sendo assim, todas as demandas da escola com recursos humanos, financeiros, administrativos e pedagógicos encontram-se centralizados na SME, dificultando a ação dos gestores escolares a partir da realidade da unidade escolar.

Nesse sentido, a instituição escolar encontra-se submetida às políticas educacionais federais, estaduais e municipais que impedem a construção do PPP por meio da gestão democrática, embora a legislação educacional garanta ou aponte caminhos para a efetivação da participação de todos os envolvidos no processo educativo escolar.

Os princípios proclamados na Constituição Federal de 1988 e nas legislações educacionais brasileiras obtusam os reais objetivos das políticas públicas na área em questão. Sendo assim, a gestão democrática configura-se como um discurso que se legitima por meio

da participação da comunidade escolar (estudantes, professores, funcionários e familiares), porém sem que esses agentes possam de fato modificar as estruturas burocráticas que determinam o projeto educacional no país.

Dessa maneira, buscamos compreender como o tema da gestão escolar se insere na área educacional brasileira e mais especificamente a gestão democrática, que substituíram paulatinamente o termo administração escolar. Sendo assim, nos utilizamos de fontes bibliográficas como textos literários, além de pesquisas, legislações e documentos oficiais.

À medida que realizávamos as leituras, a opção pela pesquisa bibliográfica se revelou como a mais adequada, já que havia muitas pesquisas qualitativas sobre gestão democrática, baseadas em fontes experimentais (observações de campo, entrevistas estruturadas e semi-estruturadas, dentre outras) que se mostraram frágeis com relação à fundamentação teórica. Talvez porque os pesquisadores basearam-se mais em seus juízos de valor do que na realidade em que estava inserida a unidade escolar investigada, pois a “gestão democrática” traz em si percepções imediatas da realidade escolar, transformando-a ideologicamente em um objeto autoexplicativo da crise da educação escolar contemporânea (MARTINS e SILVA, 2011). Sendo assim, observamos que o caráter deontológico presente nas pesquisas impediu que os autores evidenciassem os limites da gestão democrática a partir da década de 1980, nos sistemas e redes de ensino. Então, acreditamos que a pesquisa bibliográfica permitiu um olhar sobre a categoria mais distanciado e menos determinado por nossa experiência enquanto militante da causa da educação, pois a partir dos textos das fontes pudemos analisar as interpretações, representações e conceitos, revendo nossa relação direta com a categoria, que se iniciou na formação inicial na década de 1980.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica proporcionou a adoção da perspectiva histórica da administração escolar no Capítulo I, compreendendo como a administração foi concebida e transposta para a administração escolar brasileira. Além disso, pudemos constatar como surgiu a gestão democrática a partir de seu contexto específico e quais suas contradições ideológicas no contexto atual.

Segundo Gil (2002), embora a pesquisa com fontes bibliográficas permita a investigação de determinado objeto ao longo do tempo, muitas vezes essas fontes podem ter sido configuradas com dados equivocados. Dessa maneira, é necessário analisar os dados objetivos em profundidade, comparando as contradições, permanências e incoerências de uma

fonte para outra. Sendo assim, é necessário se utilizar de fontes diversas, o que buscamos realizar neste trabalho.

Por isso, no Capítulo II, recorreremos aos Estados da Arte sobre administração escolar, gestão escolar e gestão democrática, pois esses artigos são fontes bibliográficas que permitem uma análise cronológica do surgimento do termo administração escolar, até a consolidação da gestão democrática nas pesquisas. Com tal enfoque, analisamos como o termo gestão e seus adjetivos (democrática, participativa, dentre outros.) surgiram, buscando a conotação ideológica dos mesmos. Nesse sentido, nossa metodologia também se valeu da perspectiva descritiva e analítica dos textos utilizados. (NÓBREGA-THERRIEN & THERRIEN, 2004) Na sequência do capítulo, recorreremos aos textos básicos que discutem a terminologia ou conceitos e os fatores sociais, políticos, econômicos e culturais que determinaram o uso dos termos administração e/ou gestão.

Como aponta Ferreira (2002), os textos do gênero Estado da Arte são de caráter bibliográfico e permitem o mapeamento e a produção acadêmica de um tema em diversos campos do conhecimento, suas dimensões privilegiadas nas pesquisas realizadas em vários lugares e diferentes épocas. Ao mesmo tempo, é possível saber quais as condições de pesquisa em que estão submetidos os pesquisadores, bem como as universidades, permitindo que se elabore um inventário descrito da produção acadêmica sobre o tema.

Por outro lado, encontramos limites ao recorrermos a Estados da Arte para buscar a delimitação científica da categoria gestão democrática, pois a maioria dos textos foi elaborada a partir de resumos de artigos científicos, teses e dissertações, bem como dos títulos desses trabalhos. Nesse sentido, as informações que obtivemos a partir da leitura desses textos foram apontamentos, muitas vezes genéricos, que passaram pelo crivo interpretativo de pesquisadores.

Contudo, Ferreira (2002) advoga que é possível se configurar uma História da área em questão a partir de sua produção acadêmica considerando o suporte material, a opção teórica, o tema, objetivos e procedimentos metodológicos. Nesse sentido, essa História contará tanto com os aspectos homogeneizantes, quanto aqueles heterogêneos, já que cada resumo pode conter marcas textuais próprias de seus autores. Sendo assim, os autores dos artigos do tipo Estado da Arte escrevem uma das possíveis Histórias, pois embora o resumo seja um gênero discursivo aparentemente neutro, estável e objetivo, os pesquisadores podem ir além e ler cada um individualmente, considerando suas condições de pesquisa. Além disso, é preciso se considerar as lacunas, singularidades e ambiguidades entre os resumos. Portanto, o desafio é

construir uma rede de significados entre eles de modo que revelem uma História da área pesquisada.

Também é fundamental destacarmos os problemas que vários resumos apresentaram, segundo os autores dos textos sobre Estado da Arte a cerca do tema gestão escolar, já que uma série deles omitiram informações como descritores, palavras-chaves, a metodologia, os procedimentos e resultados, dentre outros. Além disso, também observamos outras dificuldades decorrentes do título dos trabalhos quando os pesquisadores recorrem aos catálogos, pois muitos são difusos e não explicitam o tema das pesquisas. Contudo, as fontes revelaram as dimensões da gestão democrática na perspectiva filosófica (autonomia, participação e descentralização); política (eleição de diretor, conselheiros escolares e o PPP) e pedagógica (gremio estudantil, assembleia geral, conselho escolar, conselho de classe e APM).

No Capítulo III, recorreremos a textos sobre a reforma do Estado brasileiro e da política neoliberal, visando contextualizar o momento atual e as possibilidades de implantação da gestão democrática com o sentido que lhe atribuíram na década de 1980. Para tanto, recuperamos os significados da gestão democrática explícitos e implícitos em algumas legislações nacionais e documentos das agencias multilaterais, a partir das disputas ideológicas em torno da Constituição Federal de 1988, Plano Decenal de Educação para Todos, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394/96, Plano Nacional da Educação – 2001-2011, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” e “Prioridades e estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial”. Para tanto, analisamos as leis e documentos com relação à gestão educacional e as consequências das orientações das agencias multilaterais expressas nos documentos internacionais.

Por fim, nas conclusões deste trabalho, evidenciamos quais mecanismos são utilizados pelo Estado para se efetuar a gestão educacional e suas consequências para os sistemas de ensino e unidades escolares.

CONCLUSÃO

A gestão democrática da educação no Brasil foi concebida nas legislações nacionais a partir da década de 1980. Naquele contexto, movimentos sociais reivindicavam a democracia e direitos sociais e civis, devido aos longos anos de ditadura militar. Nesse sentido, a população brasileira clamava por outra organização estatal, próxima do Estado Benfeitor, adotado na Europa e Inglaterra, pois esse modelo administrativo conseguiu garantir os direitos básicos à população, que participava dos rumos das políticas públicas por meio dos sindicatos e de partidos políticos via mecanismos formais próprios da democracia liberal. Assim, na elaboração da nova Carta Magna, cunhou-se o termo “gestão democrática” em substituição à administração escolar, atendendo às reivindicações por uma educação universal (acesso) e de qualidade (permanência).

Após a Constituição Federal de 1988, as leis educacionais também normatizaram a organização dos sistemas de ensino, utilizando-se do termo gestão democrática. Nesse sentido, em todas elas a participação da comunidade escolar foi referendada, seja na organização dos colegiados escolares, bem como nos processos educacionais que se dão no interior da escola. Além disso, a universalização do ensino e a promoção da educação gratuita e laica eram as reivindicações do movimento de professores. Contudo, em nosso cotidiano escolar atuando como educadora, tanto na função de professora como de diretora de escola, percebemos as limitações e dificuldades em se concretizar a participação das famílias na escola, bem como dos professores e funcionários, seja em reuniões, assembleias e principalmente no conselho de escola e APM. Ao mesmo tempo, assistimos ao desinvestimento público na educação, enquanto o atendimento escolar se estendeu para a maioria da educação, ou seja, a demanda aumentou, mas o PIB para educação continuou estacionado. Sendo assim, passamos a questionar as intenções em se alterar o termo “administração escolar” para “gestão democrática”.

Desse modo, nos valem de fontes bibliográficas como textos literários sobre administração escolar, gestão escolar e gestão democrática, pesquisas acadêmicas, além de legislações brasileiras e documentos nacionais e internacionais para compreender os motivos da mudança de termos e a configuração da gestão democrática na educação brasileira. Então, a partir da perspectiva histórica da administração, analisamos primeiramente como se estruturou a organização do trabalho nas sociedades capitalistas e em suas instituições, para em seguida analisarmos a administração escolar e suas similaridades e singularidades com a

administração de empresas, já que tínhamos a hipótese de que havia um paradoxo entre esses dois modelos de administração.

Nesse sentido, verificamos que a administração nas fábricas e indústrias ganha características próprias, visando atender às demandas do capital na modernidade. Assim, o controle sobre a produção e a força de trabalho, que na antiguidade e Idade Média conservava-se com o produtor, passa para as mãos do capitalista, gerando uma divisão entre quem planeja (proprietário) e quem executa (produtor) as atividades laborais. Então, essa fragmentação propicia a alienação do produtor sobre a produção e ao mesmo tempo atende à necessidade do capital ao produzir um excedente e obter lucro (mais-valia).

A partir dessa perspectiva, nos valem de algumas “teorias” administrativas para investigar como as indústrias e depois as empresas se adequaram às necessidades do capital e suas concepções de homem e sociedade, que variaram conforme as prerrogativas do capitalismo. Para tanto, nos baseamos inicialmente em Taylor (1856-1915), que sustentou todo o desenvolvimento das outras abordagens sobre a administração, já que o controle sobre o produtor e a produção, bem como as formas de adequar o trabalhador às exigências em cada ciclo do capital, surgiu com a “gerencia científica”, ou seja, com a adequação de cada produtor em determinada tarefa da escala produtiva. Então, verificamos que tal adequação centrou-se ora nas questões objetivas da produção, ora na subjetividade do trabalhador, visando sempre elevar a produção e os lucros.

Nesse contexto, a partir da perspectiva da Escola de Relações Humanas, a participação do funcionário no planejamento da produção passou a ser valorizada pela gerencia, justificando a reivindicação dos norte-americanos por uma sociedade mais democrática. Mas, essa perspectiva considerou a participação a partir do comportamento adequado do trabalhador, seguindo o viés da Psicologia, e não as relações de poder na empresa. Ao mesmo tempo, com o apoio da Sociologia, verificou-se que os funcionários se organizam de modo informal em grupos, nos quais há líderes, regras e sanções determinadas e por isso, não cabia uma abordagem focada apenas na Psicologia. Sendo assim, se a empresa conseguisse desenvolver papéis a partir das personalidades, poderia melhorar o desenvolvimento da organização e obter melhores resultados. Então, constatamos que a inclusão do trabalhador no processo de trabalho não atendeu suas necessidades humanas, mas manipulou suas necessidades imediatas, visando adequá-lo aos parâmetros organizacionais e à cultura da empresa.

Essa abordagem se desdobrou em outras teorias, que combinaram à objetividade do contexto, no qual as organizações se desenvolveram, e as condições internas das organizações e a subjetividade dos trabalhadores. Contudo, todas as perspectivas administrativas se limitaram a desenvolver concepções de homem, sociedade e trabalho fechados nos limites do capitalismo, já que seus objetivos eram justamente tornar as atividades cada vez mais eficientes e eficazes, eliminando os conflitos no local de trabalho e camuflando a luta de classes. Assim, desenvolveram-se as perspectivas burocrática e estruturalista das organizações, acentuando a centralização do comando, a competição e a hierarquia. Nesse sentido, essas características serão atualizadas durante o século XX, visando reorganizar a administração com vistas a superar os limites da super produção.

Nesse contexto, a abordagem calcada no Desenvolvimento Organizacional passou a expressar as necessidades administrativas do capital, combinando centralização e descentralização, relações de poder horizontalizadas, divididas entre departamentos ou unidades descentralizadas, mas centralizadas por meio do controle social da sociedade civil via avaliações.

Nesse modelo administrativo, a administração busca o equilíbrio e o consenso ao conceber que todas as funções interdependam uma das outras para que a empresa consiga atingir suas metas. Ao mesmo tempo, cada organização depende uma da outra para manter a coesão social, condição essencial para que a humanidade não seja destruída pela violência, por exemplo. Então, essa ideologia liberal difunde a ideia de que a participação de cada indivíduo no processo de trabalho e na vida social requer um compromisso subjetivo com valores como a solidariedade, a cooperação, que devem ser desenvolvidas pela empresa enquanto uma “tecnologia social”, pois as condutas devem ser padronizadas, visando evitar os conflitos entre os trabalhadores e desses para com os usuários. Contudo, nossa conclusão é que o principal objetivo dessa última escola de administração foi adequar-se a reestruturação produtiva do capital, devido à crise do modelo de produção taylorista/fordista que se apresentou depois da década de 1970.

Nesse cenário, verificamos que houve uma transposição dessas teorias para a administração das instituições escolares, nas quais alguns estudiosos brasileiros buscaram corroborar as teses da administração de empresas (Carneiro Leão (1887-1966); José Querino Ribeiro (1907-1990) e Myrtes Alonso (1976)), enquanto outros buscavam uma abordagem

original (Anísio Teixeira (1900-1971), Lourenço Filho (1897-1970)), pois os últimos consideravam que a empresa e a escola eram organizações com finalidades distintas.

Após a ditadura militar, a possibilidade em se conceber uma abordagem teórico/prática da administração escolar brasileira foi adiada, possibilitando o desenvolvimento da perspectiva tecnicista e normativa da administração escolar. Assim, naquele contexto, a teoria do capital humano é adotada, levando os governos brasileiros a investirem na educação com vistas à formação de mão de obra para atender às necessidades produtivas, mas não universalizam o acesso à educação.

Ao mesmo tempo, o Estado centralizou burocraticamente a administração das escolas, que apresentavam altos índices de evasão e repetência. Assim, a partir de 1970, as teorias reprodutivistas surgem para explicar a exclusão que a escola promovia, refletindo a divisão entre as classes. Enquanto isso, outras teorias críticas de autores latino-americanos, como Paulo Freire (1921-1997), buscavam explicar o funcionamento autoritário da escola como reflexo da burocracia do Estado. Assim, a participação dos indivíduos (sociedade civil) nas políticas públicas é que alterariam a correlação de forças entre a classe dominante e a classe dominada, o que levaria a emancipação política dos cidadãos. Para tanto, era preciso formar para a cidadania e a democracia, entendidas enquanto valores universais, que deveriam ser desenvolvidos em todos os estudantes e na comunidade escolar, pois a função básica da escola era preparar os indivíduos atuarem na vida política. Sendo assim, a comunidade escolar deveria atuar diretamente nos projetos e planos da unidade escolar, por meio de mecanismos da democracia formal (eleição de diretores, eleição de conselheiros escolares) e direta (assembleias e reuniões deliberativas) para que assim a sociedade civil alterasse as relações de poder na unidade de ensino e as políticas educacionais. Então vemos que o objetivo final era participar ativamente da agenda política do Estado.

Ao mesmo tempo, a globalização da economia e a política neoliberal que se configuraram depois de 1990 concentraram o poder de decisão no Mercado em detrimento do Estado, reforçando os modelos administrativos da gerência em detrimento de modelos estatais, nos quais havia uma interferência da sociedade civil nas políticas públicas, como se deu com o Estado Benfeitor.

A partir do exposto, concluímos que a concepção de gestão democrática dos autores da literatura sobre o tema revelaram-se deontológicas e idealistas, o que também transpareceu nas pesquisas e no referencial teórico de alguns autores dos artigos sobre o Estado da Arte da

questão, já que acreditam na formação subjetividade de cada indivíduo para que a gestão democrática aconteça. Nesse sentido, desconsideraram o contexto neoliberal e a história da educação brasileira, bem como da sua administração escolar centralizadora. Sendo assim, também foram fiéis à concepção de democracia formal e cidadania liberal, pois acreditaram que por meio das leis poderia se mudar a estrutura estatal e sua política, bem como os cidadãos, que passariam a reivindicar sua participação nos colegiados escolar. Porém, as pesquisas revelaram que geralmente os conselhos escolares desempenham uma função meramente normativa, para referendar a utilização das verbas, visando atender a concepção de consenso e equilíbrio que orienta a direção da escola e os professores. Além disso, quando os conselheiros participam dos processos no interior da escolar eles não definem o PPP, mas acabam dividindo com o Estado os custos para manter a educação das crianças e jovens por meio de contribuições financeiras e doações.

Os limites impostos pelo contexto neoliberal e adequação da gestão democrática à reforma estatal brasileira foram evidenciados no último capítulo, no qual constatamos que a política neoliberal globalizada traduziu-se na redução dos gastos públicos e na restrição do financiamento e garantia de direitos sociais básicos como saúde, educação, dentre outros.

Nesse contexto, relativizou-se a educação enquanto um direito que deve ser garantido pelo Estado, já que o objetivo da reforma era tornar o setor educacional mais competitivo, para que assim ele ganhasse em qualidade. Dessa maneira a educação passou a ser concebida como um serviço público não estatal, ou seja, é público porque todos os cidadãos pagam impostos e precisam ter acesso, mas o Estado não é o único que tem obrigação de oferecê-lo, já que a legislação educacional nacional permitiu que a iniciativa privada oferecesse o serviço e também utilizasse das verbas públicas.

Nesse sentido, a sociedade civil, que está presente entre o Mercado e o Estado, poderá se responsabilizar para oferecer ou explorar esse serviço. Sendo assim, muitas vezes ela atua no âmbito escolar por meio dos colegiados, mas também no terceiro setor, recebendo contribuições do Estado e da sociedade, organizando-se em ONGs, por exemplo. Então, constatamos que o processo de ‘publicização’ da educação distorceu seu caráter universal, gratuito e até laico, pois atualmente ainda contamos com instituições religiosas atuando em parceria com os governos municipais para garantir a educação escolar. Ao mesmo tempo, essa lógica promove a criação de redes de ensino diversas, conforme as regras meritocráticas do mercado, que transforma cada cidadão em consumidor dos serviços educacionais. Nesse

sentido, temos a rede privada para uma classe e a rede pública para outra. Além disso, estimula-se a concorrência entre as unidades públicas e privadas com as avaliações externas ao se ranquear os resultados. Sendo assim, a educação não foi privatizada, mas criou-se uma relação entre o Estado e o Mercado traduzida na mercadorização dos processos educativos, devido à compra de “pacotes” ou propostas pedagógicas geradas no âmbito privado, pois consideram que essa esfera oferece mais qualidade.

Diante da interferência mínima do Estado, as legislações educacionais e os documentos nacionais e internacionais orientaram para a focalização das políticas educacionais, que passaram a considerar o Ensino Fundamental o nível de ensino prioritário, em detrimento dos demais, desconfigurando também o caráter universalizante das reivindicações em torno da gestão democrática da educação. Nesse sentido, o pacto supranacional orientado pelos organismos multilaterais atribui a responsabilidade pela educação a todas as nações e internamente a sociedade civil e ao Estado. Sendo assim, para evitar a desintegração social, os organismos propõem acudir a pobreza extrema, mesmo porque poderão se tornar consumidores após alguns anos de escolarização, o que revela a relação custo/benefício do investimento evidenciada com a proposta do BM.

Nesse sentido, concluímos que a concepção da gestão democrática não conseguiu se efetivar na sociedade brasileira, já que a política neoliberal foi globalizada e implementada no Brasil, reduzindo o espaço público e consequentemente ampliando o privado. Sendo assim, a gestão democrática reduziu-se à gestão escolar, aproximando-se da administração empresarial e de seus mecanismos fechados na eficiência e na eficácia, pois a ênfase deixou de se dar nas questões referentes à distribuição de poder entre as classes sociais e pendeu para a produtividade da escola, conferida em avaliações externas e nos seus rankeamentos. Sendo assim, o termo “gestão” favoreceu a transposição da administração de empresas para a escola, revelando haver propósitos políticos declarados na alteração das expressões “administração escolar” para “gestão escolar”.

A transposição teórica torna-se mais evidente quando observamos a teoria do Desenvolvimento Organizacional atuar de maneira tão explícita nos sistemas de ensino. Assim, vemos que o MEC centraliza a concepção da gestão e das políticas educacionais e a regula por meio de avaliações externas. Ao mesmo tempo, o governo federal descentraliza as tarefas para os sistemas de ensino, com suas secretarias, mas com o foco na unidade escolar, que recebe as verbas públicas com a condição de executar os programas. Nesse contexto, a

tecnologia social é desenvolvida principalmente pelo PDE, pois esse instrumento impõe etapas fechadas para o planejamento educacional da unidade escolar, o que acaba determinando a fixação de determinados padrões e condutas na equipe escolar, fragmentando as atividades educativas. Enquanto isso, a sociedade civil participa timidamente dos colegiados e das avaliações externas, mas não decide os rumos das políticas públicas.

Assim, a democracia na escola se reduz às eleições de diretores, quando o sistema oferece essa possibilidade, e às eleições de conselheiros, quando esses não são nomeados pela direção da escola, revelando a formalidade que esses processos adquirem no cotidiano escolar. Ao mesmo tempo, a cidadania se traduz na opinião das famílias, no diálogo em reuniões, no qual a direção busca mediar conflitos e anseios, que não transcendem o imediato e o contexto escolar, mostrando que a gestão democrática se resumiu na participação subjetiva e não na atuação coletiva da comunidade escolar frente à desobrigação do Estado com a educação escolar.