

## POLÍTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E PROCESSOS SUBSEQUENTES

Jamerson Moura<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa as diferentes formas de apropriação de políticas públicas e para isso concentramo-nos nas mudanças que se sucederam nos campos educacionais do Brasil e Portugal, desde os seus processos de redemocratização, questionando: a cultura organizacional sedimentada nas escolas desses dois campos educacionais poderia constituir um fator de resistência ao processo de implementação da política de gestão democrática da educação? Dentre outras constatações, destacamos que a implementação de políticas públicas tem a sua viabilização diretamente ligada às formas como ela é apropriada e dinamizada em cada sociedade, além de ser influenciada pelos seus processos subsequentes, por isso, em Estados forjados por práticas autoritárias, o recente processo de redemocratização não conseguiu reverberar o suficiente na sociedade, fazendo com que muitos dos atores sociais não viabilizem uma gestão democrática.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Processos Subsequentes. Gestão Democrática da Educação.

**Abstract:** This article analyzes the different forms of appropriation of public policies and for that we focus on the changes that happened in the educational fields of Brazil and Portugal., since their processes of redemocratization, questioning: the organizational culture based on the schools of these two educational fields could constitute a resistance factor to the process of implementing democratic management policy. of education? Among other findings, we highlight that the implementation of public policies has its viability directly linked to the ways in which it is appropriated and dynamized in each society, besides being influenced by its subsequent processes, therefore, in states forged by authoritarian practices, the recent The process of redemocratization has failed to reverberate enough in society, causing many of the social actors not to make democratic management possible.

**Keywords:** Public policy. Subsequent Processes. Democratic Management of Education.

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela UFPE, com Doutorado Sandwich pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professor em Instituições de Ensino Superior. E-mail: kempjamerson@gmail.com

## 1 Introdução

O presente artigo reflete sobre as formas de apropriação e viabilização de políticas públicas. Consideramos que o êxito de uma política pública também depende de como ela é dinamizada pela imbricada rede de relações que se desenvolvem entre os diversos atores do campo educacional.

Tomamos como premissa a ideia de que, mesmo em se tratando de políticas propositivas, o seu desenvolvimento também dependerá dos processos subsequentes que envolvem sua formulação e implementação. Em nossa pesquisa de doutoramento, concentramos nossa análise nas principais mudanças pelas quais passaram os campos educacionais do Brasil e Portugal. Para nortear nossa pesquisa, propusemo-nos a seguinte questão: a cultura organizacional sedimentada nas escolas desses dois campos poderia constituir um fator de resistência ao processo de implementação de políticas públicas?

Analisamos, então, como se deu a apropriação e viabilização da política de Gestão Democrática da Educação em escolas que compartilham culturas organizacionais advindas de práticas socioprofissionais ainda ligadas ao autoritarismo (consequência de sociedades que foram governadas por regimes autoritários) associadas a práticas socioprofissionais e novas demandas sociais oriundas de processos de redemocratização política.

Os campos educacionais por nós investigados apresentam pontos convergentes. Ambos se situam em países que implementaram políticas de gestão democrática da educação após vivenciarem regimes autoritários (o Brasil na década de 1980 e Portugal na década de 1970). Entretanto, posteriormente, esses campos educacionais cederam espaço a outras políticas de gestão escolar.

No Brasil, o processo de democratização foi incorporado ao debate educacional, mas passou por diferentes entendimentos no transcorrer do último século (WEBER, 2004). O desenvolvimento desse processo promoveu a criação de instâncias diversas - como conselhos municipais, colegiados e grupos gestores - visando a uma maior participação popular e a um maior controle e fiscalização das ações realizadas por secretarias de educação (WEBER, 1996), antecipando políticas que viriam a ser legitimadas pela Constituição Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

A atual Secretaria de Educação determina, entretanto, que a escolha do diretor escolar só pode ser realizada após a elaboração de uma Lista Tríplice de candidatos que tenham sido aprovados em cursos de formação conduzidos exclusivamente pela Secretaria (Lei nº. 13.103/2012). Assim, somente após aprovação no curso de formação (com carga horária de 180 horas) é que o candidato poderá concorrer com outros dois nomes pela preferência da comunidade escolar. Todavia, ser o candidato mais votado não garante a nomeação, pois a decisão final sobre quem será nomeado diretor caberá ao governador do Estado (grifo nosso).

No que diz respeito a Portugal, destacamos que a política de Gestão Democrática da Educação também foi implementada após o fim do regime autoritário que governou o país por cinco décadas e que, assim como ocorreu no Brasil, a implementação dessa política passou por processos subsequentes, enfrentando a resistência de atores sociais forjados ou beneficiados pelas práticas anteriores.

Os processos subsequentes que inicialmente se sucederam à implementação da política de gestão democrática até que incentivavam o desenvolvimento desse tipo de gestão. Focados em desenvolver uma maior autonomia escolar, esses primeiros processos subsequentes propunham mais descentralização das estruturas, maior participação de diferentes atores sociais, elegibilidade e colegialidade.

Contudo, outros processos sucederam essa política e o sistema educacional português

passou a pautar-se em uma regulação burocrática, baseada no cumprimento de normas e avaliação de resultados, dando margem à formulação e implementação da política de Agrupamento de Escolas (BARROSO, 2006). Dentre outros objetivos, essa política de agrupamentos procura reunir várias unidades de ensino em torno da administração de uma única escola-sede, desenvolvendo um espírito de concorrência e ranqueamento entre os agrupamentos e não mais estimulando a colaboração entre as escolas e comunidades.

Diante do exposto, interessamo-nos pela análise dos processos subsequentes que envolveram a política de Gestão Democrática da Educação e as demais políticas implementadas. Levantamos, então, as seguintes questões: os objetivos da política de gestão democrática da educação foram alcançados ou os interesses políticos de atores não democráticos se sobrepuseram a eles? Haveria ainda algum ranço comportamental não democrático nas culturas organizacionais escolares dos dois campos? Tal ranço influenciaria a apropriação e viabilização das políticas de gestão democrática da educação?

## 2 Políticas de Gestão e seus Processos Subsequentes

Compreendemos que muitas das políticas públicas implementadas no campo educacional não conseguem alcançar seus objetivos não necessariamente por possíveis erros ou lacunas deixadas quando do seu processo de formulação, mas também por conta da forma como elas são transmitidas ao campo e da maneira como elas mesmas são dinamizadas pelas organizações e atores sociais.

Nesse sentido, adotamos como premissa que, mesmo tratando de políticas propositivas, o desenvolvimento delas também dependerá dos processos subsequentes que envolvem sua formulação e implementação. Com base em Celina Souza, observamos que

a formulação de políticas públicas (...) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também a implementação, execução e avaliação (2006, p. 26-37).

Souza percebe que o campo de políticas públicas passou a ganhar mais evidência na medida em que o Estado também se viu com o dever de adequar seu orçamento à execução dessas políticas. Dessa forma, a implementação de políticas passou também a ser concebida a partir de preceitos baseados na ideia de *accountability*. Traduzindo para o português, esse termo pode ser entendido por responsabilização e indica o compromisso de agentes públicos em prestar contas de suas atividades de maneira transparente e ética, garantindo a racionalidade e qualidade dos serviços prestados.

Associado ao campo das políticas públicas, essa responsabilização subentende que as políticas sejam acompanhadas desde a formulação até a verificação do alcance de seus objetivos. Esse acompanhamento deve contar não só com agentes representantes do poder estatal, mas, principalmente, com agentes e atores representantes da sociedade civil na sua forma mais ampla. Assim, políticas públicas podem ser compreendidas como “tudo o que o governo faz no que diz respeito às leis, medidas reguladoras, decisões e ações” (HEILBORNE, 2010, p. 19).

Com base em nossa revisão de literatura, compreendemos que, na Europa Ocidental do Pós-Segunda Guerra Mundial, a área voltada às políticas públicas vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo. Cavia, naquele contexto, o desenvolvimento de políticas voltadas ao *Welfare State*,

ou Estado de Bem-Estar Social. Assim, o Estado passava a assumir o compromisso de garantir o acesso a serviços e produtos tidos como básicos à população.

Sobre o papel do Estado em um contexto de garantia de serviços tidos como essenciais à população, Nobert Bobbio (1987) nos informa que o Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, mas não como caridade, e sim como direito político.

Já nos EUA, a área voltada às políticas públicas surge no mundo acadêmico, tratando diretamente daquilo que envolvia as ações dos governos, mas sem estabelecer relações teóricas sobre o papel do Estado. Naquele contexto, o Estado não necessariamente era visto como o principal responsável pelos serviços e produtos tidos como básicos aos indivíduos, já que a concepção sobre o seu papel e responsabilidade era norteadada pela lógica de liberalismo (SOUZA, 2003). Segundo essa concepção, o papel do Estado deve se limitar ao entendimento de que ele “é uma associação que, atuando através da lei promulgada por um governo, para esse fim investido de poder coercitivo, mantém dentro de uma comunidade delimitada territorialmente as condições externas de ordem social” (AZAMBUJA, 2008, p. 30).

Por sua vez, os países da América Latina, recém-democratizados, em desenvolvimento e ainda envolvidos em muita instabilidade econômica e social, sempre se defrontaram com a dúvida entre aderir a um modelo estatal mais voltado aos moldes europeus ou adotar o modelo liberal, e hoje hegemônico, tão propagado pelos Estados Unidos.

Na maioria desses países, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006, p. 21).

No caso especial do Brasil, o não estabelecimento dessa coalizão bem como as disputas pelo poder entre grupos políticos e econômicos distintos também explicam como os processos subsequentes que envolvem a implementação de políticas sempre estiveram condicionados a influência da alternância de poder e mudanças de governo. Não defendemos que a alternância de poder governamental é negativa, aliás entendemos a alternância de poder e mudança de governo como um dos pilares de uma sociedade democrática. Na verdade, chamamos atenção para o fato de que a forma como essas mudanças têm se dado é que é negativa, pois essa alternância de poder tem ocorrido entre grupos sociais com visões de mundo dicotômicas em relação ao que o Estado deve desempenhar junto à sociedade, sendo comum vermos a descontinuidade de políticas públicas.

Assim, essa compreensão dicotômica, e não apenas diferente, sobre o papel do Estado traz entraves ao desenvolvimento de políticas públicas. Sobre isso, podemos destacar o fenômeno sociopolítico ocorrido no Brasil com o processo de *impeachment*. Na continuação desse processo, os agentes do campo educacional, ligados ao grupo que assumiu o poder, decidiram, por meio de uma tomada de decisão unilateral, destituir o conselho responsável pelas ações voltadas à implementação do Plano Nacional de Educação.

Como exemplo de *accountability*, o Plano Nacional já vinha sendo discutido e fiscalizado por representantes de vários segmentos da sociedade civil ligados diretamente ao campo educacional. Ele estabelecia, dentre outros elementos, metas, estratégias, caminhos e objetivos a serem alcançados pela educação no Brasil no período correspondente aos anos de 2011 e 2020. Todavia, o argumento oficial da gestão que assumiu o poder para a destituição do Conselho foi o de que muitos dos preceitos propostos precisavam ser revistos.

Algo semelhante aconteceu em Portugal. No final do ano, a sociedade portuguesa foi surpreendida pela decisão dos seus representantes na Assembleia da República com a nomeação para Primeiro Ministro do candidato opositor ao então governo. Preocupados em rapidamente estabelecer distinções entre o governo atual e o anterior, os agentes recém-

nomeados para governar o sistema educacional decidiram retirar do calendário acadêmico escolar a obrigatoriedade de exames de avaliação para as turmas do 3º ano do 1º ciclo.

O argumento oficial explicava que essas avaliações não possuíam um verdadeiro teor pedagógico para a aprendizagem dos alunos e promoviam, sobremaneira, o aumento do estresse e ansiedade deles. Por outro lado, a mudança repentina gerou problemas, pois os professores e escolas já haviam preparado suas aulas tendo em vista essas avaliações.

Tomando como exemplo a principal política analisada nos dois campos educacionais pesquisados, percebemos que, enquanto alguns grupos que estiveram no poder estatal procuraram aprimorar o processo de gestão democrática, garantindo, dentre outros benefícios, mais participação social e escolha de diretores escolares via eleição direta, outros grupos que se sucederam no poder limitaram essas práticas na medida em que determinaram que a escolha fosse feita a partir de lista tríplice, no caso do campo analisado no Brasil, e da centralização da direção das escolas por meio de agrupamentos escolares, no caso português.

Diante dessas circunstâncias, somos levados a questionar como se dá a viabilização de políticas públicas educacionais em escolas com culturas organizacionais que mesclam práticas dinamizadas por atores sociais e influenciadas por grupos e agentes políticos que se alternam no poder de maneira dicotômica. Percebemos que essa alternância tanto pode refletir a herança de regimes ditatoriais como também a necessidade de mudança social advinda dos anseios de uma sociedade redemocratizada.

Diante dessas observações, questionamos: a cultura organizacional sedimentada nas organizações escolares dessas sociedades poderia constituir um fator de bloqueio ou resistência ao processo de implementação de gestão democrática da educação? Para uma melhor compreensão desse processo, destacamos outro campo que também ganha evidência na análise dos processos subsequentes que envolvem as políticas públicas: um campo de estudos que trata do funcionamento das organizações.

As análises guiadas pela corrente do Institucionalismo buscam conceber e explicar o funcionamento das organizações com base no fato de que os sistemas sociais realizam uma série de funções de todos os tipos (sociais, políticos, econômicos e culturais) e a maior parte dessas ações é guiada por instituições. O objetivo é entender como as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos.

Nesse campo de pesquisa, passa a haver uma disputa teórica e política sobre qual modelo seria o mais adequado ou o mais eficiente para se analisar o funcionamento do Estado. Inspirados na corrente institucionalista, muitos teóricos entendiam que caberia analisar o funcionamento das instituições para que, assim, se conseguisse compreender as práticas e decisões de um determinado governo. Compreendia-se que “as instituições importam decisivamente na produção dos resultados políticos e os principais atores da vida coletiva são as organizações formais e as instituições” (MARCH e OLSEN, 2008).

A corrente institucionalista tem como tônica a busca pela identificação de padrões de recorrência e mecanismos de funcionamento das organizações e indivíduos vinculados às instituições. Muitos desses padrões estão ligados a características de comportamento baseadas em burocracia e racionalidade bem como em isomorfismo e padronização, contudo o institucionalismo procura ir além das amarras da explicação racional-burocrática.

No que diz respeito ao campo educacional, percebermos que as organizações sociais estão sempre desenvolvendo suas atividades e funcionamento de maneira movente e dinâmica, não podendo ser analisadas a partir de uma lógica de padronização. Na medida em que precisamos tratar de questões, realidades, atores e anseios tão particulares e distintos como aqueles que forjam os campos educacionais do Brasil e Portugal, supomos que a dinâmica de funcionamento desses campos se apresente sujeita aos interesses e influência de diversos agentes políticos e atores sociais. Por isso, torna-se difícil identificar padrões de funcionamento e comportamento estritamente pautados em padronização.

Essa mesma forma de interpretar o funcionamento das organizações e indivíduos é amparada pela concepção apresentada pelo Neoinstitucionalismo. A partir dele, as diversas formas como a dinâmica de funcionamento das instituições se constituem passam a ser consideradas como essenciais para a formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, as instituições devem ser entendidas como espaços onde diferentes atores sociais operam suas práticas e o resultado dessas operações não pode ser tomado de maneira padronizada quanto a sua forma e conteúdo.

O Neoinstitucionalismo foca sua análise no espaço micro das relações sociais que se estabelecem entre indivíduos e organizações, dividindo-se entre as vertentes Histórico-Sociológica e a Teoria da Escolha Racional (*Rational Choice*). No caso da primeira vertente, destaca-se a análise das configurações organizacionais e a observação de cenários socioculturais isolados simultaneamente, enfatizando seus processos de longo e curto prazo.

A partir da perspectiva dessa vertente, não se nega que as instituições tenham o poder e a capacidade de moldarem o trabalho e a decisão de seus agentes, assim como defende a clássica corrente institucionalista, contudo a ação racional disposta por cada um deles não se restringe apenas ao atendimento de interesses ou autointeresse. Para essa vertente do neoinstitucionalismo, a ação racional também depende das “percepções subjetivas sobre as alternativas, suas consequências e as avaliações dos seus possíveis resultados” (SOUZA, 2006, p. 38).

Já no ângulo da vertente da Escolha Racional, o conceito de instituição apropria-se do pressuposto da racionalidade, procurando entender as coerções impostas aos atores políticos nas estratégias quando da maximização de seus interesses e interpretações sobre como agir. Quanto à utilização dessa vertente pelos estudos sobre políticas públicas, Souza destaca:

As definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas (idem, p. 37).

Nesse sentido, os estudos norteados pelo neoinstitucionalismo abriam espaço para que a percepção analítica dos pesquisadores também voltasse seu foco aos atores que implementam as políticas públicas. Em termos mais específicos, o enfoque é a compreensão de como os agentes representantes do Estado dinamizam suas ações a partir das relações sociais que se desenvolvem no nível do campo social, do mundo da vida.

Essa concepção analítica cunhou o conceito de Burocrata do Nível de Rua (*Street Level Bureaucracy*). Para uma melhor compreensão do termo, destacamos que

O estudo dos burocratas de rua afirma que eles são o foco da controvérsia política, na medida em que são eles que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é através deles que a população consegue acessar a administração pública, na medida em que interagem continuamente com a população em seu trabalho. Além disso, os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que socializam espaço na comunidade e expectativas sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos; e mediam (sic) aspectos da relação institucional dos cidadãos com o estado. Eles, portanto, se tornam o lócus da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos (LOTTA, 2008, p. 3).

Essa concepção epistemológica é importante porque reforça a importância de dar-se destaque aos dados empíricos que venham a ser produzidos junto aos campos de pesquisa e realidades sociais averiguadas. Nesse sentido, a produção de dados de nosso trabalho

procurou correlacionar as determinações político-administrativas que partem do Estado, por meio das premissas que regem as políticas públicas, e a análise das (re)interpretações e práticas dos atores sociais desenvolvidas dentro do campo, ou seja, dentro das organizações escolares.

Tal qual nos orienta Barroso, concebemos que a análise de políticas públicas no campo educacional deve dar conta de aspectos sistêmicos e, assim, integrar o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão por parte das autoridades e, similarmente, por parte dos atores implicados e as consequências das suas ações para os seus beneficiários e a sociedade em geral (BARROSO, 2006).

Destacamos que muitos dos processos subsequentes que envolvem as políticas públicas aqui analisadas também serão compreendidos a partir da Teoria Sociológica dos Processos apresentada por Norbert Elias (1994). Em seus trabalhos, o sociólogo alemão procura não atribuir qualquer aspecto excludente na relação que se estabelece entre indivíduo e sociedade, mas observar que essa relação deve ser analisada a partir de contextos específicos que levem em consideração as figurações e os processos sócio-históricos.

Elias destaca que as mudanças históricas de cada sociedade devem ser o viés de análise a partir de uma abordagem sociológico-processual. Dessa maneira, adotamos sua concepção epistemológica para compreender a gênese dos processos subsequentes que envolvem a implementação da política de gestão democrática da educação.

## **2.1 Princípios da Política de Gestão Democrática da Educação**

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente (FREIRE, 1996).

Como um dos principais pensadores brasileiros a tratar de questões ligadas à educação, Paulo Freire sempre se colocou como um entusiasta da gestão da educação pautada por premissas democráticas, cidadãs e libertadoras.

Em suas principais obras, o educador deu destaque à importância de que se tomassem os cidadãos e grupos sociais como os principais atores a quem as políticas públicas educacionais deveriam se destinar, ao mesmo tempo em que eles pudessem gradativamente se tornar protagonistas e gestores delas. Freire entendia esse protagonismo a partir da sua concepção de educação dialógica, com a qual educador e educando aprenderiam um com o outro, evitando-se, assim, a prática de uma educação bancária.

Em qualquer comunidade ou bairro há uma rede de trocas e há mestres. Há redes sociais nas quais estão fortemente amarrados valores, identidades. O povo não é tão desestruturado. Há um tecido social pedagógico-educativo, onde seres humanos se constroem, se destroem, constroem suas identidades, seus valores. Temos que entender os pontos de encontro destas redes, não para destruí-los, mas para reforçá-los (ARROYO, 2010, p. 254).

A partir da concepção freireana de pedagogia, quanto mais libertadora fosse a educação, mais indivíduos autônomos e capazes de promover a justiça e a igualdade social estariam aptos a também gerirem democraticamente o sistema socioeducacional que os envolvem (FREIRE, 1996).

Todavia, já destacamos que a força dos grupos políticos que governaram o Brasil e Portugal de forma autoritária durante décadas não se extinguiu e continua a influenciar a vida dos indivíduos e campos educacionais que pesquisamos. Para uma melhor compreensão

dessas questões, nos debruçaremos sobre algumas das principais definições que regem uma gestão democrática e são definidas por alguns estudiosos e documentos que orientam uma compreensão do conceito de Gestão Democrática da Educação e contribuem com ela.

Destacamos algumas citações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que norteia a implementação da política de gestão democrática da educação. Com base na LDB, vemos que uma gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e gestão baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão sobre o funcionamento das escolas. Nesse sentido, a participação constitui uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos diferentes atores que constroem o cotidiano escolar.

Em seu Artigo 3º, Título II, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação define que o ensino será ministrado com base em alguns princípios importantes, sendo um deles o registrado no Inciso VIII: “a gestão democrática do ensino público, nas formas desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (LDB, n. 9934/1996, p. 6). Mais adiante, a lei dispõe sobre a importância desse processo em outro artigo:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (idem, p. 12).

Considerada um avanço dos anseios, discussões, ações e objetivos que envolveram o campo educacional no transcorrer do último século, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 também é resultado dos princípios apresentados pela Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988.

Com essa Constituição, a educação é tomada como um direito de todos, sendo dever do Estado e da família bem como promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Em seu Artigo 206, Inciso VI, essa Constituição afirma que o ensino será ministrado segundo princípios e um deles é o da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1996, p. 108).

Todavia, o que é garantido em lei e implementado pelo Estado por meio de políticas públicas, também é (re)interpretado e dinamizado pelos agentes, organizações e atores do campo educacional. Assim, uma gestão que se pretenda democrática precisa ter claro que a tomada de decisões sobre suas responsabilidades e objetivos, sua execução e sua avaliação devem envolver um número cada vez maior de pessoas. As decisões não podem ser centralizadas hierarquicamente, mas debatidas, fazendo emergirem as posições e interesses dos diversos segmentos que compõem a escola (ALMEIDA, 1993).

Além disso, uma gestão democrática da educação deve encontrar no Conselho Escolar, o principal polo de tomada de decisões, pois, além de ser um instrumento legal e normativo, ele também pode constituir uma forma legítima de organização do coletivo da escola.

O Conselho Escolar ganha maior legitimidade à medida que os representantes são eleitos pelos seus pares nos diferentes segmentos: pais, alunos, professores, funcionários. Esses representantes devem assumir as responsabilidades das decisões tomadas, sem esquecer que não falam por si, mas por todos aqueles a quem representam (Idem, p. 14).

Todavia, consideramos que a forma de como deve se dar essa participação exige uma aprendizagem que dificilmente ocorre apenas com estudos teóricos, já que a participação acontece com o estabelecimento de relações pessoais, interpessoais e institucionais. Os envolvidos com a escola – direção, coordenação, professores, funcionários, pais, alunos e

comunidade – são os principais atores de uma gestão democrática da educação. Nesse sentido, “se falamos de uma gestão democrática da escola, parece estar necessariamente implícita a participação da população em tal processo” (PARO, 1991, p. 01).

Paro considera que o envolvimento dos atores da comunidade escolar deve estar inserido em todas as dimensões de gestão da organização escolar, a exemplo das dimensões políticas, pedagógicas, administrativas e financeiras (PARO, 2006). Ele compreende que, para o desenvolvimento do ensino pautado numa gestão democrática, é essencial que a avaliação do processo de aprendizagem ocorra de modo contínuo e gradativo, vinculado ao processo de planejamento e desenvolvimento do ensino.

No entanto, a estrutura da escola brasileira até então se apresentava hierarquizada e extremamente burocratizada, refletindo a organização do sistema de ensino. Centralizava o poder e a autoridade, e fazia do diretor o único responsável pela tomada de decisões, exercendo o papel de preposto do Estado e da comunidade (PARO, 1992, p. 43).

Assim, o gestor se coloca como coordenador de todas as ações nesse espaço específico. Dessa forma, faz-se necessário que ele tenha clareza do que deve e pode ser feito para que não se limite a situações que o levem a tomar atitudes caracterizadas pelo reagir aos problemas apenas quando eles aparecem ou, de maneira ainda pior, transferir para outrem essa responsabilidade. Dentro da gestão democrática, o gestor deve se colocar como o articulador dos diferentes segmentos com seus diversos interesses.

Dicotomizar “o pensar” e “o agir” reforça a distância entre “chefe” e “subordinado”, onde o primeiro pensa e arquiteta e o segundo executa. Da mesma forma que as relações na escola com outros órgãos acabam por transformar estes em “planejadores” e as pessoas da escola em “executores” (ALMEIDA, 1993, p. 89).

Dessa maneira, cabe ao gestor o papel de também lembrar e cobrar as decisões acordadas coletivamente para que elas não se percam dentre as várias dificuldades que se apresentam no cotidiano escolar. Ele deve ser o catalisador dessas dificuldades bem como dos efeitos positivos causados à escola, já que se coloca como um elemento intermediário entre os órgãos superiores e a comunidade escolar. Assim, esse ator intermédio deve lembrar-se de que gestão da educação implica responsabilidade pela garantia da qualidade de uma “mediação no seio da prática social global” (SAVIANI, 1980, p. 120), que se constitui como mecanismo de humanização a partir da educação e cidadania.

Outro principal alicerce do estabelecimento de uma gestão democrática passa pelo estabelecimento e desenvolvimento do diálogo, que deve ser utilizado enquanto forma de comunicação e ação individual e coletiva, na busca por superar as estruturas de perpetuação do poder dominante e autoritário das relações sociais que ainda marcam as práticas educativas.

A gestão democrática exige a compreensão em profundidade dos problemas postos pela prática pedagógica. Ela visa romper com a separação entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre a teoria e a prática. Busca resgatar o controle do processo e do produto do trabalho pelos educadores (VEIGA, 1997, p.18).

Uma gestão escolar que se apresente sem diálogo nada mais será do que um instrumento de perpetuação da formação de indivíduos sem autonomia e empoderamento, incapazes de melhorar as condições de sua vida e o meio social com o qual convivem. Nesse sentido, Heloísa Lück (2013) atenta para o fato de que os processos de descentralização do sistema educacional, democratização da escola e construção da autonomia são etapas a serem desenvolvidas em uma gestão democrática.

É importante destacar que descentralização é o processo no qual o Estado, ente central da administração pública, atribui funções e competências administrativas a outros entes da

estrutura estatal. Nesse caso, o Estado repassa sua competência administrativa constitucional a entes descentralizados, atribuindo-lhes capacidade para gerir suas próprias funções e responsabilidades.

Diz-se que a atividade é descentralizada quando é exercida por pessoas distintas do Estado. [...] Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, [...], em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal (MELLO, 1998, P. 6).

Embora a administração descentralizada não desvincule os órgãos de sua subordinação da lei e hierarquia estatal, ela apresenta-se como um processo mais avançado da administração quando comparada à desconcentração administrativa. Esta última consiste em um procedimento interno e significa a substituição de um órgão por dois ou mais, na perspectiva de dinamizar a prestação de serviços públicos. Em outras palavras, a desconcentração promove mais agilidade do serviço público, mas não necessariamente a descentralização de sua gestão.

As implicações do processo de descentralização também vão incidir sobre a gestão do sistema educacional e ocorrem, especialmente, ao lado dos princípios de uma gestão democrática da educação bem como da autonomia escolar. Ao tornarem-se pessoas jurídicas, as escolas passam a gozar de autonomia institucional ao mesmo tempo em que também começam a ser responsabilizadas pela organização e competência do serviço público oferecido.

Algumas estratégias foram, então, instituídas pelos governos municipais e estaduais para viabilizar as determinações do governo central, como a exigência da criação dos Conselhos Escolares e a elaboração por parte das escolas de um Projeto Político Pedagógico (PPP) ou um Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE), estratégias estas vinculadas aos princípios da gestão democrática e da autonomia escolar. As escolas, por sua vez, foram pressionadas a institucionalizarem a democratização via autogestão a partir de um esforço de análise das questões pedagógica, administrativa e financeira adversas em sua realidade particular (BOTLER, 2004, P. 18-19).

De toda forma, enquanto organizações sociais que se encontram em um nível intermédio entre administração estatal e ações dos atores que as compõem, compreende-se que as implicações oriundas do processo de descentralização ainda se mostram desafiadoras ao funcionamento de organizações escolares.

Voltando as considerações de Lück sobre os principais princípios que regem a política de gestão democrática da educação, observamos que as práticas dessa política devem proporcionar o estabelecimento de um sistema de relacionamento e tomada de decisão em que “todos tenham a possibilidade de participar e contribuir a partir de seu potencial que por essa participação se expande, criando um empoderamento pessoal de todos em conjunto e da instituição” (LÜCK, 2013, p. 58).

### **2.1.1 Política de Gestão Democrática da Educação no Brasil**

No contexto brasileiro, as demandas por universalização e popularização do acesso ao sistema educacional se apresentaram como primeiras e principais bandeiras para a constituição do sistema de ensino nacional. Como já destacamos neste artigo, Silke Weber observa que, a partir da década de 1930, a democratização da educação referia-se, principalmente, à garantia de acesso à escola pública para as crianças com idades entre sete e quatorze anos e, de maneira subsequente, à permanência dessas crianças na escola (WEBER, 2004).

Esse período também ficou marcado pelo trabalho e envolvimento de vários profissionais e intelectuais brasileiros que viam na educação o caminho para o desenvolvimento de um país mais rico e justo. Redigido por atores como Anísio Teixeira, Roquette Pinto e Cecília Meireles, esse movimento ficou caracterizado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação que, dentre outras, defendia a bandeira de que todos os sistemas de ensino estatais deveriam possuir uma base nacional, além de públicos, gratuitos e laicos.

Apresentado a uma sociedade ainda mais oligárquica, elitista e conservadora do que a que temos hoje, obviamente esse Movimento sofreu resistência dos que representavam os grupos dominantes, inclusive da igreja católica. Todavia, ele passou por processos subsequentes que, dentre outros, deram margem ao movimento voltado à educação popular das décadas de 1950 e 1960.

Esse período é em muito influenciado pelas ideias e trabalhos de atores voltados ao desenvolvimento social e econômico do Brasil, como Darcy Ribeiro, Paulo Freire e o próprio Anísio Teixeira. Este último, inclusive, foi um importante interlocutor do governo progressista de João Goulart (1962-1964) e, também por isso, foi fortemente perseguido pela Ditadura Civil e Militar instaurada no Brasil entre 1964 e 1985. Esse regime ditatorial rompeu com os avanços conquistados pelo campo educacional até então. Com ele, cada vez mais o sistema de ensino foi ganhando um caráter tecnicista, padronizado e opressor, contrariando o que havia sido proposto pelos importantes intelectuais e educadores brasileiros acima citados.

De toda forma, os processos subsequentes que envolvem o campo educacional brasileiro deram margem à formulação e implementação da política de gestão democrática da educação. Contudo, podemos inferir que o processo de implementação dessa política não se realizou de maneira harmônica. Em uma sociedade marcada pela experiência de relações de mando e obediência, exclusão e privilégio, a luta pela participação política como condição para a construção da cidadania tende a se deparar com muitas barreiras.

No caso brasileiro, por exemplo, percebemos que uma política subsequente ao processo de implementação de uma gestão democrática da educação apresentou-se na forma de escolha do diretor escolar via eleição direta (Lei nº. 23.583/2001), mas atualmente essa política foi suplantada por outra subsequente, a política de escolha do diretor via lista tríplice (Lei nº. 13.103/12), na qual cabe ao governador do Estado a escolha final sobre o candidato a ser nomeado.

Refletindo sobre as características desses processos subsequentes, encontramos nos trabalhos de Luiz Dourado informações relevantes. Esse autor, ao analisar as formas de gestão escolar no Brasil, percebeu que, em contraste com a forma de indicação do diretor via poder público, pautada no clientelismo, tem-se na eleição direta a crença de que o processo implica a decisão direta sobre a gestão escolar (DOURADO, 2003).

Em pesquisa na qual investigou as formas de gestão escolar no Brasil, Dourado classificou aquelas que seriam as cinco formas mais usuais: 1) diretor indicado pelo poder público; 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplices ou sêxtuplas; e 5) diretor eleito por eleição direta.

Cada uma dessas modalidades se fundamenta em argumentos importantes, mas nenhuma parece garantir plena e isoladamente as exigências para o cumprimento das funções do diretor na gestão democrática da escola. Entendemos que a complexidade do processo de gestão implica considerar algumas exigências para a escolha do diretor: a efetiva participação das comunidades local e escolar, a proposta pedagógica para a gestão e a liderança dos postulantes ao cargo (idem, 2004, p. 36).

Crê-se ser a eleição direta um processo que implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da escola, mas esse processo passa a sofrer distorções nos vários estados brasileiros. Essas distorções vão desde a restrição da definição do que se deve

entender por comunidade escolar até a definição operacional sobre datas, locais, horários e valorização diferenciada dos votos de cada segmento do campo educacional.

A definição de comunidade escolar também pode variar, dependendo do nível de análise adotado. Contudo, conforme Luiz Dourado, comunidade deveria ser entendida como o conjunto dos profissionais da educação ligados à escola (diretores, coordenadores pedagógicos, professores, técnicos administrativos), dos alunos e respectivos familiares.

A gestão democrática da escola deve ser entendida como processo de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais, e no seio das práticas educativas (idem, p. 67).

Sobre a escolha de diretores via eleição direta na cidade do Recife, Luciana Marques (2012) percebeu que a eleição direta não garante a democracia nas unidades escolares. Sua pesquisa demonstra que a concepção de divisão de poder, um dos principais cerne de uma gestão democrática, está longe de ser praticada de fato, limitando o entendimento sobre democratização apenas ao que se relaciona com o estabelecimento de diálogo e opinião.

Mesmo compreendendo a eleição de diretores como um fator fundamental na institucionalização da democracia nas escolas da rede pública de ensino, Marques ressalta que um efetivo processo de democratização da gestão também depende da construção histórica e política pelas quais as sociedades desenvolveram ao longo do tempo.

Consideramos que a democratização não se limita à eleição, mas passa, fundamentalmente, pela construção de relações democráticas no espaço escolar. No entanto, esta compreensão não significa a desconsideração da importância da eleição como um elemento essencial nesta construção (MARQUES, 2012, p. 150).

Observamos que, mesmo sendo escolhido pela maioria dos votos de sua comunidade, princípio essencial a uma eleição democrática, não necessariamente o diretor eleito conseguirá usufruir de condições necessárias para o exercício de seu cargo. Mesmo se tratando de uma política pública propositiva, o processo de democratização da gestão dependerá também do intrincado sistema de relações que envolvem seus atores sociais.

### **2.1.2 Política de Lista Tríplice**

Enquanto processo subsequente que envolve a implementação da política de gestão democrática da educação, destacamos que a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE), diferentemente de outrora, quando estimulava a gestão democrática via eleição direta e a formação de colegiados, por exemplo, determinou que as comunidades escolares elaborassem uma lista tríplice para indicação e escolha dos diretores escolares.

Para que os candidatos sejam considerados aptos a serem eleitos, eles precisam ser aprovados em programas de treinamento conduzidos com exclusividade pela própria Secretaria de Educação. Somente após a realização desse curso de formação (que tem carga horária de 180 horas e requer aprovação) é que o candidato pode concorrer com outros dois nomes dos mais votados pela comunidade escolar à escolha e nomeação feita pelo governador do Estado (grifo nosso).

Segundo o Decreto-Lei nº 38.103/2012, a investidura no cargo de diretor escolar deve se dar mediante a participação do candidato nas seguintes etapas:

I - Processo seletivo: conclusão pelo candidato do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar e certificação em conhecimentos em gestão escolar, que tem como

finalidade identificar um conjunto de competências profissionais relacionadas à gestão escolar;

II - Processo consultivo: legitimação do candidato pela comunidade escolar e designação pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice, que tem como diretriz o estímulo à participação da comunidade escolar, sendo realizado nas unidades escolares, em período e calendário a ser definido por portaria do Secretário de Educação;

III - Processo formativo: efetivação da matrícula no curso de especialização ou mestrado profissional, com o objetivo de promover atualização, aprofundamento, complementação e ampliação de conhecimentos indispensáveis ao exercício da função, necessários ao desenvolvimento de novas competências em gestão, monitoramento e avaliação educacional (PERNAMBUCO b, 2012, p. 2).

A justificativa governamental para tal procedimento é a de que assim se evitaria que diretores fossem eleitos apenas por características que agradassem a comunidade, a exemplo de condescendência e simpatia, e não se privilegiasse o mérito. Contudo, no nosso entender, esse procedimento se apresenta problemático, pois ele implica a possibilidade de nomear-se um diretor que não tenha sido o mais votado pela comunidade escolar. O estabelecimento de uma gestão que se pretende democrática torna-se ameaçado pela probabilidade de não respeitar a forma de escolha do diretor escolar por meio do voto da maioria.

Entendemos que a formação de uma lista tríplice contradiz a concepção de uma gestão democrática, uma vez que ela expressa mais controle por parte do Estado e restringe, portanto, a autonomia das escolas. Percebemos que, ao determinar que só podem ser candidatos os aprovados em cursos elaborados e aplicados pelo órgão estatal responsável pela educação bem como ao submeter a escolha deles à decisão do governador, a escola só reforça o caráter de aparelho ideológico do Estado, conforme entende Louis Althusser (1985), impondo entraves ao desenvolvimento dos processos de fortalecimento da autonomia e democratização da gestão educacional.

Como podemos verificar no inciso III do Decreto-Lei nº 38.103/2012, o processo seletivo para a ocupação do cargo de gestor escolar organizado pela Secretaria de Educação também exige a participação de professores e outros profissionais da educação no denominado Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar. Uma vez aprovados, os candidatos (em um número máximo de dez) passam ao processo consultivo, que trata da eleição dos gestores, mediante o voto secreto de representantes da comunidade escolar.

Na pesquisa que realizamos nos órgãos administrativos, identificamos que a Secretaria de Educação tem em seu organograma um departamento diretamente responsável pela formação dos novos diretores, por meio do qual são definidas e apresentadas as prerrogativas que regem os cursos de aperfeiçoamento. Esse curso já existia, mas o que o diferencia é a ampliação da capacitação – antes realizada em 60 horas e, agora, em 180 horas – e a determinação de que apenas os professores que frequentarem 80% da carga horária total poderão participar da etapa consultiva que compõe o processo. Além disso, ao fim do curso é realizada uma avaliação de caráter eliminatório, cuja aprovação requer aproveitamento mínimo de 70% das questões. Esse é outro requisito para consulta à comunidade escolar.

Quanto à exigência de se realizar um curso exclusivamente oferecido pela Secretaria da Educação, compreendemo-la como uma barreira para o exercício da gestão escolar por parte de muitos candidatos que se identifiquem social e historicamente com cada comunidade escolar. Além disso, a partir da análise de conteúdo que realizamos do material destinado a ser trabalhado nesse curso e organizado pela SEE, percebemos que esse material não dá conta das particularidades locais de cada comunidade, tampouco orienta os futuros gestores sobre a importância de voltar-se às características que compõem as culturas organizacionais de cada escola.

Conforme iremos verificar, grande parte do material em questão foi elaborado por uma empresa de consultoria do ramo empresarial e vale-se de muitos autores que se fundamentam fortemente em conceitos voltados à área da administração, dominada por uma lógica empresarial de racionalização dos custos e padronização de atividades, por exemplo.

Ao que parece, há um interesse governamental em se fazer que o sistema de escolha via eleição direta seja gradativamente desativado. Observamos que a última grande eleição geral em todo o sistema educacional do Estado se deu em 2005, ainda quando o sistema era governado pelo grupo anterior ao atual. Além disso, desde a primeira gestão do atual governo, não observamos qualquer preocupação dos seus agentes em trazerem o assunto novamente à discussão e mantê-lo em pauta.

Os novos regulamentos dos procedimentos para a organização do processo de seleção de diretores escolares, além do diretor adjunto, estão registrados, conforme vimos acima, no Decreto nº 38.103/12. Ao analisarmos esse documento, identificamos que ele aponta para a manutenção de um modelo misto no que se refere ao processo de escolha de gestores escolares, mas se destaca, principalmente, o fato de não mais fazer alusão aos princípios de uma gestão democrática nas diversas escolas desse sistema educacional e à defesa de que ela se estabeleça.

Diante disso, diversos grupos da sociedade civil passaram a questionar tais práticas. Dentre eles, está o grupo representante do sindicato dos profissionais que trabalham no campo educacional. A mobilização e a reivindicação desses grupos levaram o governo a realizar um novo procedimento de eleição para escolha de diretores escolares, podendo o mandato ser prorrogado por mais quatro anos.

### **2.1.3 Política de Gestão Democrática da Educação em Portugal**

Embora a política de Gestão Democrática da Educação também tenha sido implementada no campo educacional português, ainda como desdobramento da abertura política oriunda da simbólica data que marca o fim da ditadura (25 de abril de 1974), ela não é mais praticada em Portugal. Desde sua implementação, é compreensível que tal política tenha enfrentado resistência por parte de atores sociais forjados e beneficiados pelas anteriores práticas autoritárias.

José Alberto Correia (1999) destaca que, depois da Segunda Guerra Mundial, se em muitos países ocidentais a educação foi sendo despolitizada sob o argumento de se garantir a democracia e estabilidade política, em Portugal se deu o oposto. O movimento revolucionário no contexto de 1974 entendia que por meio da politização do sistema educacional é que se conseguiria garantir a manutenção e fortalecimento do sistema político implantado com base na democracia e contrário ao anterior regime ditatorial.

A configuração das relações entre educação e democracia, ao incorporar a problemática da construção da escola democrática, não poderia, desta forma, incidir na definição do papel e da intervenção de um Estado encarado como garante da democracia e de respeito pelo princípio da 'igualdade de oportunidades'. Ao incluírem no seu campo semântico a problemática da construção da escola e da sua democracia interna, os 'discursos educativos' democratizantes tiveram de lidar com o problema da governação das escolas que, neste contexto, tende a ser dissociado da problemática da eficácia para se centrar nas indeterminações entre a vida política e a função social da escola (idem, 1999, p. 83-4).

Correia percebe que as decisões políticas do Estado precisavam, antes de chegar à sociedade, passar pelas escolas. Entretanto, na medida em que essas escolas haviam sido constituídas de indivíduos forjados em uma sociedade autoritária como fora Portugal, era de se esperar que os preceitos de uma escola democrática não fossem facilmente incorporados.

Assim, a dinâmica interna das escolas se via diante da necessidade de, a partir do desenvolvimento do debate sobre democracia e educação, garantir não só a sustentabilidade do governo e sistema educativo como também o acesso universal à educação. Cabia, então, desenvolver a educação local, de base, com o propósito de constituir “comunidades e cidades locais em busca da sua emancipação” (idem, p. 85).

As políticas públicas do campo educacional português conviveram com processos subsequentes à sua implementação. No caso da política de gestão democrática da educação, ela pode ser analisada a partir da promulgação de quatro leis estatais em períodos e governos distintos.

Em síntese, a primeira lei incentivou a descentralização das estruturas e princípios educativos, enquanto a segunda aperfeiçoou esse processo, possibilitando maior participação, elegibilidade e colegialidade. Porém, as duas leis seguintes caracterizam-se por determinações que se associam à descontinuidade e a processos de mudanças políticas e ideológicas, e imprimem à gestão das escolas um caráter de maior racionalização, verticalidade e centralização.

O primeiro e o segundo momentos são congruentes e têm como referência a *Lei nº. 46/86, de 14 de outubro de 1986* e o *Decreto-Lei nº. 115-A/98, de 4 de maio de 1998*. A primeira lei incentivou a descentralização das estruturas e princípios educativos, tornando as escolas e suas gestões mais autônomas. Por sua vez, a segunda lei aperfeiçoou esse processo de descentralização, promovendo medidas que estimularam maior participação, elegibilidade e colegialidade. Essas orientações possibilitaram que as escolas se agrupassem de acordo com os seus interesses, afinidades e proximidade geográfica. Segundo Alberto Almeida,

os agrupamentos deveriam garantir um percurso sequencial e articulado dos alunos, superando a situação de isolamento geográfico e socioeconômico das escolas, garantindo a unidade e organização pedagógica de acordo com a cultura profissional e organizacional das localidades. Seus projetos educativos deveriam representar um processo dinâmico e criativo conduzidos pelas próprias escolas e de acordo com a sua situação específica (ALMEIDA, 2010, p. 11).

Observemos que a política em questão fora formulada com caráter propositivo, procurando, dentre outros, garantir o fim do isolamento de muitas escolas e alunos que se encontravam à margem do campo socioeducacional. Contudo, percebemos que, se a partir da reabertura política foram incorporadas à educação concepções associadas à democracia bem como à participação de diferentes atores sociais e maior autonomia das escolas, gradativamente, essas concepções foram sendo superadas. A política educacional vigente é a de Agrupamento de Escolas, política sobre a qual nos debruçaremos no próximo tópico.

#### **2.1.4 Política de Agrupamento de Escolas**

O sistema educacional português deixou de nortear-se por uma regulação burocrática, adotando uma regulação de caráter produtivista baseada na avaliação dos resultados. Essa mudança, inclusive, apresenta-se como exemplo de processo subsequente à implementação de políticas públicas, dando margem à implementação da política de Agrupamento de Escolas.

Essa política procura reunir várias unidades de ensino em torno da administração de uma escola-sede, desenvolvendo um espírito de concorrência e ranqueamento entre os agrupamentos – reflexo de um contexto de globalização da escola de massas (GOMES, 2001). Em nossa revisão de literatura, nos deparamos com críticas que apontaram o caráter desarticulado, improvisado e centralizador do processo, já que “cada escola agrupada passou à categoria de subunidade de gestão, vendo os seus órgãos de representação e gestão deslocados para a escola-sede do agrupamento” (ALMEIDA, 2010, p. 165).

A partir da análise de conteúdo que realizamos sobre os documentos oficiais do governo da educação em Portugal, verificamos que os processos de mudança relativos a essa política podem ser entendidos a partir de quatro leis tidas como essenciais, das quais as duas primeiras já foram apresentadas no tópico anterior. Todavia, para termos uma melhor compreensão da relação dessa política com as culturas organizacionais escolares apresentaremos as duas leis subseqüentes.

Voltamos nossa atenção agora, aos outros dois momentos-chave, os quais também representam processos de mudanças políticas e ideológicas e são representados pelo *Despacho n.º 13.313, de 8 de julho de 2003* e pelo *Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril de 2008*. O primeiro documento (e terceiro processo subseqüente) caracteriza-se pela sua lógica de maior verticalidade e centralização, pois, se antes as escolas podiam se organizar em agrupamentos horizontais, nos quais era possível, por exemplo, agrupar-se com escolas de mesmo perfil socioprofissional, de mesma oferta de ciclo educacional ou de similar localização geográfica, agora são obrigadas a se agruparem segundo a lógica de racionalização e centralização do Estado.

Por parte do Estado, a defesa da gestão governamental era a de que, na medida em que quase 14 (quatorze) mil escolas se reúnem em cerca de 800 (oitocentos) agrupamentos, mais eficiente se tornaria a relação dessas escolas com o Estado. Esse argumento, por sua vez, é contrariado pelos estudiosos do campo, conforme podemos constatar na seguinte colocação:

Com a extinção dos agrupamentos horizontais, o governo condicionou os atores escolares à relação entre organizações periféricas com outras organizações periféricas que intermediam a relação com o Estado, mas não sem condicioná-las ainda mais à posição de meros executores devidamente vigiados (LIMA, 2004).

Como pudemos perceber, o que houve de fato foi uma recentralização do poder, devido à qual cada escola, por meio de sua escola-sede, passou a ser apenas mais uma instância periférica de controle, o que não corresponde ao argumento estatal de evitar-se o desperdício de dinheiro e de promover-se uma maior modernização e profissionalismo no campo educacional. Assim, a lógica dos agrupamentos é, na verdade, a constituição de um “sistema centralizado-desconcentrado, onde o que seria relevante seria a escola-sede, mas nem tanto o agrupamento e, muito menos, as escolas que o compõem” (idem, p. 22).

Como desdobramento do processo, o quarto e último momento-chave é representado por um documento apresentado pelo Estado como revisionista (PORTUGAL, 2008). Esse documento, além de centralizar ainda mais o governo da educação em Portugal (GOMES, 2005), impõe às escolas um caráter limitado de prestação de contas. Ainda nos primeiros parágrafos do documento, há várias referências às ideias de revisão, alteração e mudança relativas ao entendimento sobre o que se deveria entender como autonomia da educação.

Para tanto, institui-se o Conselho Geral, ou Órgão Colegial de Direção, responsável pelo regulamento interno, projeto educativo, plano e relatório anual de atividades, ao mesmo tempo em que a Assembleia Geral é extinta, a qual, por sua vez, caracterizava-se como mais ampla e participativa, na medida em que abarcava uma maior variedade de atores sociais. Destacamos que o novo órgão tem a “capacidade de eleger e destituir o diretor, que, por conseguinte lhe tem que prestar contas” (PORTUGAL, 2008, p. 22).

Corroborando o caráter centralizador que o sistema educacional passa a aprimorar ainda mais, determina-se que cabe ao diretor não só a gestão administrativa, financeira e pedagógica como também a presidência do Conselho Pedagógico, evitando que ele se sinta diminuído no exercício de sua função. Assim, conforme prescreve o documento em análise, objetivando-se “reforçar a liderança da escola e de conferir maior eficácia, mas também mais responsabilidade ao diretor, é-lhe conferido o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica”

(idem, ibidem).

O documento ainda alerta para o fato de que a tão ansiada “maior autonomia escolar deve corresponder a uma maior responsabilidade” (idem, ibidem), principalmente no que se refere à prestação de contas. Esta, por sua vez, deve organizar-se, por um lado, a partir da participação da comunidade no órgão de direção estratégica e, por outro, por meio da escolha do diretor e da adequação a sistemas de avaliação próprios e externos.

Segundo esse decreto-lei, a autonomia deve exprimir-se na faculdade de auto-organização da escola, com a possibilidade de criar estruturas e de fazê-las representar no conselho pedagógico. Contudo, como pudemos perceber, esse conselho deve ser composto por um número limitado de membros, além de ser obrigatório que cada escola crie estruturas de coordenação de 1º nível (departamentos curriculares), conselhos e diretores de turmas. Dessa maneira, parece-nos evidente que a política pública de agrupamento escolar “veio a colocar em xeque a política de autonomia e gestão democrática da educação” (GASPAR, 2009, p.21).

### **Algumas Considerações**

A constatação de que cada escola constitui uma cultura organizacional única está longe de ser considerada pelos agentes responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas. Essa percepção costuma ser comungada por poucos, a exemplo de profissionais que já trabalharam em mais de uma escola e que, conseqüentemente, foram levados a conviver com culturas organizacionais diferentes.

Apesar disso, verificamos quanto as políticas públicas têm a sua viabilização diretamente ligada às formas como elas são apropriadas e dinamizadas em cada cultura organizacional escolar. Uma das principais constatações da nossa pesquisa foi perceber como sociedades que foram governadas por regimes autoritários ainda tinham muitas das características desses regimes presentes na cultura das organizações do campo educacional.

Notamos que Portugal e Brasil iniciaram seus processos de redemocratização na década de 1970 e 1980, respectivamente, e que os princípios propagados por esses processos passaram a ser incorporados também pela área da educação. Exemplo é a implementação da política de Gestão Democrática.

Verificamos, contudo, que a viabilidade dessas políticas foi ameaçada pelos processos subsequentes que envolvem a sua implementação. Diante das realidades já sedimentadas nas organizações dos campos educacionais em questão, a política de gestão democrática da educação foi sendo gradativamente influenciada por processos que deram margem à implementação da política de Lista Tríplice de Agrupamento de Escolas.

Esses processos subsequentes fizeram os objetivos pretendidos pela política de gestão democrática da educação não serem alcançados por todas as organizações escolares. Por mais propositivos que fossem seus objetivos, seus princípios foram sendo superados pelo desencadear de seus processos subsequentes e pelos difusos interesses dos agentes governamentais que se alternaram no controle do Estado.

De toda forma, validamos a orientação de realizar-se uma análise sociológica da organização escolar que considere a premissa de que ela se encontra inserida em um contexto no qual sofre influência do nível macro, representado pela estrutura estatal ao qual a escola está submetida, e do nível micro, representado pela ação dos atores que a compõem.

As evidências encontradas por nossa pesquisa empírica nos remeteram à sociologia de Norbert Elias, segundo o qual apenas após a passagem de acontecimentos que envolvam duas ou três gerações é que podemos perceber processos efetivos de mudança social. Ao recorrermos à sociologia processual eliasiana, percebemos que ainda há um ranço comportamental não democrático nas culturas das organizações escolares dos dois campos

educacionais, o qual influencia o processo de apropriação e viabilização de políticas públicas.

Como esse campo educacional ainda se encontra no início da segunda geração influenciada pela implementação da política de gestão democrática da educação, percebemos que a mudança social esperada a partir da sua implementação ainda não se manifesta nas práticas socioprofissionais da maioria dos atores.

## Referências

- AFONSO, Natércio. A direção Regional de Educação: um espaço de regulação intermédia. In: BARROSO, João. **A regulação das políticas públicas em educação**. Coimbra, 2006.
- ALMEIDA, M. **Possibilidades e desafios de gestão democrática em Escola Pública**. 92 f. Dissertação (Mestrado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)- São Paulo, 1993.
- \_\_\_\_\_. **O céu era o limite!: de agrupamento Escolas Fernando Magno**. Coimbra, 2010.
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BARROSO, João. **A regulação das políticas públicas em educação**. Coimbra, 2006.
- \_\_\_\_\_. (org.) **A regulação das políticas públicas de educação**. Espaços, dinâmicas e *atores*. Coimbra, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOTTLER, Alice M. H. **A Escola como organização comunicativa**. 2004. Tese (Doutorado)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Lei Nº 9.394, de 20.12.1996. Publicada no Diário Oficial da União do dia 23.12.1996.
- CORREIA, José Alfredo. **As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos**, p. 83-110, Universidade do Minho, Braga: IEP, 1999.
- DOURADO, Luiz F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: Ferreira, Naura. **Gestão democrática da educação**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GOMES, Rui. A globalização da escola de massas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 61, 2001, p. 135-168.
- \_\_\_\_\_. **O governo da educação em Portugal**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2005.
- HEILBORNE, Maria L. et al (Orgs). **Gestão de políticas públicas**. CEPESC, Brasília, 2010.
- LIMA, LICÍNIO. Agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *de Revista Portuguesa Educação*, vol. 17, núm. 2, 2004, pp. 7-47.
- LOTTA, Gabriela. **Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas Públicas**. ANPAD, Salvador, 2008.
- LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos e gestão educacional**. Ed. 9. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johann P. Rediscovering Institutions. **The organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.
- MARQUES, Luciana R. **A eleição de diretores nas políticas de democratização da educação na região metropolitana do Recife**. Porto Alegre, mai./ago. 2012, p. 143-151.
- MELLO, Celso A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1998.
- PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. **Curso de aperfeiçoamento**. Recife: Secretaria de

Educação do Estado, 2012.

PERNAMBUCO. **Diário Oficial do Estado**. Recife: Imprensa do Estado, Sábado, 5 de maio de 2012.

PORTUGAL. Decreto-Lei n. 75/2008 de 22 de abril de 2008. Ministério da Educação. **Diário da República**. Lisboa, 1ª série, n. 79, de 22 de abril de 2008, p. 2341 a 2356.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. n.10. São Paulo: Cortez, 1984.

SCHEIN, Edgar. **Organizational culture and leadership**. 3 ed. San Francisco: Jossey Bass, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. “Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa”, **Caderno CRH 39**: 11-24. 2003

VEIGA, A. **Escola**: espaço do projeto político-pedagógico. 4. ed. Campinas: Papirus, 1998.

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico**: uma Construção Possível. São Paulo: Papirus, 1997.

WEBER, Silke. Institucionalização do CONSED. In: Conselho Nacional de Secretários de Educação, **Relatório de gestão 1995-1996**. Brasília, dez. 1996, p. 32-33.

WEBER, Silke. Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. In: A.O. COSTA (org.). **Uma história para contar**: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Anablume, p. 57-90, 2004.