

POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: SOB A LÓGICA GERENCIAL E COMPARTILHADA

Antonio Bosco de Lima

Universidade Federal de Uberlândia/FAPEMIG

bosdag@terra.com.br

Jeovandir Campos do Prado

Universidade Federal de Uberlândia

jeovandircampos@yahoo.com.br

Simone Vieira de Melo Shimamoto

Universidade Federal de Uberlândia

shimamot@netsite.com.br

Resumo: Os anos de 1980 foram marcados pelos MS que buscavam a redemocratização da sociedade e dos aparelhos de Estado, aglutinando teses e práticas que articularam-se em torno do que se chamou Gestão Democrática da Educação, constituída por conselhos, pelas eleições de diretores, pela elaboração do PPP, que buscavam, em seu conjunto, ampliar as relações participativas. Nos anos de 1990 este movimento teve suas categorias básicas de sustentação resignificadas e seus espaços, dantes coletivos, foram sendo ocupados por teses e práticas individuais e competitivas, a nomeada Gestão Gerencial ou Compartilhada. Este trabalho problematiza este movimento com suas formas de consensos e resistências.

Palavras-chave: estado, educação, gestão educacional.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1990 temos um marco histórico no Brasil quanto à função do Estado¹. Neste período presenciamos a reestruturação do Estado e a reforma educacional. Três elementos interagem de forma substantiva em relação à função do Estado, de seus aparelhos e da Política Social que é impingida pelos governos daquela década e da posterior. São determinantes para a reforma do Estado brasileiro: a) a influência da globalização na economia, b) o modelo neoliberal da economia, da cultura e da educação e c) as orientações dos organismos multilaterais internacionais (tanto de financiamento quanto de apoio humanitário).

O trabalho que ora apresentamos foca o debate sobre a organização do Estado brasileiro, passando pelos modelos de Estado Patrimonial, Racional-Legal e Estado Gerencial. Após uma brevíssima apresentação destes modelos focamos o Estado Gerencial e o modelo de Educação construído, entre continuidades e rupturas, no período de 1990 a 2005. Passamos, neste recorte, de um modelo de educação propagado como *educação para todos* a um modelo de *educação para quase todos*.

¹ Importante destacar que não concebemos o Estado por si mesmo, mas nas relações materiais de existência, portanto, histórico, concreto, classista. Estado Máximo para o capital e Mínimo para as políticas sociais. (Ver Peroni, 2003)

Objetivando analisar o modelo de Estado Gerencial e suas consequências para o projeto de reforma educacional, dos anos 1990 e posteriores, recorreremos a referenciais teóricos primários e secundários. Pensar a lógica do Estado Gerencial e a lógica da reforma da educação requer o entendimento dos princípios das políticas sociais, dependentes, é claro, das ações do Estado. Daí a importância de compreender o movimento do Estado brasileiro apresentado em três formas de administração em relação aos Aparelhos de Estado (“Aparelhos”): o modelo patrimonialista, até a revolução de 1930; o modelo burocrático (racional-legal), com registro a partir de 1936; e quando da criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), durante o Governo de Getúlio Vargas até o ano de 1995, com a implementação da administração gerencial no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

A partir da segunda metade dos anos noventa o Estado brasileiro passa por uma ressignificação, o que requer, dentre outras, a transformação das organizações e/ou instituições. Com o modelo gerencial de administração, a concepção de organização foca os resultados, fazendo com que as relações processuais fiquem submetidas às perspectivas meritocráticas. Neste sentido, o que passa a vigorar não é mais a qualidade social, mas os resultados. O modelo gerencial estabelece um padrão de organização orientado pelo mercado, direcionando assim os serviços prestados pela eficiência e eficácia.

Ao contemporizar o serviço público como uma empresa privada, mudam-se as finalidades da prestação de serviços. O texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro (“Plano”), criado no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (BRASIL, MARE, 1995) teve como objetivo instituir um novo modelo de administração dos Aparelhos de Estado. A implementação de tal modelo ocorreu por meio de três elementos básicos: instituição de uma nova cultura administrativa; modificações no plano legal e formas de administração moderna. Entretanto, para a instrumentalização de um novo modelo de Estado todos deveriam estar convencidos de que o responsável pela crise era o Estado, com sua forma equivocada de administração.

Segundo tese do MARE (1995), as desigualdades sociais são oriundas do próprio Estado. Neste sentido, para superá-las, são necessárias reformas que suplantem as causas das desigualdades por meio de um modelo gerencial de administração com bases modernas e racionais. Tudo isto exige um novo perfil do cidadão. Não é mais o cidadão da cidade democrática, da república, não mais o cidadão trabalhador. É chegada a hora do cidadão-cliente; um cliente privilegiado dos serviços prestados por organizações que, preferencialmente, não pertençam à esfera estatal.

No “Plano”, o novo modo de gerenciamento buscou instaurar as parcerias, as colaborações, as cooperações entre Estado e sociedade, administradores e funcionários, governo e sindicatos. Segundo o “Plano”, a verdadeira eficiência era impossível sem essa cooperação, o que ignorava a natureza social, as diferenças, os conflitos inerentes à sociedade e, em se tratando de sociedade capitalista, suas contradições e interesses de classes. O que podemos depreender disto é que o modelo de Estado oriundo da reforma do aparelho de Estado brasileiro criou uma forma de reorganização social gerando, conseqüentemente, mudanças nos projetos educacionais. Daí a presença da tese liberal de um modelo de educação que buscou e busca *incluir*, a despeito da

escassez de recursos para prover a qualidade social de uma educação republicana de fato para todos.

(RE)ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: O PATRIMONIALISMO E O BUROCRATISMO COMO ALIMENTO GERENCIAL

No conjunto de elementos que compõem a reestruturação do Aparelho de Estado brasileiro a Política Educacional tem implicações severas e essenciais. A reforma educacional, já tratada por diversos autores de variadas matrizes conceituais, constituiu-se, dentro de um modelo de Estado reorganizado, como gerencial. Baseia-se, oficialmente, na constituição de uma organização que busque superar as relações clientelistas presentes no modelo de Estado Patrimonialista e a centralidade técnica das decisões do Estado Burocrático. Neste sentido, o modelo gerencial caracteriza-se como aquele que concentra graus elevados de eficiência, eficácia e produtividade, primando por normativas de desconcentração da produção, financiamento e oferta das políticas sociais, e centralização de sua avaliação e controle.

A reforma do Aparelho de Estado desconcentra os entes Federados, atribuindo, no que concerne à esfera pública, uma nova organização às demandas sobre a formulação das políticas sociais. O Estado Gerencial cria uma nova forma de propriedade, acrescentando aos modelos público e privado, o modelo público não-estatal.

Em um passado recente, início dos anos noventa, vimos a sociedade e o Estado serem acometidos por duas acusações: o fracasso da democracia e a responsabilização dos funcionários públicos pela crise que perpassava (e perpassa) o Estado. Naquele momento, o ataque à democracia partia de suas relações conflituais ao permitir a organização popular de trabalhadores e estudantes em movimentos populares, sociais, científicos, sindicais, estudantis etc. Tínhamos um modelo de democracia conflitual, no qual a sociedade se organizava para exercer controle sobre o Estado. Havia necessidade, portanto, de centralizar as decisões na sociedade. Este processo foi duramente contestado e atacado, esvaziando os movimentos populares, estudantis e de trabalhadores.

O segundo ataque indicava que tudo que era público era sinônimo do precário e do obsoleto e o que era privado, sinônimo do eficiente, do eficaz, do sóbrio. Era preciso diminuir o tamanho do Estado. Era preciso ceifar a vida da “vaca estatal” na qual os funcionários públicos, os intitulados “marajás”, mamavam, onerando a coisa pública. Era preciso minimizar o “elefante branco”.

Este foi um discurso regado pelas ondas privatizantes, oriundas de um novo projeto econômico e de societal: o neoliberalismo². Para implementá-lo, mais do que leis e formas de

2 Segundo Gentili (1996), o neoliberalismo expressa a dupla dinâmica que caracteriza todo o processo de construção de hegemonia. Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa, constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia no final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades: a construção e a difusão de um novo *sensu comum* que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante. Se o neoliberalismo se transformou num verdadeiro projeto hegemônico, isto se deve ao fato de ter conseguido impor uma intensa dinâmica de mudança material e, ao mesmo tempo, uma não menos intensa dinâmica de reconstrução discursivo-ideológica da sociedade [...]. O neoliberalismo deve ser compreendido na dialética existente entre tais esferas, as quais se articulam adquirindo mútua coerência. (p. 10).

exploração nas relações sociais e de trabalho, era preciso criar novas mentalidades, uma nova cultura organizacional de (des)controle social.

O Estado vinha perdendo sua potencialidade em exercer o controle social na educação, na saúde e na assistência social. Os movimentos populares buscavam a inversão de controle, passando agora, da comunidade para o Estado.

Foi criada, deste modo, uma forma de esvaziar as potencialidades da comunidade. De investir no menosprezo e, por meio da imprensa, na descaracterização do funcionário público. Podemos dizer que houve sucesso em relação a isto. O funcionário passou a ser responsável pela crise, pelos serviços sucateados, pelas mazelas que assolavam (e assolam) os serviços essenciais a fim de que os despossuídos adquirissem serviços privados.

Neste ataque, o Estado se desresponsabiliza por manter na educação um padrão de qualidade na formação inicial e continuada e passa a cobrar uma “qualidade” por meio de vários exames, em princípio para os alunos e, numa proposição mais recente, para os próprios professores. Os órgãos centrais de educação (Secretarias de educação, MEC, Inep etc.) estendem, agora, formas de avaliação para o professor a fim de mensurar se este tem ou não condições de permanecer na educação.

A avaliação institui assim uma forma de cobrança e ao mesmo tempo de implementação do postulado no qual a vítima torna-se responsável pelo seu próprio fracasso. Antes, determinante de exclusão do alunado, agora, um modelo de avaliação que quantifica, desqualificando, a produção docente.

Estes últimos parágrafos são relevantes para desvelarmos o que fundamenta o modelo de reforma da educação a partir de dois postulados básicos.

Em primeiro lugar, desconstruir a potencialidade dos trabalhadores em geral, desmobilizando-os, criminalizando os Movimentos Populares e Sociais, imputando a eles a culpa pela crise econômica e social, responsabilizando-os pelas peripécias da política corrupta, ora por não saberem escolher, ora por não saberem cobrar “educadamente”, enfim, desconstruindo as possibilidades de controle social – da sociedade sobre o Estado. E, construindo, é claro, o inverso.

O segundo postulado advém desta quebra de paradigma de controle social. Se a sociedade está impotente, cabe ao estado “tomar as rédeas”, dar a direção, planejar, administrar os incautos, incultos, incapazes. O Estado ganha uma dimensão homérica: passa a ser o projetor e fiscalizador dos resultados das Políticas Sociais – o gerente autocrático, o Estado Avaliador.

Mas qual a gênese deste movimento? O postulado do Estado diminuto, característica da concepção filosófico-econômica neoliberal, do Estado quase-mercado, está prescrito, no Brasil, no texto Plano Diretor (1995) do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Nele encontramos toda a fundamentação legal para instituir um modelo de Estado reestruturado: seja em suas bases culturais e econômicas, seja em suas bases sociais.

Destacamos a seguir alguns aspectos de sua base teórica e suas implicações no *novo* modelo de Estado. Não tão novo assim, visto que a perspectiva da gestão empresarial já esteve

presente no Brasil em outros tempos históricos, como podemos constatar por meio do Decreto (da União) 200/67³, introduzido durante o governo militar.

FAZ DE CONTA QUE É DEMOCRÁTICO: O “GERENCIAL”

As políticas educacionais na década de 1990 invariavelmente sofreram “interferências” decorrentes de um “novo” paradigma de acumulação capitalista cujo escopo, sob orientações externas requeriam novos enfoques, novas propriedades e também novos modelos de gestão como dissemos anteriormente.

Nesse período, sucedem reformas em vários Estados, produzindo novas cores e tons concernentes aos novos paradigmas com objetivos, a princípio, balizados e preconizados pela interferência externa que primava pela orientação: melhoria da eficácia da atividade administrativa; melhoria na qualidade dos serviços públicos; diminuição das despesas públicas; aumento da produtividade na administração do Estado.

Presença farta nos discursos modernizantes, as reformas em questão trariam melhor aproveitamento dos recursos públicos, por meio de acompanhamento e controle, melhoria na gestão, mais autonomia e racionalidade, adoção de critérios de produtividade travestidos em mais eficácia e eficiência.

Nas palavras de Bresser Pereira (2000), o principal articulador e defensor desse modelo no Brasil, a administração pública gerencial

delega autoridades aos administradores públicos e os controla, de um lado, através da cobrança de resultados e da auditoria *a posteriori*; de outro lado, contando com a existência nos regimes democráticos de um espaço público onde seja possível exercer o controle social (p. 63).

Ao combater a administração patrimonialista e a administração pública burocrática, Bresser Pereira (2000) argumenta, diga-se de passagem, com bastante reducionismo e simplismo, que a primeira é a administração que confunde o patrimônio privado do governante com o patrimônio público e este tipo de administração é imanente dos regimes políticos que antecederam ao capitalismo e a democracia. Concernente à segunda, “é baseada em serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimentos administrativos” (p. 63).

Na concepção defendida pelo autor, a reforma gerencial constitui-se o melhor antídoto para os males causados pela administração pública burocrática. Segundo ele, este tipo de administração pode ser facilmente cooptado pelo discurso neoliberal ou neoconservador.

O neoliberalismo parte do pressuposto do egoísmo essencial dos políticos e dos ad-

³ Decreto-lei nº 200/67, que, sob a inspiração de Hélio Beltrão e Amaral Peixoto, visava modernizar, em seus 215 artigos, a administração pública através de utilização de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada. [...] Além de normatizar e padronizar procedimentos na área pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, o decreto estabelece cinco princípios fundamentais que irão estruturar a administração pública: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle (TORRES, 2004, p. 153-154).

ministradores públicos, que apenas fariam permutas consigo mesmos entre o objetivo de enriquecerem às custas do Estado [...] ou de alcançarem postos mais altos nas carreiras.

Continua o autor,

diante desse pressuposto, que exclui a possibilidade de ação coletiva ou de cooperação através do Estado, as duas conseqüências lógicas são a opção pelo Estado mínimo e o controle burocrático rígido no Estado do que não puder ser controlado automaticamente pelo mercado (p. 63).

No discurso apresentado, o modelo gerencial de administração aparece desvinculado dos pressupostos neoliberais tão evidentes no período estudado. O mercado aqui sequer é mencionado. Talvez se explique, de acordo com Saes (2001, p. 83), que “os Estados capitalistas atuais praticam o neoliberalismo possível nas condições socioeconômicas e políticas vigentes”. Na contramão da posição defendida por Bresser Pereira, no plano político “prático”, a relação entre neoliberalismo e clientelismo é harmoniosa segundo o mesmo Saes. O que não isenta a administração gerencialista, tampouco o mercado escondido neste modelo.

Para Bresser Pereira (2000) uma reforma gerencial só é possível em regimes democráticos.

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração de empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados (p. 71).

As formulações expostas implicam que tenhamos uma reforma administrativa. O gerencial só se efetiva plenamente em regimes democráticos ou, pelo menos pressupõe. De fato, na democracia do tipo liberal, o “exercício do voto por todos iguala as pessoas, livrando-as da desigualdade social em que estão mergulhadas” (VIEIRA, 1992, p.74); a igualdade política e também a jurídica são colocadas ante a desigualdade social.

Boron (1999) analisando as contradições entre mercado e democracia, utiliza as expressões “democracia capitalista” e “capitalismo democrático” demonstrando a confusão no emprego dos referidos termos. Segundo ele, a primeira é apenas uma conotação apologética dada ao distanciamento e à evidente inaceitável validação. Registra o autor:

As bases definidoras para este conceito, “democracia capitalista” repousam sobre as “eleições livres e periódicas, direitos de liberdades individuais, etc. – são, apesar de sua indubitável importância, formas políticas cujo funcionamento e eficácia específica não bastam para eclipsar, muito menos dissolver, a estrutura antidemocrática da sociedade capitalista – Esta estrutura define limites intransponíveis para a democracia (p. 21).

A democracia não se restringe ao voto, assenta-se numa lógica “abarcativa, incluyente e participativa” fundada na vontade coletiva e não na competição, segmentação e seleção dos sujeitos envolvidos como deseja o mercado.

Diante da retórica um tanto fantasiosa de Bresser Pereira, ao tentar embaralhar o leitor desavisado sobre a essência da democracia, intenta atrelá-la aos pressupostos do mercado, ou seja, “uma administração por resultados, ao contrário, ao retirar o caráter de regras e procedimentos, deixa escapar precisamente a universalidade e, ao contrário do que esperam Bresser Pereira e os aduladores de Moloch, virtualiza clientelas específicas” (OLIVEIRA, 2002, p. 143).

Francisco de Oliveira (2002) tece ácidas críticas contra o que ele chama de “propósitos descarados”, quando Bresser Pereira atribui a crise do Estado, crise da globalização, crise burocrática, crise do *welfare state*, crise da regulação, crise fiscal como se fossem produtos da democratização. “Porque os cidadãos querem maior transparência, direitos garantidos, maior *accountability*, [...] eficiência do Estado, menos privilégio” – Para Oliveira (2002), a “democracia como pressuposto, não tão ironicamente, serve para subverter o sentido dos direitos” (p. 141).

Torres (2004), ao descrever a evolução da administração pública brasileira, aborda a reforma administrativa “que naturalmente tem escopo menor que a reforma do Estado” (p. 171), no modelo gerencial de administração pública, em substituição ao burocratismo. Para seus críticos este último está em desacordo com as atribuições do Estado moderno – “altamente processualístico, auto referido, ineficiente, com os mecanismos de controle essencialmente centrados nos processos, rígido, caro e sem mecanismos de avaliação, tanto de gestão, quanto de servidores” (p. 173) - sendo substituído pelo modelo gerencial, voltado para o cidadão-cliente, visando à descentralização e desconcentração da ação estatal.

Acompanhamos, considerando-se a realidade brasileira a partir da década de 1990, que os pressupostos do modelo gerencial ganham força e concretude, especificamente com a criação do MARE. Ao mesmo tempo trazem consigo um silogismo e implicações diretas com o campo educacional: cidadão-cliente + participação = público não-estatal. O não-estatal, no caso, constitui-se em um ampliado espaço de participação por meio do “voluntarismo”, “participacionismo” e do “comunitarismo”.

Tudo isso implica um aparato público em consonância com os pressupostos do Estado moderno mais autônomo, mais flexível e mais enxuto no que tange as formas de gestão. Com explícito objetivo de melhoria dos serviços públicos, diminuição das contas públicas e aumento da produtividade na administração do Estado.

Todos estes condicionantes desembocam nas unidades escolares, tendo em vista o fomento da participação compulsória das famílias nos problemas escolares por meio de captação de recursos, prestação de serviços e aumento da responsabilidade da comunidade para com a educação. Não é muito difícil entender tal dialética que obscurece e, segundo Souza (2002), confunde a relação “ensino-aprendizagem” com a relação “custo-benefício”.

Embora os defensores da Reforma Gerencial queiram justificá-la como democrática, reduzindo o patrimonialismo, o burocratismo e sua relação com o Estado, esquecem, porém, que

o que está posto não é a crise do Estado, mais sim, a crise do próprio capital e sua voracidade. Podemos observar que o privado aqui aparece como um Oasis, descontaminado, à parte e isento dos mecanismos e procedimentos democráticos que incluem tensionamentos e conflitos. Não é a toa que a Reforma Gerencial é voltada para o “cidadão-cliente” e que este exige “serviços”. Não é preciso fazer muito esforço para saber o que quer dizer isto.

O ESTADO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

O modelo de Estado dita e impulsiona a definição dos moldes de todas as instituições que compõem a vida em sociedade. É sabido que a educação, sobretudo a escolar, constitui-se nas malhas do contexto sócio-político e econômico no qual se insere. Pela via dos sujeitos, as inter-relações estabelecidas nas diversas instâncias componentes da historicidade humana direcionam a definição tanto dos sujeitos quanto do contexto em que vivem. É na objetividade dos processos humanos, de maneira dialética e complexa, que tal fato se processa. Neste sentido vivenciamos, historicamente, tensões, impasses, desafios... verdadeiras *lutas* travadas entre os sujeitos das classes dominadas e os sujeitos detentores do poder econômico e político, posto que todos almejem um *lugar ao sol*, uma condição de autoria, de participação efetiva e consistente na sociedade. Imersa num sistema capitalista neoliberal, a sociedade e, nela, a instituição escola acaba por modelar-se aos padrões de eficiência, eficácia e competitividade, padrões estes exigidos pelo mercado, que suscita as ações sociais e políticas do sistema posto.

Assim, no contexto atual vivenciamos um Estado direcionador, centralizador nas decisões e diretrizes/*camisas de força* que se constituem projetos de ação a serem desenvolvidos na/pela escola, sob pena de a mesma perder o *aporte financeiro* para o desenvolvimento de seu trabalho e de seus projetos. A *quantificação da qualidade* das escolas e a conseqüente definição de verbas a serem encaminhadas àquelas instituições que melhor se adéquam aos modelos impostos ocorre pela via de frequentes avaliações realizadas tanto com alunos quanto com professores da rede pública de ensino. O que se forma, neste processo, é uma corrida competitiva entre os sujeitos e as instituições públicas para destacarem-se como as melhores escolas, os educadores do ano, dentre outros.

Apesar dos discursos democratizantes, vivencia-se a organização de uma educação escolar conciliadora, de moldes gerenciais, que em nada se aproximam dos princípios de uma escola verdadeiramente democrática. Ao contrário, a participação camufla-se em participacionismo⁴, com apurada estratégia de manipulação, controle e manutenção do poder central, à luz do *modelo administrativo da Escola das Relações Humanas*⁵. O técnico e o instrumental assumem

4 Segundo Tragtenberg (2006), concepção com a qual concordamos, “a ideologia participacionista inerente à escola se detém ante os conflitos. A Escola das Relações Humanas aparece ante o operário com um caráter meramente *instrumental* e, neste sentido, *falso*, não atingindo o *vital*. Esse *participacionismo* tende a manter a velha forma de relação entre *capitães de indústria* e *operários*.” (p. 103, destaques do autor).

5 Fazendo competente uso de vocabulário psicologizante, a Escola das Relações Humanas direciona-se à produção de trabalhadores *flexíveis, adaptáveis* às necessidades do mercado, *inovadores* cujas atitudes devem cada vez mais *vestir a camisa da empresa*, adequando-se às necessidades da mesma. Quanto aos administradores, devem assumir condutas de *líderes* com perfis não diretivos, carismáticos, no sentido de assegurar o alcance dos objetivos postos. Além disso, a variação de linguagens como “amigos da escola”, “colaboradores”, “equipes de trabalho”, dentre outras, fortalecem a camuflagem dos processos autocráticos e precarizados que dominam a sociedade posta.

o espaço em detrimento do político, inerente ao processo de formação humana. São esquemas legitimadores de uma escola burocrática e autocrática transvestida de descentralizada e democrática. Analisando o modelo posto, Tragtenberg (2004) faz severas críticas, considerando que a escola contemporânea é

Uma escola fundada na memorização do conhecimento, num sistema de exames que mede a eficácia da preparação ao mesmo, nada provando quanto à formação durável do indivíduo, desenvolve uma pedagogia “paranóica”, estranha ao concreto, ao seu fim. Quando falha, “interpreta” esse evento como responsabilidade exclusiva do educando. [...] No âmbito microescolar, encontramos na escola uma burocracia de staff (diretor, professores, secretário) e de linha (serventes, escriturários, bedéis). (p. 49, destaques do autor).

Difícil pensar a efetivação de uma escola democrática inserida em contexto autocrático. Ações e conjunturas autoritárias não propiciam práticas participativas, não permitem o exercício da autonomia, ao contrário, fortalecem a obediência em moldes conciliadores e consensuais. Felizmente o ser humano, em sua complexidade, nunca está pronto, determinado, mas em constante movimento no qual se constitui e constitui o meio no qual se insere. É exatamente neste plano que se constroem os canais transformadores, a partir dos consensos e dissensos, contradições e buscas de superação, imposições e resistências.

Os sujeitos envolvidos no processo educacional escolar estão imersos na trama social mais ampla, o que possibilita a ampliação da consciência com vias ao descortinar de realidades micro e macro. O papel do gestor num contexto capitalista neoliberal é um papel individualizado, com *poder* inculcado que fragiliza as ações coletivas sempre que as coloca em condição de prestação de contas ao sistema democrático ou de concretização de ações determinadas à priori, por sujeitos externos ao processo escolar. De fato, os mecanismos desvirtuaram-se das ações de debate, reflexão e superação, para ações harmonizadoras consensuais, atos meramente instrumentais, donde se retira o político do pedagógico, fragilizando todo o processo e descaracterizando o movimento democrático. Lima (2008), nesta questão, analisa que

O mercado político moderno denigre a democracia naquilo que ela tinha de essencial: o campo político. Uma democracia despolitizada, limpa de conflitos, sem espaço público, que, mercantilizada, esvazia-se de seu conteúdo político enquanto espaço de obstrução ao status quo, ao conservadorismo. É o reinado máximo do mercado. (p. 94)

Esta realidade apresenta-se, de certa forma, de maneira camuflada. Atender às necessidades do mercado é objetivo apresentado às sociedades que se pretendem evoluídas, atualizadas em relação às tecnologias. A competitividade como mola mestra... Participar é assumir-se colaborador de algo posto. Trabalhar em equipe significa saber lidar com as diferenças sem que isto gere conflitos, sem que traga discussões; ao contrário, *respeitar* as diferenças significa colocar-se, dentro de seus limites e potencialidades, a favor do modelo societal posto.

No espaço micro das escolas cada um deve assumir seu papel de maneira competente, atendendo aos parâmetros definidos em nível governamental, de maneira a obter *pontuação* significativa nas avaliações. Os mecanismos de democratização (eleição para diretores, conselhos de classe e de escola, APM etc) quando descortinados, demonstram a posição de *falsa autoria* dos sujeitos, posto assumirem atitude de expectadores, já que a linha está traçada. Os temas em discussão, esquecendo-se dos valores e pilares democráticos, alteram (quando alteram) na superficialidade, mas nunca na raiz das questões tratadas.

Apple e Beane (1997), ao tratarem de processos democráticos nas escolas, lembram que os valores democráticos devem guiar os debates e as decisões locais. Ao discutirem os planejamentos cooperativos, alertam para o fato de que

Nas salas de aula, os jovens e os professores envolvem-se no planejamento cooperativo, chegando a decisões que respondem às preocupações, aspirações e interesses de ambas as partes. Esse tipo de planejamento democrático, tanto no âmbito da escola quanto no da sala de aula, não é uma “engenharia de unanimidade” para se chegar a decisões predeterminadas que muitas vezes tem criado a ilusão de democracia, mas uma tentativa genuína de respeitar o direito de as pessoas participarem na tomada de decisões que afetam sua vida. [...] Uma das contradições da democracia é que as políticas populistas locais nem sempre servem a fins democráticos. (p. 21, destaques dos autores).

Tais autores reforçam em suas discussões que muitas reformas educacionais escolares fracassam exatamente pela falta de condições sociais de concretização. Os modelos postos, tecidos junto às definições e estruturações escolares, influenciam e sofrem influência destes, não havendo *ambiente* para implantação/implementação de ações democráticas em solo autocrático. Há que se superar determinadas amarras, como a pouca participação e a descaracterização da descentralização e da autonomia, se o que se pretende é realmente superar o modelo há tempos instalado.

Atualmente acompanhamos o imenso crescimento do modelo de gestão gerencial nas escolas, advindo dos moldes tayloristas. Oriundo do campo empresarial, tal modelo adentra os espaços escolares criando sítios para que os objetivos do capital tomem corpo e passem a assumir as rédeas do processo. A manutenção do modelo taylorista pela via das ações participacionistas conciliadoras mantém um padrão autocrático de administração, tecido em fios neoliberais que têm no individualismo, gerencialismo e competitividade sua estrutura de funcionamento e concretude.

Neste sentido, se na década de 1980 a democratização da escola era fio condutor das discussões e ações em busca da universalização do acesso e da gestão democrática com foco na formação do cidadão, na década de 1990, enfatizando a *nova qualidade* (com foco na produtividade) desloca-se o eixo para a “busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços.” (PERONI, 2003, p. 73).

O foco na *pseudoparticipação* e na desconcentração proporciona a partilha da gestão, denominada *gestão compartilhada*, que sustenta seus projetos e ações na negação dos conflitos

e na proposição dos consensos como meio para alcance dos objetivos pré-determinados. Este contexto cria um ponto nodal no processo de democratização da escola e da gestão, qual seja, a não descentralização do poder de decisão e, portanto, a negação de um dos pilares democratizantes.

Outro ponto dificultador é a personalização do processo. Não é no individualismo que a democratização se processa, mas na organização dos coletivos sociais. Ora, Tragtenberg (2005) já nos alertava para a necessidade do enfrentamento dos conflitos e da participação efetiva de tais coletivos como meios para o aprimoramento da consciência dos sujeitos sociais. Segundo o autor,

O “culto à personalidade” é a ocultação dos conflitos políticos. Cidadãos tornam-se infantilizados, desenvolvendo-se uma patologia política. O fato é que sem conflitos sociais não há história. A regressão consiste em reproduzir situações infantis de desigualdade de direitos. Essa *reprodução* chama-se *hierarquia*. A dimensão política exige uma base de igualdade de direitos, é a recuperação do “ser social” pela dimensão política. (p. 40, destaques do autor).

Vale, portanto, retomarmos as reflexões e os debates referentes à realidade constituída no modelo societal posto, para que a desconfiança e a insatisfação transformem-se em mola propulsora a difundir propostas e ações conscientes, politizadas, que possibilitem, com a participação efetiva dos coletivos sociais, movimentos transformadores no contexto sócio-político, no sentido de superar o patamar de frágil democratização vivenciado pela sociedade na contemporaneidade. A autoria tem nos sujeitos organizados seu sítio de ação.

REFERÊNCIAS

- APPLE, M.; BEANE, J. (Orgs.). *Escolas Democráticas*. São Paulo: Cortez, 1997.
- BANCO MUNDIAL *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Pobreza. Washington, DC: Banco Mundial, 1990.
- BORON, A. Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo II - Que Estado para que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- BRASIL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DOU, 10/01/2001.
- _____. *Revista Reforma Gerencial*. Reformando a Administração Pública com Qualidade. Secretaria de Estado da Administração Pública, nº 1, maio de 1998.
- _____. *Lei 9.424/96*, de dezembro de 1996. In: um trabalho elaborado pelo Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal. Curitiba, junho, 1997.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. *Plano Diretor da reforma do Estado*. Brasília, novembro, 1995.
- _____. *Emenda Constitucional nº 14*. MIMEO. Brasília: Undime, 1996.

- _____. *Plano decenal de educação para todos*. Brasília: MEC, 1993.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2000). *A Reforma Gerencial do Estado de 1995*. Trabalho apresentado no seminário “Moderna Gestão Pública” patrocinado pelo Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000.
- CALLEGARI, C., CALLEGARI, N. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Senac, 1997.
- DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. 5ª ed. Brasília, DF: MEC: UNESCO; São Paulo: Cortez, 2001.
- GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. e GENTILI, P. (Orgs.). *Escola S.A. – quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE/Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 1996.
- LIMA, A. B. *Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal*. São Paulo: 2001. Tese de Doutorado. PUC/SP.
- _____. *Burocracia e participação: análise da (im)possibilidade de participação transformadora na organização burocrática escolar*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: UNICAMP, 1995.
- _____. Estado, Democracia e Educação. In: FIGUEIREDO, I. M. Z.; ZANARDINI, I. M. S.; DEITOS, R. A. (Orgs.). *Educação, Políticas Sociais e Estado no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008, p. 77-104.
- OLIVEIRA, F. O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro. UERJ, 2002, p. 139-147.
- PAVAN, R. *A municipalização do ensino fundamental: o caso de Santos e Jundiaí*. São Paulo, 1998. Dissertação de Mestrado. PUC.
- PERONI, V. *Política Educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.
- SAES, D. *República do capital*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SOUZA, A. L. L. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- TORRES, M. D. de F. Evolução da administração pública brasileira. In: _____. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- TRAGTENBERG, M. *Sobre educação, política e sindicalismo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- VIEIRA, E. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.