

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

TÂNIA CABRAL DE OLIVEIRA

**GESTÃO ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO: PERSPECTIVA
DEMOCRÁTICA OU MODELO GERENCIAL? UMA ANÁLISE A PARTIR DO
RELATÓRIO DOS ESTUDOS DO SARESP (2010 a 2012)**

MARÍLIA
2014

Oliveira, Tânia Cabral de.

O48g Gestão escolar no estado de São Paulo: perspectiva democrática ou modelo gerencial? uma análise a partir do relatório dos estudos do SARESP (2010 a 2012) / Tânia Cabral de Oliveira. – Marília, 2014. 148 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2014.

Bibliografia: f. 141-148

Orientador: Carlos da Fonseca Brandão.

1. Escolas – Organização e Administração. 2. Educação – São Paulo (Estado). 3. Comunidade e escola. 4. Gestão democrática. 5. Educação – Finalidades e Objetivos. I. Título.

CDD 371.1

TÂNIA CABRAL DE OLIVEIRA

**GESTÃO ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO: PERSPECTIVA
DEMOCRÁTICA OU MODELO GERENCIAL? UMA ANÁLISE A PARTIR DO
RELATÓRIO DOS ESTUDOS DO SARESP (2010 a 2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP – *Campus* de Marília, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais.

Orientador (a): Prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão.

MARÍLIA
2014

TÂNIA CABRAL DE OLIVEIRA

**GESTÃO ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO: PERSPECTIVA
DEMOCRÁTICA OU MODELO GERENCIAL? UMA ANÁLISE A PARTIR DO
RELATÓRIO DOS ESTUDOS DO SARESP (2010 a 2012)**

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Educação, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, na linha de pesquisa Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____

Prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão – UNESP/Assis

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Júlio Cesar Torres – UNESP/ São José do Rio Preto

3º Examinador: _____

Prof. Dra. Carolina Kraus Luvizotto – UNESP/Bauru

Marília, 21 de Janeiro de 2014

DEDICATÓRIA

À meu amado esposo, Edenis,
com quem a vida sempre é
mais fácil e gostosa.
Seu olhar me ajuda acreditar
que sou capaz de ir além.
Obrigada por me fazer
tanto bem.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, o autor maior de todas as obras maravilhosas que existem no mundo. Minha existência é possível pelo Seu querer e a Ele revento todos os louros desta conquista. Obrigada, Senhor, por me dotar de inteligência e senso crítico o suficiente para olhar para a realidade e dela extrair aprendizado para a vida.

Obrigada, Professor Brandão, pela calma, paciência e solidariedade nos momentos de dúvidas e incertezas. Por acreditar em mim e contribuir com este percurso, ainda inicial, na carreira acadêmica. A realização deste sonho não seria possível sem sua generosa participação.

Agradeço à minha família de forma geral, pois são aqueles que participam de minha história torcendo por meus sucessos, chorando minhas lágrimas, carregando comigo meus fardos e, como não, curtindo minhas alegrias e conquistas.

À meu esposo, Edenis, fonte de força, inspiração e coragem. Seu companheirismo na vida sempre me dá condições de superar tantos obstáculos que se levantam tentando me impedir de caminhar. Seu amor me completa.

A meus filhos, Ana Julia e Rafael, pessoas que me motivam a continuar. Quero ser sempre melhor para vocês e espero que todo o esforço que viram ser empreendido na produção deste texto sirva de inspiração na busca pelo sonho de vocês...seja ele qual for!

À minha querida Mãe, Alice, que sempre foi guerreira, batalhadora e vencedora, mas que nunca perdeu o carinho e a meiguice, embora a vida tivesse dado bons motivos para tal. Você é uma inspiração para mim.

Às minhas irmãs, aos sogros, aos sobrinhos, cunhados, aos colegas e amigos, enfim, a todos que de alguma forma participaram de minha vida, suportaram minha presença e ausência e participaram de algum momento de minha história. Muito obrigada.

À UNESP, que desde a graduação contribui com minha formação acadêmica, por mais essa oportunidade de superação. Acredito nesta instituição e tenho prazer de ter feito parte dela.

Aos colegas do Mestrado, tantas pessoas boas e capazes que nem posso citar todas, pelo incentivo e por terem sido companheiros nos momentos em que achei que não teria condições de prosseguir.

Às “meninas” e “meninos” do grupo de pesquisa, COPPE, pela alegria, vigor, ajuda e por participarem deste momento ímpar em minha vida.

EPÍGRAFE

Determinando tu algum negócio,
ser-te-á firme, e a luz brilhará
em teus caminhos.
Jó 22:28

Você tem que assumir o comando.
Não se envergonhe de perguntar, camarada!
Não se deixe convencer!
Veja com seus próprios olhos!
O que não sabe por conta própria, não sabe.
[...] Você tem que assumir o comando.

Bertold Brecht, “Elogio do Aprendizado”.

RESUMO

A gestão escolar tem sido alvo de discussões em meios políticos e acadêmicos pela centralidade que possui a educação na contemporaneidade. Após o regime militar, como parte do processo de democratização da sociedade, a gestão democrática da educação foi estabelecida como princípio norteador dos sistemas de ensino e das escolas pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96, deixando sob a responsabilidade dos Sistemas de Ensino o estabelecimento dos elementos de consecução de acordo com suas peculiaridades, desde que a comunidade participasse da elaboração da Proposta Pedagógica e os Conselhos fossem estabelecidos para fomentar a participação. Em virtude das mudanças no cenário político e econômico, a gestão democrática da educação foi implementada levando-se em consideração as determinações de organismos internacionais, perdendo seu potencial transformador das relações na sociedade, sendo que a participação e a autonomia, seus principais elementos de consecução, passaram a ser técnicas de gestão no modelo gerencial ou de gestão compartilhada. No estado de São Paulo, as Normas Regimentais Básicas estabeleceram o princípio da gestão democrática e prepararam o caminho para que esta descaracterização ocorresse. Em virtude das gramáticas que estão impregnadas nas práticas sociais brasileiras, o clientelismo e o patrimonialismo, da burocracia que leva ao autoritarismo e da natureza do estado liberal democrático, o princípio da gestão democrática encontra muitos obstáculos para se consolidar, perdendo assim seu potencial transformador. O presente trabalho teve por objetivo verificar se, na opinião da comunidade escolar, a gestão democrática tem se consolidado pela sua participação na escola e na tomada de decisão no âmbito escolar. Para isso, foram utilizados os dados do Relatório dos Estudos do SARESP dos anos 2010 a 2012, que reúnem as respostas de alunos, pais, professores, diretores e coordenadores aos questionários de contexto aplicados antes de cada edição da referida avaliação. Tais dados são significativos, pois trazem informações sobre a opinião da comunidade escolar a respeito de importantes aspectos da gestão no estado de São Paulo e ensejam outras análises à luz de um referencial teórico previamente estabelecido. Por meio deste estudo foi possível concluir que a gestão que tem se consolidado nas escolas públicas estaduais em São Paulo é aquela baseada no modelo gerencial ou de gestão compartilhada em detrimento da gestão democrática. A participação e a autonomia têm sido utilizadas como técnica de gestão para minorar conflitos, favorecer o voluntariado e operacionalizar a desresponsabilização do Estado frente a suas responsabilidades de prover a escola de recursos e oferecer educação de qualidade para a população. Por meio das respostas de alunos e pais aos questionários de contexto expressas nos Relatórios é possível verificar que estes são vistos como clientes/consumidores de uma educação que é oferecida pelo Estado e sua participação é requerida e estimulada somente para resolver problemas e angariar recursos, sempre na perspectiva do voluntariado e da resiliência. As respostas de professores, diretores e coordenadores permitiram verificar que o poder de decisão, agora compartilhado por eles no âmbito escolar, foi distribuído, aumentando as possibilidades de participação, porém presta-se a objetivos de desresponsabilização do estado e responsabilização da escola por sucessos e fracassos.

Palavras-chave: gestão escolar, gestão democrática, modelo gerencial, desresponsabilização.

ABSTRACT

The school management has been the subject of discussion in political and academic by the centrality that has education in contemporary media. After the military regime as part of the process of democratization of society, democratic management education was established as guiding principle of education systems and schools by the Federal Constitution of 1988 and regulated by the Law of Guidelines and Bases of Education n ° 9.394/96, leaving the responsibility of Education Systems to establish the elements of achievement according to their peculiarities, since the community participated in drafting the proposal and the Pedagogical Councils were established to encourage participation. Because of changes in the political and economic environment, the democratic management of education was implemented taking into account the decisions of international bodies, losing their transformative potential of relations in society, and participation and autonomy, the main elements of achievement, became management techniques in management or co-management model. In São Paulo, the Basic Regimental Standards established the principle of democratic management and prepared the way for this mischaracterization occurred. Because of grammars that are steeped in Brazilian social practices, clientelism and patronage, bureaucracy that leads to authoritarianism and the nature of the liberal democratic state, the principle of democratic management encounters many obstacles to consolidate and lost their transformative potential. The present study aimed to determine whether, in the opinion of the school community, democratic management has consolidated your participation in school and in decision making in schools. We used data from the Study reports of SARESP the years 2010 to 2012, bringing together the answers of students, parents, teachers, principals and coordinators to questionnaires applied context before each issue of assessment for this,. These data are significant because they bring information about the views of the school community about important aspects of management in the state of São Paulo and allow other analyzes in light of a previously established theoretical framework. Through this study it was concluded that the management has been consolidated in the public schools in São Paulo is one based on shared management model and management at the expense of democratic management. Through this study it was concluded that the management has been consolidated in the public schools in São Paulo is one based on shared management model and management at the expense of democratic management. The participation and autonomy have been used as a management technique to mitigate conflicts, promote volunteering and operationalize the disengagement of the State against its responsibility to provide school resources and provide quality education to the population. Through the responses of students and parents to questionnaires expressed in the context of Reports you can check that they are seen as customers / consumers of education that is offered by the State and their participation is encouraged and required only to solve problems and raise funds, always the perspective of volunteering and resilience. The responses of teachers, principals and coordinators helped confirm that the power of decision, now shared by them in the school, was distributed, increasing the opportunities for participation, but lends itself to the objectives of the unaccountability and state school accountability for successes and failures.

Keywords: school management, democratic management, management model, unaccountability.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Total de alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) que responderam ao questionário de contexto nas três últimas edições do SARESP (2010, 2011 e 2012), conforme Relatório dos Estudos do SARESP e sua porcentagem em relação ao número de matrículas nos respectivos cursos.....	98
Tabela 2.	Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos têm poucas chances de que alguém escute suas ideias” nos anos de 2010, 2011 e 2012, conforme Relatório dos Estudos do SARESP(em %)......	99
Tabela 3.	Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos ajudam a decidir o que acontece na escola” nos anos de 2010, 2011 e 2012, conforme Relatório dos estudos do SARESP. (em %)......	100
Tabela 4.	Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos participam de conselhos que decidem sobre coisas importantes” nos anos de 2010, 2011 e 2012 conforme Relatório dos Estudos do SARESP. (em %)......	101
Tabela 5.	Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos têm chance de (para) organizar o grêmio estudantil” nos anos de 2010, 2011 e 2012, conforme Relatório dos Estudos do SARESP. (em %)......	103
Tabela 6.	Comparação das respostas dos alunos do 7º em 2010 e 9º ano em 2012 do Ensino Fundamental II para as afirmativas constantes no questionário de contexto. Em (%)......	106
Tabela 7.	Total de pais do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) que responderam o questionário de contexto nas três últimas edições (2010, 2011 e 2012), conforme Relatório dos Estudos do SARESP.....	107
Tabela 8.	Grau de concordância dos pais dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) em relação à afirmativa “A escola dá importância para a opinião dos pais” no período de 2010 a 2012. Em (%).....	110
Tabela 9.	Total de professores entrevistados nas três últimas edições do SARESP (2010, 2011 e 2012), conforme Relatório dos Estudos do SARESP.....	115
Tabela 10.	Participação dos professores do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) na elaboração da Proposta Pedagógica (PPP) da escola, por disciplinas, de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2011. (em %)......	116

Tabela 11.	Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos professores do 7º e 9º anos do EF e 3ª série Ensino Médio de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012. (em %).	117
Tabela 12.	Concordância dos professores do 7º e 9º anos do Ensino Fundamental II e da 3ª série do Ensino Médio com a frase “Participo das decisões educacionais desta escola”, de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010- 2012. (em %).	119
Tabela 13.	Referencial utilizado pelos diretores para elaboração da Proposta Pedagógica da escola de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010- 2012. (em %).	121
Tabela 14.	Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos diretores de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012. (em %).	123
Tabela 15.	Principais responsáveis pela tomada de decisão em relação a diferentes aspectos da gestão financeira, pedagógica e administrativa de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012. (em %).	124
Tabela 16.	Interesse dos pais em participar das reuniões da APM, segundo opinião dos diretores, de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012. (em %).	125
Tabela 17.	Participação da APM em atividades da escola segundo a opinião dos diretores expressa no Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012. (em %).	126
Tabela 18.	Referencial utilizado pelos coordenadores para elaboração da Proposta Pedagógica da escola de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012. (em %).	130
Tabela 19.	Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos coordenadores de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012. (em %).	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Comparação entre Gestão gerencial, gestão compartilhada e gestão democrática.....	65
Quadro 2.	Total de escolas avaliadas em cada edição do SARESP no período de 2010 a 2012.....	94
Quadro 3.	Séries avaliadas em cada edição do SARESP no período de 2010 a 2012 e sua correspondência em relação ao ano base de 2010.....	96
Quadro 4.	Afirmativas relacionadas ao processo decisório na escola sobre as quais os alunos manifestaram grau de concordância.....	99
Quadro 5.	Afirmativas para as quais os pais manifestaram concordância ou grau de concordância de acordo com o Relatório dos Estudos do SARESP dos anos 2010, 2011 e 2012.....	108
Quadro 6.	Grau de concordância dos pais dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) em relação à afirmativa “Eu sou informado sobre o planejamento da escola”, no período de 2010 a 2011. Em (%).....	109
Quadro 7.	Questões sobre as quais os professores manifestaram opinião.....	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDE	Associação Nacional de Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANPAE	Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação
APM	Associação de Pais e Mestres
CBE	Conselho Brasileiro de Educação
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENP	Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
CGEB	Coordenadoria de Gestão da Educação Básica
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CPB	Confederação de Professores do Brasil
EFII	Ensino Fundamental II
EM	Ensino Médio
FASUBRA	Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras
FENOE	Federação Nacional de Orientadores Educacionais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NRB	Normas Regimentais Básicas
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PPP	Projeto Político Pedagógico
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SE	Secretaria da Educação
SEAF	Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SEE/SP	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNE	União Nacional dos Estudantes
VUNESP	Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

1. A gestão democrática enquanto princípio de gestão escolar	22
1.1 – O estabelecimento da gestão democrática em nível Federal	26
1.2 – O estabelecimento da gestão democrática em nível estadual: o caso de São Paulo	34
1.2.1 – Elaboração do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Escolar	39
1.2.2 – Capacitação dos gestores escolares	41
1.3 – Dos documentos oficiais à realidade prática	45
1.3.1 – Participação: exercício democrático ou técnica de gestão?	46
1.3.2 – Autonomia: emancipadora ou paliativa?	52
1.3.3 – Transparência	55
1.3.4 - Valorização da escola	59
1.4 – Da gestão democrática à gestão no modelo gerencial ou gestão compartilhada.....	61

CAPÍTULO 2

2 - Os Principais entraves à consecução da Gestão Democrática	67
3.1 - Natureza do Estado Liberal democrático e suas relações com o capitalismo	69
3.2 - O Clientelismo e a gestão democrática	76
3.3 - O Patrimonialismo e a gestão democrática	79
3.4 - A burocracia como elemento de dominação e as disputas de poder	83
3.5 - O autoritarismo instituído	87
3.7 - A democratização da sociedade como fruto da democratização de suas instituições	89

CAPÍTULO 3

3 - Opinião da comunidade escolar: análise do Relatório dos Estudos do SARESP	91
3.1 – A opinião dos alunos e pais sobre a gestão escolar	97
3.1.1 – A opinião dos alunos sobre a gestão escolar	97

3.1.2 – A opinião dos pais sobre a gestão escolar	107
3.2 – A opinião dos professores, diretores e coordenadores sobre a gestão escolar	112
3.2.1 – A opinião dos professores sobre a gestão escolar	114
3.2.1 – A opinião dos diretores sobre a gestão escolar	119
3.2.3 – A opinião dos coordenadores sobre a gestão escolar	128
4 – CONCLUSÕES	134
5 – REFERÊNCIAS	141

INTRODUÇÃO

Quando uma instituição afirma exercitar a gestão democrática em suas práticas cotidianas, isso gera pelo menos três tipos de sentimentos em seus interlocutores: o primeiro é o de admiração, pois, muito embora o conceito de gestão democrática seja bastante vago para a maioria das pessoas, ela representa a possibilidade de vivenciar relações mais igualitárias e equilibradas no que diz respeito ao exercício do poder de decisão, enquanto o oposto dela, a gestão autocrática, desperta resistência e desconforto na maioria das pessoas; o segundo é o de curiosidade, afinal, práticas democráticas são desafiadoras e envolvem a abertura de espaços para a participação de todos os envolvidos, o que leva os indivíduos a se perguntarem sobre que modelos, caminhos e práticas foram utilizados para sua concretização; e em terceiro, o de hesitação, pois, a vivência democrática pressupõe o questionamento do *status quo* e a transformação de sujeitos, espaços e ações, situação difícil de ser observada dado o contexto histórico, político, econômico e social no qual estamos inseridos.

A gestão democrática como princípio organizador da educação, tem sido alvo de disputas no Brasil desde meados do século XX. Os governos autoritários, centralizadores, patrimonialistas, clientelistas e burocratizados deixaram uma marca forte no modelo institucional aplicado à escola, fazendo com que a sociedade brasileira almejasse relações mais democráticas na condução das políticas educacionais.

O contexto histórico da nação tornou a gestão democrática algo desejável, mobilizando educadores e sociedade em defesa de um projeto de educação que contemplasse as necessidades da população em termos de acesso, permanência, gratuidade e laicidade, garantisse a qualidade do ensino oferecido pelo Estado e assegurasse a participação da coletividade nos processos de gestão do sistema de ensino e da escola. No contexto da educação pública, o estabelecimento da gestão democrática como princípio representou uma grande conquista após amplos debates e embates entre setores distintos da sociedade.

Embora os progressistas tivessem bem claros os termos pelos quais a gestão democrática se estabeleceria, na arena de disputas políticas – o Congresso Nacional e a Assembleia Nacional Constituinte –, o modelo que foi idealizado pelos educadores sofreu diversas alterações. Como consequência, a gestão democrática foi estabelecida como princípio organizativo da educação pública pela Constituição Federal (CF), porém não houve definição clara sobre como ela se consubstanciaria (CUNHA, 2009). O processo de democratização da educação foi protelado, cabendo à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabelecer os meios para a concretização da gestão democrática da educação.

Após oito anos de tramitação a LDB não obteve êxito em suscitar um processo amplo de democratização, reservando-se apenas a legitimar algumas experiências de gestão democrática já existentes no país (DRABACH, 2009; MENDONÇA, 2000), deixando a cargo dos estados regulamentar o princípio estabelecido pela Constituição de acordo com suas peculiaridades.

Nesse ínterim, as mudanças no cenário político e econômico foram significativas e marcadas pela adoção dos fundamentos do neoliberalismo¹, alterando significativamente os rumos da gestão democrática na escola pública (SAVIANI, 1995, BASTOS, 1999; DRABACH, 2009, VIÇOTI, 2010). No movimento do processo histórico, houve uma acomodação dos anseios dos educadores e setores progressistas da sociedade aos fundamentos do neoliberalismo, permitindo que este princípio capaz de alterar as relações de poder dentro da escola e de gerar espaços de participação efetiva da comunidade na determinação dos rumos da educação sofresse adaptação para acomodar o modelo gerencial² (BRUNO, 2008; KLÉBIS, 2009, VIÇOTI, 2010).

Desta forma, “os conceitos de participação, descentralização, autonomia foram ressignificados”, passando a “se constituir em objeto de uma política de modernização e racionalização” (VIÇOTI, 2010) a ponto de se afastarem significativamente daquilo que foi defendido durante o período de democratização do país. Höfling já alertava que “as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados” (HÖFLING, 2001, p.35).

No período entre a promulgação da CF/88 e a da LDB/96 muitas mudanças ocorreram alterando o significado original da gestão democrática, sem abrir mão dos elementos constitutivos desta. Com o pretexto de aplicar a gestão democrática, montou-se um esquema em que a modernização do sistema de ensino é que de fato se processou, objetivo que se relaciona mais com a resolução de problemas de governança do que com a democratização das relações na educação (KRAWCZYK, 1999).

¹ Por neoliberalismo entende-se um conjunto de mudanças na ordem político-econômica-cultural, cujas premissas tendem para a constituição de um modelo de sociedade em que são retomadas e reafirmadas as teses liberais de proeminência do mercado sobre todas as demais dimensões da vida humana (LIMA, 2008). “As teses neoliberais defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado” (HÖFLING, 2001).

² Modelo gerencial é aquele adotado pelo Estado após a reforma implementada nos anos 1990, que se pauta nos princípios utilizados pelas empresas privadas para modernizar a administração pública. Neste modelo, a eficiência, a eficácia e a economia são elementos-chave, garantidos mediante o controle dos gastos, a produtividade, o foco nos resultados, o estabelecimento de padrões de desempenho e a avaliação dos resultados (ARAÚJO E PINHEIRO, 2010).

Não obstante, os espaços, mesmo que apertados, foram abertos e as possibilidades, mesmo que diminutas, foram criadas como resultado de disputas. Hoje, sem dúvida, há maiores possibilidades de participar da gestão escolar, influenciando a escola para que esta atenda aos anseios e necessidades da população. Cabe a todos conhecer a realidade com seus condicionantes e suas contradições para, a partir daí, ocupar os espaços e aproveitar as oportunidades visando ampliá-los em busca da utopia³ democrática (PARO, 2002).

Este percurso pode ser trilhado se mantivermos um olhar atento às questões de fundo, ou seja, se refletirmos sobre as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação da gestão democrática enquanto diretriz de política pública e sua consecução nas escolas públicas estaduais paulistas.

Que a gestão democrática tenha sido incorporada na legislação federal e estadual e no discurso dos envolvidos com a educação não há dúvidas, porém, não é possível afirmar com certeza que tenha sido também incorporada nas práticas de gestão exercidas no cotidiano da escola e materializadas por meio da abertura desta à participação na escola e na tomada de decisão.

Torna-se relevante buscar respostas para este questionamento junto àqueles que constituem a escola. Mediante a análise da opinião dos membros da comunidade escolar é possível obter informações que nos deem indicação se tal princípio vem se tornando realidade.

A realização deste percurso de pesquisa pode contribuir para a compreensão da gestão democrática no Estado de São Paulo a partir do olhar da comunidade escolar, pela apreensão de suas opiniões como principais agentes e beneficiários dos efeitos democratizantes de uma gestão pautada na participação de todos os envolvidos na tomada de decisões a partir de indicadores. Saber se a gestão democrática tem se consolidado ou não nas escolas paulistas pode contribuir para ajustes, além de servir de matéria-prima para a movimentação da sociedade na busca da efetivação deste princípio, conforme almejado inicialmente.

Desta forma, a questão que direciona a execução desta pesquisa pode ser assim expressa: como os alunos, pais, professores, coordenadores e diretores de escolas públicas de Ensino Fundamental II e Médio do Estado de São Paulo percebem sua participação na escola e na tomada de decisões no âmbito escolar? Na perspectiva destes sujeitos, a gestão democrática tem se consolidado como um mecanismo de partilha de poder de decisão?

³ O termo utopia é utilizado aqui com o mesmo sentido atribuído por Paro (2002, p. 9): lugar que não existe, mas que pode vir a existir. A gestão democrática e a própria democracia são vistas como algo de valor, desejável e passível de ser buscado.

O primeiro obstáculo vencido foi o de encontrar o instrumento que permita aferir a opinião de tantos e diversos atores no contexto de um estado que possui o maior sistema de ensino da federação. Tal problema pode ser em parte solucionado utilizando os Relatórios dos Estudos do SARESP⁴, uma publicação da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE/SP) que expõem os resultados das respostas de alunos, pais, professores, coordenadores e diretores aos questionários de contexto aplicados antes da referida avaliação externa.

O fato de tais questionários conterem questões que visam conferir a opinião da comunidade escolar sobre aspectos da gestão escolar, permite-nos levantar informações pertinentes à reflexão sobre a gestão democrática nas escolas estaduais paulistas. Embora não seja possível empreender outras estratégias de captação da opinião destes atores, tais como entrevista direta, observação, aplicação de questionários etc., em virtude do gigantismo peculiar à rede pública estadual de ensino paulista, os Relatórios dos estudos do SARESP podem fornecer dados valiosos, funcionando como um indicador da opinião da rede pública estadual paulista sobre questões ligadas à gestão escolar.

Nosso objetivo, então, consistiu em analisar a gestão escolar no Estado de São Paulo a partir da opinião de alunos, pais, professores, coordenadores e diretores de escolas públicas de Ensino Fundamental II e Médio sobre sua participação na escola e na tomada de decisões no âmbito escolar, expressa no Relatório dos Estudos do SARESP dos anos de 2010 a 2012 e verificar se a gestão democrática tem se consolidado.

A delimitação do período acima estabelecido justifica-se pelo fato de os relatórios referentes a ele serem elaborados a partir de questionários cuja formulação das questões é a mesma e por apresentarem os resultados de forma que permita a comparação ao longo do tempo. Desta forma, pudemos captar as mudanças na opinião dos sujeitos sobre a gestão neste intervalo de tempo.

Este estudo está orientado por uma abordagem qualitativa de pesquisa, pois tem como base a análise, a avaliação, a percepção que os sujeitos têm de sua realidade. Martins e Theóphilo (2009) postulam que o importante em uma pesquisa qualitativa é tentar capturar a perspectiva dos participantes ou envolvidos com o estudo. Desta forma, a natureza qualitativa desta pesquisa se afirma ao privilegiar o “significado” que as pessoas dão (LÜDKE e ANDRÉ, 1986) à gestão da escola e aos elementos e instrumentos que permitem a participação e tomada de decisões no âmbito escolar.

⁴ SARESP: Sistema de avaliação do rendimento escolar do estado de São Paulo, avaliação externa aplicada pela SEE/SP para avaliar o sistema de ensino paulista a partir do rendimento dos alunos.

Quanto à natureza, a pesquisa assume um caráter descritivo (GRESSLER, 2004, p.124), pois visa descrever a atual conjuntura da gestão democrática no Estado de São Paulo a partir da análise da opinião dos membros da comunidade escolar sobre a gestão das unidades de ensino.

A preocupação principal é mostrar, esclarecer a realidade produzida por meio do corpo normativo que estabelece a gestão democrática no Brasil e, mais especificamente, no Estado de São Paulo, visando compreendê-la. O paradigma que sustenta esta pesquisa é o fenomenológico, pois seu objeto de conhecimento “não é o sujeito nem o mundo, mas o mundo enquanto vivido pelo sujeito” (GIL, 2009, p. 14).

Como estratégia de pesquisa, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica visando “conhecer, analisar e explicar contribuições já estabelecidas” (MARTINS e THEÓPHILO, 2009, p.54) sobre o tema da gestão democrática com o objetivo de embasar a reflexão sobre o *status* do referido princípio no Estado de São Paulo. Procedeu-se, também, à análise da legislação referente a sua implementação no mesmo estado.

Assim, o Primeiro Capítulo busca resgatar o processo histórico que permitiu a inclusão do princípio da gestão democrática no texto constitucional, ressaltando os embates entre as lideranças políticas e a sociedade no período de redemocratização do país. Além disso, discute a inclusão do referido princípio na legislação estadual paulista, ressaltando a descaracterização operada pelo governo em prol da gestão no modelo gerencial. Para compreendermos melhor o *status* da gestão democrática no Estado de São Paulo é preciso refletir sobre sua implementação e seus desdobramentos nas escolas públicas paulistas. Por meio da análise dos documentos oficiais de implementação da gestão democrática no Estado de São Paulo⁵, levando em consideração o pressuposto de que estes revelam as escolhas de um governo no processo de implementação de políticas públicas, foi levantado um referencial teórico que discorre sobre o assunto para cotejar com a realidade que hoje se coloca no âmbito escolar.

Ainda visando atingir completamente o objetivo anteriormente estabelecido, o Segundo Capítulo levanta uma discussão sobre os entraves à consecução da gestão democrática. A partir do referencial teórico estabelecido por Bastos (1999), Spósito (1999), Mendonça (2001), Paro (2002), Martins (2002), Drabach (2009) e Klébis (2009) foi levantada

⁵ Para o escopo deste trabalho, utilizamos como referencial a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96) e os documentos oficiais que tratam da gestão democrática no Estado de São Paulo, a saber, a Indicação do Conselho Estadual de Educação (CEE) nº 9, de 30 de julho de 1997 e o Parecer CEE nº67, de 18 de março de 1998.

uma série de entraves que dificultam a alteração nas relações de poder no âmbito dos sistemas de ensino e, conseqüentemente, nas escolas. Fatores como a natureza do Estado liberal-democrático-capitalista, o clientelismo, o patrimonialismo, a burocracia e o autoritarismo são alguns dos que impedem a efetivação de relações mais democráticas no âmbito escolar e sobre os quais discutimos como forma de fundamentar a análise dos resultados da pesquisa.

Os dados empíricos foram levantados por meio da pesquisa documental, na qual “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não” (MARCONI e LAKATOS, 2005, p.176). Nestes documentos, “o conteúdo dos textos ainda não tiveram nenhum [ou pouco] tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise” (SEVERINO, 2007, p.123). Na pesquisa documental os materiais compilados pelo autor “podem ser reelaborados de acordo com os propósitos da pesquisa” (MARTINS e THEÓPHILO, 2009, p. 55).

Para tanto, serão utilizados os dados contidos no Relatório dos Estudos do SARESP dos anos 2010 a 2012, documento produzido pela SEE/SP após cada edição da referida prova, tratando-se, portanto, de dados secundários. Além dos exames que avaliam o desempenho dos alunos em disciplinas específicas, o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) também aplica questionários de contexto para caracterizar o perfil de alunos, pais, gestores e docentes das escolas. “Os dados e informações obtidos a partir destes questionários são organizados e disponibilizados de forma a permitir o acesso a aspectos descritivos e analíticos dos perfis desse conjunto pesquisado” (SÃO PAULO, 2011). Como os questionários são aplicados a pais, alunos, professores⁶, coordenadores e diretores de forma censitária para as séries avaliadas (7º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio) e para a escola, tem-se um conjunto de dados significativos sobre questões de natureza pedagógica e administrativa da escola e que levantam informações sobre o contexto socioeconômico de cada um destes segmentos.

Configura-se, portanto, em uma rica fonte de dados sobre as escolas integrantes do sistema de ensino estadual paulista que pode ser melhor analisada para oferecer um panorama sobre a gestão democrática no Estado a partir da perspectiva dos membros da comunidade escolar. Há questões relativas à participação em órgãos colegiados e instituições, bem como questões relativas à participação em processos decisórios, elaboração da proposta pedagógica,

⁶ Os professores avaliados são aqueles que ministram aulas de Língua Portuguesa e Matemática – participantes de todas as edições do SARESP – e, os professores das áreas de Ciências da Natureza (Ciências Físicas e Biológicas, Biologia, Física e Química) e Ciências Humanas (História, Geografia, Sociologia e Filosofia) em anos alternados.

definição de estratégias, avaliação de resultados da unidade escolar etc. Estes dados são apresentados, porém pouco explorados, já que a proposta do documento não é esta.

De acordo com Martins e Theóphilo (2009, p. 88), um estudo pode ser desenvolvido com o emprego exclusivo de pesquisa documental. “A análise documental permite passar de um documento primário (bruto) para um documento secundário (representação do primeiro)” de tal forma que se obtenha “o máximo de informação (aspecto quantitativo) com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)” (BARDIN, 2011, p. 51).

Com a análise documental do Relatório dos Estudos do SARESP objetivou-se verificar a opinião de alunos, pais, professores, coordenadores e diretores das escolas de Ensino Fundamental II e do Ensino Médio sobre sua participação na escola e na tomada de decisões no âmbito escolar para, a partir deste indicador, perceber se a gestão democrática tem se consolidado no estado de São Paulo.

Assim, o Terceiro Capítulo traz a análise das respostas de alunos, pais, professores, coordenadores e diretores às questões sobre sua participação na escola e nas decisões no âmbito escolar. Tal análise expõe em relação aos pais e alunos um Quadro de participação formal e instrumental, bem distante dos propósitos almejados pelos educadores nos anos 1980. Há indícios de que a participação dos alunos esteja mais ligada ao protagonismo juvenil do que à efetiva participação na tomada de decisões. No que diz respeito aos professores, diretores e coordenadores é possível verificar que há nas escolas um maior compartilhamento de responsabilidades que aumentam as possibilidades de participação, porém longe de significar uma efetiva alteração no exercício de poder. Fica evidente, também, a centralidade que a SEE/SP tem assumido na determinação das práticas pedagógicas e avaliativas, limitando a autonomia escolar.

Por fim, nas conclusões é possível encontrar uma síntese das informações obtidas por meio da análise dos dados, visando inferir sobre a consolidação da gestão democrática como princípio de gestão nas escolas públicas estaduais do Estado de São Paulo como resultado da abertura de canais de participação na tomada de decisão, por meio da opinião da comunidade escolar expressa no Relatório dos Estudos do SARESP.

1 - A GESTÃO DEMOCRÁTICA ENQUANTO PRINCÍPIO DE GESTÃO ESCOLAR

Desde que foi estabelecida como princípio que rege a educação brasileira pela Constituição Federal de 1988, a gestão democrática tem sido alvo de discussões, pesquisas e trabalhos produzidos por acadêmicos, gestores e políticos.

Após um longo processo de negociação entre atores políticos que defendiam interesses contrários, a gestão democrática foi incorporada como princípio orientador da educação na esteira do processo histórico de redemocratização do país. Seu papel é instruir e direcionar a operacionalização do poder (FRAUCHES e FAGUNDES, 2007), favorecendo a participação dos envolvidos na tomada de decisão. No âmbito educacional visa, portanto, à partilha do poder com aqueles cujo interesse na qualidade da educação⁷ é direto (PARO, 2002), ou seja, a comunidade atendida pela escola.

A proposta de democratização das relações no âmbito escolar visa romper com séculos de autoritarismo e centralização que, em primeiro lugar, mantiveram a esmagadora maioria da população distante dos bancos escolares, contribuindo com a manutenção de níveis altos de analfabetismo e exclusão até o final do século XX e, em segundo, permitiram que a orientação e o planejamento dos trabalhos escolares se concentrassem nas mãos de políticos, burocratas e técnicos que pouco ou nenhum contato mantinham – e mantêm – com o cotidiano escolar e menos ainda com as comunidades atendidas por cada escola.

Tem como premissa a convicção de que a qualidade da educação, enquanto atividade racionalmente orientada para o desenvolvimento da autonomia do indivíduo mediante o domínio crítico dos conhecimentos acumulados pela humanidade, pode ser alcançada mediante a participação da sociedade na definição da estrutura e do currículo dos sistemas de ensino.

Num contexto de gestão democrática transformadora da realidade, a comunidade participa das decisões (BASTOS, 1999; PARO, 2002; CURY, 2007), que são tomadas a partir do diálogo entre os atores (SOUZA, 2009; GUTIERREZ e CATANI, 2011). Esta participação tem caráter político, de controle da ação do Estado (SPÓSITO, 1999; PARO, 2002) e não se resume em mera realização de eventos (CURY, 2007; PARO, 2002). Dada a importância da participação da comunidade, deve haver a preocupação de colocar os indivíduos em condições de participar (SOUZA, 2009), disponibilizando as informações necessárias a uma atuação consciente e esclarecida. A participação, neste contexto, é vista como um direito e não como

⁷ A expressão qualidade da educação pode ter inúmeras interpretações dependendo do emissor, do contexto e de tantas outras variáveis. Por qualidade da educação entende-se a capacidade de a escola transmitir o saber historicamente acumulado, desenvolvendo a consciência crítica da realidade, conforme Paro (2010, p. 235).

uma concessão (PARO, 2002). Há clareza de que o fomento à participação é fundamental para consolidar o aprendizado da democracia (BASTOS, 1999; PARO, 2002; CURY, 2007).

A gestão democrática consolida-se pela efetiva atuação da comunidade em instituições e colegiados, a APM e o Conselho de Escola (PARO, 2002; GUTIERREZ e CATANI, 2011), respectivamente, estabelecidos como fruto de disputas dos educadores (GUTIERREZ e CATANI, 2011), conduzidos por personalidades verdadeiramente democráticas (PARO, 2002). A participação, afinal, terá como objetivo principal consolidar a autonomia da escola (PARO, 2002), transformar as práticas administrativas e pedagógicas (BASTOS, 1999; SPÓSITO, 1999; PARO, 2002), principalmente na sala de aula, pressionar altos escalões do governo para dotar a escola de recursos materiais e humanos (PARO, 2002), visando melhorar a qualidade da educação oferecida à população.

Envolve, portanto, a participação nas decisões pedagógicas e administrativas relevantes para a consecução dos objetivos estabelecidos pelo projeto pedagógico e não somente a execução daquilo que foi determinado por indivíduos ou grupos. A participação da comunidade escolar nos processos decisórios permite que os interesses das camadas populares sejam atendidos no sentido de oferecer uma educação de qualidade (PARO, 2002).

Entretanto, esta participação, “como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar” (PARO, 2002, p. 18). Assim, requer a conquista de espaços, a correção de processos e mecanismos de tomada de decisão no âmbito escolar, a transparência de informações e a necessária abertura à participação da comunidade. Envolve, também, um processo de diálogo e conscientização que revitalizem o exercício político⁸ e favoreçam a superação de toda e qualquer prática autoritária e dominadora.

Ao buscar formas mais democráticas de organização e gestão escolar, a escola contribui com o aprendizado da democracia⁹, necessário à transformação da sociedade (CURY, 2007; SOUZA, 2009). Neste sentido, Souza (2009) defende que a gestão democrática é um fenômeno político que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos democráticos e avança propondo um conceito ampliado de gestão democrática que representa um tipo ideal, longe de estar concretizado na realidade, mas que

⁸ Quando se fala em exercício político leva-se em consideração que a política consiste numa prática humana diretamente ligada ao exercício de poder do homem em relação ao homem na busca de determinado objetivo (BOBBIO, 1998, p. 954). Sendo a gestão democrática uma forma de operacionalização do poder, diz respeito diretamente ao exercício político no âmbito escolar (SOUZA, 2009).

⁹ A democracia reivindicada no campo educacional na década de 1980 apontava para uma concepção mais ampla, envolvendo valores, práticas e direitos sociais (DRABACH, 2009); uma forma de governo para o povo, que defende a igualdade e a participação na busca de consensos (BOBBIO, 1998).

serve para cotejamento de práticas realizadas na escola visando orientar trajetórias e ampliar as conquistas neste campo.

Segundo o autor, gestão democrática pode ser entendida como um

processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola (SOUZA, 2009, p. 136).

Ao analisar a qualidade e a amplitude da participação no contexto da gestão democrática, Souza (2009) propõe defini-la como

processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisão e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2009, p. 126).

Para o autor, as pessoas que atuam na/sobre a escola precisam estar envolvidas não apenas na tomada de decisões, mas numa etapa anterior de análise das necessidades e levantamento dos problemas. Além disso, num tipo ideal de gestão democrática, as pessoas deveriam participar de todo o processo organizativo e de gestão desde a identificação dos problemas, como já foi mencionado, passando pela discussão, deliberação, planejamento e encaminhamento de ações e, finalmente, pelo acompanhamento e controle dos resultados mediante avaliação constante.

Fica evidente que participar de forma democrática, no entender de Souza (2009), pressupõe não somente a tomada de decisões, mas também uma ação reguladora, fiscalizadora e avaliadora. Pressupõem, também, uma estrutura que favoreça relações horizontalizadas e fundamentadas em uma base dialógica e consensual.

É essa a gestão democrática capaz de transformar a realidade, por que envolve a todos sem discriminação, reconhece a importância, o valor e o pertencimento de cada um e permite o exercício e o amadurecimento de todos no viver democrático. Estimula a autonomia pessoal, o desenvolvimento do senso crítico e a busca do bem comum a partir da interação equilibrada com os diferentes. Está diretamente associada com práticas colaborativas, cooperativas, mais próximas do ideal igualitário presente na democracia que a sociedade deseja.

Como tipo ideal, esta definição de gestão democrática pode auxiliar no estabelecimento de objetivos pessoais e coletivos a serem buscados pelo gestor e pela comunidade escolar. Quando sabemos onde é preciso chegar, torna-se possível fazer ajustes que manterão o grupo na rota e permite o exercício de superação de práticas pouco condizentes com o fazer democrático.

O entendimento de que a gestão democrática é um processo que se consolida paulatinamente pela adoção de princípios e posturas condizentes com a superação do autoritarismo histórico enraizado nos procedimentos administrativos e pedagógicos da escola é fundamental para que a sociedade prossiga vislumbrando um horizonte mais próximo do ideal democrático. Por meio da participação na vida política da escola, será possível consolidar o aprendizado da democracia, condição *sine qua non* para a efetivação de relações mais democráticas na sociedade (SOUZA, 2009).

A gestão democrática exige empenho, desprendimento e capacidade de construção de consensos pelo diálogo (CURY, 2007; MELO, 2009) na elaboração do projeto pedagógico. Exige transparência, alteridade, foco, compreensão da realidade, valores éticos consolidados. Coloca-nos cara a cara com nossas fragilidades e exige a capacidade de abrir mão daquilo que satisfaz apenas a si próprio ou à maioria, para considerar e valorizar o pensar de cada um. Exige tempo, disposição, abertura e tudo isso é muito contraditório e complexo.

Nas palavras de Cury (2007, p. 494), gestão democrática é ao mesmo tempo

transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática.

É evidente que, ao estarmos imersos na realidade, o processo de consolidação da gestão democrática se torna muito mais árduo em virtude das contradições inerentes à escola (SOUZA, 2009). Do ponto de vista institucional, os maiores empecilhos à participação na gestão democrática são inerentes à própria escola (PARO, 2002).

As dificuldades e resistências para que a gestão democrática se efetive se originam também a partir da origem e da forma de sua implementação. Tal princípio se constitui numa diretriz de política pública disseminada e coordenada pelos sistemas de ensino (MENDONÇA, 2000), ou seja, por organismos estatais que estão diretamente ligados à defesa da “lógica das relações de produção material de uma sociedade dividida em classes, onde uma classe social detém o poder econômico, e, por extensão, o poder político, sobre as demais” (SANTOS, 2007, p. 830).

Sendo assim, as políticas concebidas e delineadas pelo Estado, apesar de serem chamadas “públicas”, distanciam-se dos interesses de toda a sociedade ao se manifestarem na prática como a “expressão dos interesses particulares de indivíduos ou grupos sociais” (SANTOS, 2007, p. 829). A natureza patrimonialista¹⁰ do Estado brasileiro é um dos fatores que emperra as mudanças necessárias à administração da educação (BASTOS, 1999; SPÓSITO, 1999; MENDONÇA, 2000), notadamente a consecução da gestão democrática, já que esta se constitui numa via de transformação da sociedade e não de legitimação.

Desta forma, a trajetória de conquista do estabelecimento de mecanismos que instituem relações mais democráticas na escola não foi simples e muito menos livre de embates. Foi resultado de vários anos de mobilização da sociedade e de negociação em defesa dos interesses das camadas populares atendidas pela escola pública. Na atualidade, ocupar os espaços abertos para a participação da comunidade visando à transformação das relações pedagógicas e administrativas na escola significa travar embates sutis e localizados mediante a compreensão de que qualquer possibilidade de uma presença popular mais efetiva demanda organização e clareza de que somente o aparato legal não é suficiente.

Analisar o processo de estabelecimento da gestão democrática como princípio fundamental que rege a educação pública no país torna-se necessário para o escopo deste trabalho. Por se tratar de uma diretriz de política pública que tem o potencial de alterar profundamente as relações sociais no ambiente escolar e, com isso, suscitar um processo de democratização da sociedade como um todo, a gestão democrática mobilizou e ainda mobiliza a atenção de diversos setores da sociedade em momentos históricos diferentes. Desta forma, relembrar o processo de instalação deste princípio nos textos legais, do momento em que foi solicitada pela sociedade até sua implementação, torna-se um caminho interessante para a compreensão de seu *status* atual.

1.1 - O Estabelecimento da gestão democrática em nível Federal

A gestão democrática transformou-se em um tema relevante não só para a escola, mas para toda a sociedade, tendo em vista o contexto histórico e político do país, principalmente durante o processo de redemocratização. De acordo com Mendonça, “a luta pela democratização dos processos de gestão da educação, no Brasil, está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e aos movimentos reivindicatórios de participação” (MENDONÇA, 1998, p. 11).

¹⁰ Mendonça (2001, p.96), chama de Estado patrimonialista “aquele onde predominam as vontades particulares mais que as ordenações impessoais que caracterizam o Estado burocrático”. A relação entre patrimonialismo e gestão democrática será abordada de forma mais aprofundada posteriormente.

Segundo Cunha (2009), a primeira experiência democrática no Brasil se deu após a deposição de Getúlio Vargas (1930/45). Embora tenha sido limitada pelas generalizadas práticas populistas, pela forte influência do poder econômico nas eleições e pela negação do direito de voto aos analfabetos, teve como fator positivo o fato de os partidos políticos terem experimentado grandes possibilidades de atuação, propaganda e coalizão. Esse rudimento de democratização não significou, entretanto, a ampliação do acesso à educação ou a diminuição do centralismo e do autoritarismo na sociedade e no âmbito escolar.

Após esse período estabeleceu-se o regime ditatorial (1964) como resultado da intervenção dos militares que apoiavam as reformas favoráveis à acumulação de capital em detrimento das reformas reclamadas pelas classes trabalhadoras. Neste cenário, os espaços de participação e de atuação política por meio de sindicatos e partidos, por exemplo, ficaram bastante reduzidos e o país mergulhou em um período de severa crise política.

No que diz respeito à educação, o Quadro geral da população brasileira continuava precário e era de subescolarização e analfabetismo, pois o investimento do governo federal em educação era insuficiente. Apesar de haver uma legislação¹¹ que afirmava como direito o acesso à educação primária e gratuita para todos, a maioria da população permanecia excluída do processo educacional no país. A escolaridade média da população urbana era de 5,1 anos e a da população rural era inferior a 2,5 anos, muito aquém do mínimo de 8 anos estabelecido pela Constituição Federal de 1967. Somente 37,5% das crianças de 7 a 10 anos concluíam as 4 primeiras séries da escolaridade obrigatória e 20% estava fora da escola; 20% da população urbana de 15 anos ou mais era de analfabetos e na zona rural e, também, na Região Nordeste, esse número subia para 37%. Havia 5 milhões de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola devido à falta de escolas com as 8 séries obrigatórias e às altas taxas de evasão e repetência. Apenas 5% da população de 18 a 24 anos frequentava o Ensino Superior e no Nordeste essa taxa caía para 2,7 % (IPEA, 2007).

O Quadro de subescolarização e analfabetismo resultava da política educacional estabelecida à época e que privilegiava a educação das elites para os postos de governo e a educação dos pobres para atender às exigências do mercado, organizando-se em função dos determinantes estabelecidos pelos modelos econômicos. Este Quadro era agravado pela estrutura organizacional da educação pública, que apresentava

excessivo grau de centralismo administrativo, rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, superdimensionamento de estruturas centrais e

¹¹ A Constituição de 1946, Art. 168, incisos I e II, fixava a obrigatoriedade do ensino primário de quatro anos e sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais e a Constituição de 1969, Art. 176, § 3º, inciso II estabeleceu o ensino primário obrigatório para todos dos 7 aos 14 anos (MENDONÇA, 2000).

intermediárias com consequente enfraquecimento da autonomia da escola, separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios (MENDONÇA, 1998, p. 11).

Os profissionais da escola eram meros executores dos programas, do currículo e dos projetos estabelecidos pelos órgãos centrais e a comunidade não tinha espaço algum para colocar sua opinião, reivindicar seus direitos e acompanhar as ações realizadas no âmbito escolar. Além disso, a enorme massa de brasileiros alijados do sistema educacional correspondia a uma parcela significativa da população, o que reduzia as possibilidades de superação das condições limitadas de sobrevivência.

Acompanhando o processo de redemocratização, a gestão democrática se estabelece como objeto de reivindicação de setores organizados da sociedade como sindicatos de trabalhadores em educação, movimentos estudantis, entidades de pesquisa no campo educacional, e passou a ser considerado tema fundamental no debate sobre democratização da educação. O *status quo* naquele momento histórico estava sendo questionado por forças progressistas que almejavam uma realidade mais democrática e participativa para o país.

A década dos anos 1980 revelou-se bastante promissora para as reivindicações de democratização de acesso à escola pública e gratuita e de gestão democrática do ensino. Na medida em que as condições históricas e políticas propiciaram a superação do Regime Militar, estabeleceu-se um debate entre associações que defendiam a temática da gestão democrática e os setores mais conservadores da sociedade.

Este momento foi especialmente propício, pois, após um longo período de suspensão dos mecanismos de representação e das prerrogativas do poder judiciário, o anseio por maior participação na definição dos rumos da nação se tornou cada vez mais intenso. A movimentação da sociedade civil resultou no empenho de esforços pela liberdade de exercício dos direitos civis, políticos e sociais, e resultou no fim da ditadura militar.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 foi um marco decisivo para a construção da democracia no Brasil (CUNHA, 2009). Porém, antes de sua instalação, várias entidades ligadas à educação já se movimentavam discutindo pontos fundamentais para a superação das desigualdades e atrasos da educação ofertada no país. Causava incômodo o atraso de nossa nação em relação a outros países que já haviam equacionado o problema da escolarização básica da população e a situação de analfabetismo e subescolarização.

A partir de 1980, três entidades de caráter acadêmico – ANPEd, CEDES e ANDE¹² - promoveram as Conferências Brasileiras de Educação, onde o debate sobre a política educacional e o papel da educação na democratização da sociedade ganharam espaço e culminaram com a produção de um documento de grande efeito sociopolítico - A carta de Goiânia - produzido pela comissão organizadora da IV Conferência Brasileira de Educação (1986) e aprovada em sessão plenária (MENDONÇA, 2000; CUNHA, 2009).

O documento propunha um elenco de 21 dispositivos que deveriam integrar a Constituição ora gestada em relação à educação brasileira, resguardando os direitos da população a uma educação pública gratuita, para todos, laica e de qualidade. Entre os referidos dispositivos, dois se referem à democratização da educação: a garantia de controle da sociedade civil na execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal) por meio de organismos colegiados, democraticamente constituídos, bem como o estabelecimento de formas democráticas de participação e mecanismos de controle social que assegurassem o cumprimento efetivo das obrigações do Estado na promoção da educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis (CEDES, 2012).

A preocupação em possibilitar a participação popular por meio de órgãos colegiados fica aqui destacada e se constitui num elemento a compor a agenda política. O problema da burocratização e da hierarquização da escola pública, que fecha as portas para a participação popular na condução e acompanhamento das políticas educacionais e da gestão escolar, ganhou espaço pela relevância que a educação tem no projeto liberal-democrático que substituiu o regime militar naquele momento histórico (CUNHA, 2009). Porém, os movimentos em prol da educação aglutinados em torno das CBEs propugnavam a democratização da educação dentro de um projeto mais amplo de democracia econômica, social e política como forma de superar as desigualdades existentes no país (CEDES, 2012). É possível afirmar que

A democracia reivindicada no campo educacional apontava para uma concepção mais ampla, envolvendo valores, prática e direitos sociais, contrariamente aos limites da democracia liberal vivenciadas até então (DRABACH, 2009, p. 5155).

A universalização da educação e sua qualidade, a gratuidade escolar, as condições de trabalho do magistério e a escassez e má distribuição das verbas públicas (CEDES, 2012) eram as principais preocupações dos conferencistas e participantes, que aproveitaram o momento de elaboração da carta constitucional para expressar seu desejo e reivindicar

¹² ANPEd – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação; CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade; ANDE – Associação Nacional de Educação.

responsabilidade e coerência no tratamento dos problemas educacionais, tendo em vista as “reais necessidades e interesses da população”.

O controle da execução da política educacional por organismos colegiados, a participação democrática e a adoção de mecanismos que assegurem o cumprimento das obrigações do Estado em oferecer educação de qualidade e gratuita para todos, em todos os níveis de ensino, foram as reivindicações da Carta de Goiânia relativas à democratização da educação.

As CBE's deram origem ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)¹³, que durante e após o estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte defendeu a democratização da educação e a gestão democrática do ensino como princípios norteadores da educação em âmbito nacional. O mérito do referido Fórum foi o de ser capaz de aglutinar educadores de todo o país num processo político de busca de consensos entre as entidades representativas de educadores, estudantes, profissionais da educação e sociedade, visando estabelecer um projeto representativo dos interesses da população no que diz respeito à educação (BATISTA, 2002).

Desta maneira, diferentes atores passaram a defender a escola pública e reivindicar a gestão democrática como um princípio norteador das ações nela desenvolvidas. A inclusão na pauta de discussões da necessidade de alteração da estrutura de poder no interior dos sistemas de ensino e das escolas pela incorporação de mecanismos de democratização da gestão emergiu a partir do clamor da sociedade, o que levou o sistema político a absorvê-lo e iniciar as discussões necessárias ao equacionamento do problema (MENDONÇA, 2000).

O caminho histórico de inclusão da gestão democrática na pauta de discussões do Congresso Nacional corrobora a máxima de que “as classes populares são as forças sociais que podem democratizar o Estado” (BORON, 1994, p. 116).

O conflito se estabelece de antemão em virtude de o Estado liberal democrático favorecer políticas de acúmulo de capital e, portanto, estar diretamente aliançado com as classes dominantes, o que torna os interesses populares secundários. A democratização da educação significa abrir a possibilidade de participação da sociedade na definição de políticas

¹³ O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública era composto pelas seguintes entidades: ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), ANDE (Associação Nacional de Educação), ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação), ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação), CPB (Confederação de Professores do Brasil), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), CGT (Central Geral do Trabalhadores), FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas), UNE (União Nacional dos Estudantes), FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais).

educacionais e do projeto político pedagógico nas escolas, franqueando poder às camadas populares. Esta divergência nos projetos de sociedade coloca a educação no epicentro de disputas entre elitistas e público identificado com as causas populares, tornando o projeto de democratização da educação alvo de intensos embates na arena constituinte.

Cabe frisar que as pressões populares podem alterar os textos legais, porém as disputas não podem se restringir a esse momento, pois no movimento dialético dos processos históricos, nem sempre aquilo que foi almejado se estabelece conforme o esperado.

Ao compor a agenda política no contexto de elaboração da Constituição Federal do Brasil, a gestão democrática, muito discutida e defendida durante as CBE's, passou a ser alvo de atenção durante a elaboração do texto constitucional.

O processo de elaboração da Constituição evidenciou amplas disputas entre os defensores da escola pública e os que advogavam em favor da escola privada e elitista, colocando a questão do financiamento no centro das discussões. O foco principal do debate era a destinação dos recursos públicos que, na perspectiva do setor crítico progressista, representado pelo Fórum Nacional pelo Desenvolvimento da Educação Pública (FNDEP), deveriam ser alocados apenas para as escolas públicas.

Entretanto, como as propostas iniciais do FNDEP basearam-se na Carta de Goiânia, a gestão democrática tornou-se também objeto de disputa durante o processo de elaboração da Constituição Federal, pois, na perspectiva conservadora privatista dos representantes dos segmentos leigo ou confessional, empresarial e comunitário¹⁴, tal princípio não deveria se estender às escolas particulares.

O que se buscava à época era uma alteração profunda na forma como os governos encaravam a educação pública que, seja pela ação limitadora de recursos para seu financiamento e centralizadora de decisões burocratizadas ou pela omissão, acabaram mantendo o país no atraso no que diz respeito ao acesso à educação.

O resultado do embate político repercutiu diretamente no texto constitucional que estabeleceu a gestão democrática como princípio de gestão apenas para as escolas públicas, deixando as escolas particulares isentas de articular seus trabalhos com base neste fundamento (BRANDÃO, 2010). Isto confirma a ideia de que “as disputas políticas e as relações de forças

¹⁴ Os representantes do setor privado não constituíram um Fórum, mas aglutinaram várias entidades para defender interesses do setor privatista, principalmente em relação à defesa da liberdade de ensino e do apoio financeiro do setor público. As entidades representativas das escolas privadas na Assembleia constituinte foram: Confenem (Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino), representando instituições leigas e empresariais principalmente; AEC (Associação de Educação Católica do Brasil) e ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas), que defendiam os interesses do setor privado confessional; CNEC (Campanha Nacional das Escolas da Comunidade), que representavam as não empresariais.

de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2.000, p. 219).

Desta forma, “diante de todas as disputas que se desenrolaram ao longo de vários meses, o texto aprovado para a Constituição acabou refletindo o resultado da negociação possível entre atores de interesses tão divergentes” (IPEA, 2007, p 24, grifo nosso). O fato de a gestão democrática ser instaurada como princípio organizador da educação nacional já representa um avanço considerável tendo em vista sua omissão nas constituições anteriores e na legislação infraconstitucional. O país passou a ter anexado à sua Constituição Federal o

princípio que refletia o estágio mais avançado da luta pela democratização da educação pública, abrindo caminho para a regulamentação de mecanismos de sua implementação na legislação educacional (MENDONÇA, 2000, p. 64).

Como a Constituição Federal apresentou-se bastante generalista ao estabelecer a gestão democrática, coube à LDB nº 9.394/96 ampliar o entendimento. Desta forma, estabeleceu em seu artigo nº14 que, mediante a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, as escolas contariam com mecanismos mais democráticos de condução de seus trabalhos (FRAUCHES e FAGUNDES 2007, p. 59).

Cabe ressaltar que durante o processo de elaboração da LDB o país experimentava um movimento histórico totalmente diferente daquele em que foi gestada a Constituição Federal e que deixou marcas indeléveis sobre a referida legislação.

O processo de reforma do Estado a partir da lógica gerencial teve como objetivo adequar o país diante do projeto neoliberal que se estabelecia. Com vistas a resolver problemas de governança, o Plano Diretor da Reforma do Estado defendia a transição de uma forma de administração pública burocrática para a administração gerencial (MARE, 1995). O predomínio do fator econômico sobre o político e o social resultou na retração do Estado nas políticas de cunho social e na regulamentação econômica. O foco era a regulação fiscal mediante o aumento da eficiência e da eficácia, porém com respectiva redução de custos.

Neste cenário, após oito anos de tramitação, a LDB consolidou a perspectiva do governo, que por sua vez estava diretamente alinhada com a perspectiva neoliberal¹⁵ (DRABACH, 2009), materializada nas diretrizes emanadas do Banco Mundial para a área da educação (BRANDÃO, 2010). O texto legal aprovado valendo-se de manobras políticas

¹⁵ Por neoliberal entende-se um conjunto de mudanças na ordem político-econômica-cultural, cujas premissas tendem para a constituição de um modelo de sociedade em que são retomadas e reafirmadas as teses liberais de proeminência do mercado sobre todas as demais dimensões da vida humana (LIMA, 2008).

ignorou a proposta anterior, discutida e elaborada com a participação de setores organizados da sociedade civil ligados à educação (instituições científicas, acadêmicas e estudantis, movimentos sociais, sindicatos de professores, donos de escola, entidades de classe), para atender aos ditames de organismos externos (BRANDÃO, 2010).

Ao regulamentar o princípio da gestão democrática, o fez de forma superficial, furtando-se de corresponder ao que a sociedade desejava. Em relação à maneira como o referido princípio foi contemplado na LDB, é possível destacar que esta não cumpriu o papel de adequar “importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola” (PARO, 2007, p.75), privando-se também de “suscitar um processo de democratização dos sistemas” de ensino no país (DRABACH, 2009, p. 5161).

Algumas marcas do passado autoritário ainda permaneceram na legislação que rege a educação nacional pelo fato de a mesma ainda se omitir em regulamentar a implementação da gestão democrática. A normatização do referido princípio foi postergada, cabendo à legislação dos sistemas de ensino fazê-lo (BRANDÃO, 2010). Também ficou evidente que, no presente, a preocupação com questões econômicas predominam no cenário político seguindo os ordenamentos neoliberais e “colocando em xeque o avanço democrático” (DRABACH, 2009, p. 5158).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que tem como prerrogativa nortear a estrutura organizativa da educação no país, ao se pronunciar em relação à gestão democrática estabelece a participação como elemento fundamental. Ao direcionar os esforços participativos dos profissionais da educação à elaboração do Projeto Pedagógico e à composição de conselhos ou equivalentes juntamente com a comunidade escolar (FRAUCHES e FAGUNDES, 2007), a LDB circunscreve a gestão democrática à escola, determinando o local onde os sistemas de ensino empreenderão esforços para estimular práticas de gestão que envolvam a participação popular.

Embora a participação da comunidade¹⁶ na gestão da escola represente um grande avanço, de certa maneira as expectativas dos educadores de participar da definição das políticas educacionais nas esferas federal, estadual e municipal foram frustradas. Sendo o governo do Estado o responsável por estabelecer a política educacional para as escolas públicas sob sua responsabilidade, as políticas implementadas por este terão afinidade com a orientação política da coalisão partidária que assume o governo na pessoa do governador eleito. Tais governos podem ou não estar articulados com interesses democráticos (PARO,

¹⁶ Quando nos referimos à comunidade, estamos levando em consideração todos os segmentos que constituem a escola, professores, pais, alunos, funcionários e direção, conforme os NRB's supra citada.

2007), o que dificulta os avanços no processo gradual de democratização da sociedade e da escola. As resistências no nível estadual

encontram-se no campo da organização e do funcionamento geral do Estado e na relação nem sempre tranquila de uma elite político-administrativa com os demais atores sociais (MENDONÇA, 2000, p. 94).

A LDB/1996 reforçou e deu legitimidade às experiências de democratização da educação que já vinham se efetivando no país, mas deixou de colaborar para que este processo se estabelecesse em todos os sistemas de ensino, privando a sociedade brasileira de orientações e determinações que promovessem a abertura dos sistemas de ensino e da escola à participação na definição dos rumos da educação no país (DRABACH, 2009).

1.2 - O estabelecimento da gestão democrática em nível estadual: o caso do estado de São Paulo

A cada ente federado, pela ação dos respectivos sistemas de ensino, coube a responsabilidade de regulamentar a gestão democrática de acordo com suas peculiaridades, garantindo a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico e a participação da comunidade escolar e local em conselhos ou equivalentes” (FRAUCHES e FAGUNDES, 2007, p. 59). Abriu-se, assim, a possibilidade de existência de diversas experiências e práticas de implementação no país, posto que o referido conceito em discussão pode ser interpretado também de diversas formas.

No Estado de São Paulo, o princípio ora pesquisado foi implementado por meio da Deliberação do Conselho Estadual de Educação (CEE) nº 10/97¹⁷, de 03/09/1997, da Indicação CEE nº 9/97¹⁸, de 30/07/1997, e do Parecer CEE nº 67/98, de 18/03/1998¹⁹. Este estabelece a participação dos profissionais da escola na elaboração da proposta pedagógica, a participação da comunidade escolar²⁰ nos processos consultivos e decisórios²¹, a autonomia na gestão pedagógica, administrativa e financeira, a valorização da escola, a transparência e a

¹⁷ A Deliberação do Conselho Estadual de Educação (CEE) nº 10/97 de 03/09/1997 estabelece que os regimentos escolares devem ser elaborados a partir de 1998, com base no que é estabelecido pela Indicação CEE nº 9/97.

¹⁸ A Indicação CEE nº 9/97 dá as diretrizes para a elaboração do Regimento nas escolas estaduais paulistas a partir da análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 e aprova as Normas Regimentais Básicas para as escolas estaduais.

¹⁹ O Parecer CEE nº 67/98 de 18/03/1998 estabelece as Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais a partir da apreciação e aprovação do documento de mesmo nome apresentado pela Secretaria Estadual de Educação, onde o princípio da gestão democrática é tratado em no Título II, com 5 capítulos e 2 sessões. Seus detalhes serão tratados em momento oportuno.

²⁰ Por comunidade escolar, nos referimos ao conjunto formado por direção, professores, pais, alunos e funcionários.

²¹ Por meio dos órgãos colegiados Conselho de Escola e Conselho de Classe/série e das instituições Associação de Pais e Mestres (APM) e Grêmio Estudantil, a comunidade escolar encontra espaços de participação em processos consultivos e decisórios.

responsabilidade como instrumentos necessários à consecução das finalidades da gestão democrática (SÃO PAULO, 2008).

No estado de São Paulo, sucessivos governos implementaram as teses neoliberais no contexto da educação, incorporando técnicas de gestão empresarial que se utilizam da descentralização, autonomia e controle de resultados para buscar eficiência mercadológica²². Em nome da modernização do aparelho educacional, a reforma da educação, acompanhando a reforma do Estado, teve como objetivo flexibilizar a gestão a fim de torná-la ágil o suficiente para atender as demandas educacionais - estabelecidas por organismos internacionais e não pelo público atendido pela escola - com racionalização de recursos (KLÉBIS, 2009).

Pela necessidade de atender ao texto constitucional, a legislação educacional paulista absorveu elementos da gestão democrática, mas somente aqueles congruentes com o modelo gerencial. Em nome da democratização da educação, orienta os gestores escolares a colocar em prática mecanismos de gestão no modelo gerencial cujos resultados atendem aos ordenamentos neoliberais, porém sem democratizar efetivamente a escola. Com o pretexto de aplicar a gestão democrática, montou-se um esquema em que a modernização do sistema de ensino é que de fato se processou, objetivo que se relaciona mais com a resolução de problemas de governança do que com a democratização das relações na educação (KRAWCZYK, 1999).

Após a promulgação da LDB, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE) iniciou uma etapa de estudos visando apresentar o significado e o alcance de algumas expressões inseridas na nova lei e a ampliar a compreensão das diretrizes e normas ali presentes, bem como auxiliar na reestruturação dos sistemas de ensino e das escolas no estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2008).

Desta forma, por meio da Indicação CEE nº 9/97, aprovada em 30/07/1997, são tratados diferentes temas que dizem respeito a diversos aspectos a serem observados pelas escolas durante a elaboração do Regimento Escolar e do Projeto Pedagógico. Temas como duração das aulas e do ano letivo, critérios de organização, classificação e reclassificação dos alunos, criação de classes e turmas especiais, verificação do rendimento escolar, frequência, progressão parcial, currículo e matérias obrigatórias são tratados no referido documento, alguns deles levando em consideração as peculiaridades do Ensino Fundamental e Médio.

²² A eficiência mercadológica aplicada à educação tem efeitos nefastos, pois implica a aplicação de técnicas de racionalização e reestruturação para redução de custos e a potencialização de recursos respectivamente (LIMA, 2011, p. 140-141), sem levar em consideração a estrutura já fragilizada da escola pública e a necessidade de investimentos.

Ao tratar dos tópicos mínimos a constarem no regimento escolar, a Indicação CEE nº 9/97 chama a atenção para o princípio de gestão democrática como forma de organização administrativa e técnica da escola, conforme estabelecido pelo artigo 3º, inciso VIII e artigo 14, ambos da LDB nº 9394/96.

Esta indicação, após o período de debates, análise e discussão sobre o assunto, foi confirmada como documento básico a ser considerado durante a elaboração dos regimentos escolares a partir de 1998 por meio da Deliberação CEE, nº 10/97, homologada e publicada em 03/09/1997.

A partir desta deliberação, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE/SP) estabeleceu um grupo de trabalho que elaborou o documento intitulado “Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais” (NRB’s), apresentado ao CEE em 25/02/1998 para apreciação. Nele, estavam presentes as normas que toda escola estadual deveria observar durante a elaboração de seu regimento escolar ao longo do ano de 1998.

No relatório enviado ao CEE, fica ressaltado que

a versão final das Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais é produto de um trabalho coletivo e participativo, envolvendo representantes dos órgãos centrais e regionais da SE. Representa o esforço de consubstanciar em texto normativo os princípios e diretrizes da política educacional da Secretaria da Educação, bem como dos novos mecanismos instituídos pela LDB, que confirmam a importância de uma gestão escolar democrática, fortalecida em sua autonomia e compromissada com a elevação do padrão de qualidade de ensino oferecido à população escolar (SÃO PAULO, 2008, p.320).

É importante frisar que o caráter coletivo e participativo atribuído à elaboração do referido documento se deu mediante a participação apenas de representantes de órgãos centrais e regionais, excluindo outras instituições e grupos de defesa dos interesses da comunidade escolar. Neste caso, cabe ressaltar que somente o governo estadual se fez representar na elaboração deste documento, confirmando a tradição de centralização das decisões sobre a política educacional paulista aos burocratas centrais e técnicos do governo.

Ao elaborar o documento que regulamenta a gestão democrática nas escolas, a SEE/SP o fez de forma centralizadora, eliminando a participação de outros atores nas discussões que serviriam de suporte para a construção de um texto que absorvesse os anseios populares, contrariando o fundamento da gestão democrática.

A análise da política educacional do Estado de São Paulo no período de 1967 a 1990 evidencia que

a formulação de programas e reformas educacionais no âmbito da Secretaria da Educação ocorreu de forma autoritária e centralizada, não contemplando a participação dos atores (burocratas e professores) envolvidos no processo

[...] o que varia é a maior ou menor participação de burocratas dos órgãos centrais da Secretaria (RUZ PERES, 1994, p. 182).

A postura pseudodemocrática do governo do estado de São Paulo fica evidenciada no documento “Plano Estadual de Educação – Proposta da Sociedade Paulista” (SÃO PAULO, 2003), em que os autores discutem o processo de elaboração do Plano Estadual de Educação de São Paulo. Salientam a visão restrita de democracia

através da qual o governo, porque eleito, se arvora em representante exclusivo da sociedade, desqualificando interlocutores legítimos, e ignorando seu papel de coordenador (SÃO PAULO, 2003, p. 15).

Além disso, o princípio da gestão democrática foi diretamente ligado à melhoria do padrão de qualidade da educação oferecida no estado de São Paulo e nos faz refletir sobre até que ponto a participação popular é desejada e incentivada como mecanismo de alargamento dos espaços de atuação da comunidade para ampliação da democracia, ou é apenas tida como uma técnica de gestão que facilita a desresponsabilização do Estado no oferecimento de educação de qualidade para todos. A qualidade da educação depende não apenas do que acontece no interior da escola, em sua organização pedagógica e administrativa, mas também dos investimentos em infraestrutura, equipamentos, material didático, capacitação do corpo docente e tantos outros fatores inerentes ao papel do governo estadual.

No documento de apresentação das NRB's ao CEE/SP, a então Secretária Estadual de Educação chama os educadores a contribuírem com a “construção de uma escola pública mais condizente com uma sociedade que se pretende democrática e moderna” (SÃO PAULO, 2008, p. 321, grifo nosso), e ressalta que a legislação não é um instrumento capaz de, por si só, mudar os rumos da educação. É importante lembrar que “nem sempre as propostas de modernização da educação levam em conta sua democratização” (KRAWCZIK, 1999, p. 144), o que torna contraditória a presença dos dois termos na fala da então secretária.

As NRB's trazem no Título II o Capítulo I, que versa sobre os princípios da Gestão democrática. No artigo 7º, atrela o referido princípio ao aumento da autonomia da escola e à elevação do padrão de qualidade do ensino; no artigo 8º, determina que o processo de construção da gestão democrática deve ser fortalecido por ações e medidas de órgãos locais e centrais; no artigo 9º, estabelece os instrumentos que devem ser utilizados para consecução dos objetivos da gestão democrática, que são: a participação dos profissionais da escola na elaboração da proposta pedagógica, a participação da comunidade nos processos consultivos e decisórios por meio de órgãos colegiados como Conselho de Escola e APM, o exercício da autonomia na gestão pedagógica, administrativa e financeira, a transparência e a

responsabilidade na gestão e a valorização da escola. No artigo 10º, versa sobre a autonomia da escola como mecanismo de fortalecimento da gestão democrática.

Nos demais capítulos, as NRB's versam sobre as instituições escolares (capítulo II, artigos 11º ao 14º), os Colegiados (artigos 15º, com duas sessões, a I, referente ao Conselho de Escola, artigos 16º ao 19º e a II, referente aos Conselhos de Classe e Série, artigos 20º a 23º). O capítulo IV versa sobre as normas de gestão e convivência (artigos 24º a 28), enquanto o capítulo V versa sobre o plano de gestão da escola (artigos 29º a 31º).

As referidas NRB's foram apreciadas pelo CEE e aprovadas em 18/03/1998, passando a ser o documento orientador das escolas públicas estaduais na elaboração do regimento escolar e da proposta pedagógica. Martins (2003a) destaca que o processo de negociação das NRB'S com a categoria dos profissionais da educação e seu sindicato foi longo, conturbado e cheio de intervenções. O documento pronto foi alvo de resistência por parte dos profissionais da educação, problema que poderia ter sido minimizado se estes e outros atores interessados em seu conteúdo pudessem participar devidamente das discussões. Após este período, as NBR tramitaram pelo Conselho Estadual de Educação e foram aprovadas.

Em momento algum as NRB's, documento estruturador da política educacional do Estado de São Paulo, foram submetidas à discussão com os demais setores da sociedade capazes de representar a população atendida pela escola. Apesar de o discurso apregoar a implementação da gestão democrática nas escolas públicas paulistas por meio da descentralização, da autonomia e da participação, na prática “a cultura político-administrativa consagrada por práticas tradicionais” não se rompe definitivamente, servindo de substrato para a existência de práticas patrimonialistas (MARTINS, 2003a, p. 541-542).

As mudanças no cenário político e econômico influenciaram diretamente a implementação da gestão democrática, pois, apesar de terem permitido a incorporação dos anseios da sociedade por maiores espaços de participação, promoveram uma resignificação em seu conteúdo para justificar a retração do Estado na oferta de educação de qualidade para as classes trabalhadoras e a transferência de responsabilidades à sociedade. A gestão democrática perdeu seu caráter transformador e progressista nos moldes em que foi formulada no texto legal e passou a se configurar em uma técnica de gestão visando ao aumento da eficiência e da eficácia dentro do modelo gerencial adotado pelo Estado em virtude da reforma pela qual passou (BRUNO, 2008; KLÉBIS, 2009).

No estado de São Paulo, a implementação da gestão democrática se deu pela abertura à possibilidade de elaboração do regimento escolar e da proposta pedagógica de cada unidade

e pelo incentivo à ativação dos órgãos colegiados e instituições²³ de participação da comunidade. Enquanto a legislação é estabelecida por políticos, técnicos e burocratas, a implementação se dá pela ação dos profissionais da educação no âmbito das escolas. Desta forma, o passo seguinte é a capacitação deste público para a efetivação das mudanças.

A adequação da rede pública de ensino aos direcionamentos estabelecidos por meio da legislação foi estimulada, orientada e conduzida por cursos de capacitação aos gestores (supervisores de ensino, diretores, vice-diretores e coordenadores de escolas), onde estes foram instrumentalizados com conhecimento teórico e prático que favorecesse a adequação da escola a este novo contexto. Mais uma vez o caráter centralizador da política educacional no Estado de São Paulo se faz perceber, pois os atores diretamente relacionados com a efetivação da política pública²⁴ são treinados para sua consecução numa clara imposição da visão de setores dominantes da sociedade às camadas populares, algo bem distante do que foi almejado pelos educadores na década de 1980.

Passamos agora a focar a atenção sobre os programas utilizados pela SEE/SP para implementar a gestão democrática no que diz respeito à elaboração do projeto político pedagógico e do regimento escolar, e aos cursos de capacitação dos gestores.

1.2.1 - Elaboração do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Escolar

A elaboração do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Escolar foi subsidiada por documentos modelos, enviados pela SEE/SP às escolas no sentido de orientar a elaboração dos mesmos.

No documento “A Construção da Proposta pedagógica²⁵ da escola” (SÃO PAULO, 2000) os gestores escolares recebem orientação da SEE/SP sobre como elaborar o Projeto Político Pedagógico, mediante resposta a questionamentos que delineiam o começo, o meio e o fim deste. A proposta do referido documento é “subsidiar reflexões, bem como as decisões e ações a serem tomadas” (SÃO PAULO, 2000, p.4).

²³ O estado de São Paulo já possuía em sua legislação mecanismos que permitiam a participação desde 1931, com a instituição da APM (Associação de Pais e Mestres). Em 1984, foi instituído o Conselho Deliberativo. Entretanto, esta participação focava a orientação da família para questões sanitárias e de disciplinação (SPÓSITO, 1999; KLÉBIS, 2009).

²⁴ O conceito de política pública aqui utilizado é o explicitado por Teixeira (2002, p. 2), que a coloca como “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações”. Nos referimos à política pública de implementação das NBR’s, com a elaboração do Regimento Escolar.

²⁵ O Projeto Político Pedagógico é chamado de Proposta Pedagógica nos documentos oficiais. A opção por utilizar o nome Projeto Político Pedagógico para referenciar o documento que norteia os trabalhos na escola nas dimensões pedagógica e administrativa está ligada à noção de que tal documento estabelece o tipo de formação política para dada sociedade a ser realizada na escola mediante determinadas ações educativas, de acordo com Veiga (2008).

Tais modelos continham a estrutura básica necessária à elaboração do projeto político pedagógico como documento necessário à organização do ensino e da aprendizagem na escola como um todo e particularmente na sala de aula. O Projeto Político Pedagógico é um dos instrumentos que possibilitam o exercício da autonomia da escola por permitir que cada unidade de ensino estabeleça os princípios, valores e códigos fundamentais na condução das relações e dos trabalhos de formação do alunado. Por ser uma construção baseada na realidade de cada escola visando atender às necessidades e particularidades de um determinado público e superar as dificuldades e problemas enfrentados em determinado contexto, o Projeto Político Pedagógico organiza a escola, o trabalho pedagógico e administrativo, além de resgatar a escola como espaço público de debate, diálogo e reflexão (VEIGA, 2008).

Também o regimento escolar, documento mediante o qual a comunidade escolar estabelece as regras de funcionamento da unidade no que diz respeito aos direitos e deveres dos envolvidos no processo educativo, também foi construído usando um modelo.

Seguindo as orientações dos modelos, as escolas elaboraram seu Regimento e Projeto Político Pedagógico, que foram analisados e homologados pelas respectivas Diretorias de Ensino. Ao estabelecer um modelo de documento e exigir que este seja submetido à apreciação e homologação de um órgão central, a SEE/SP limita os espaços de autonomia da escola e dificulta o estabelecimento de uma cultura de participação, já que a preocupação em fazer um documento “aceitável” pelos órgãos centrais pode levar os gestores a construir os documentos de forma solitária e autoritária também.

Desta forma, a autonomia propalada nos documentos oficiais encontra obstáculos para se efetivar em virtude dos rigorosos procedimentos de organização e controle estabelecidos pela SEE/SP (MARTINS, 2003a; VIÇOTI, 2010). Além disso, a diminuição de recursos financeiros, físicos e humanos também impede o pleno exercício da autonomia na escola.

Durante a deliberação plenária que levou a aprovação do Parecer CEE nº 67/98, o então conselheiro Francisco Antônio Poli votou contrariamente ao posicionamento do conselho pleno alegando considerar as NRB’S centralizadoras e, portanto, cerceadoras da autonomia escolar. O referido conselheiro alega que “respeitando-se essas normas regimentais básicas, quase nada sobra para decisão da escola” (SÃO PAULO, 2008, 325).

Segue polemizando o discurso democratizante dos documentos oficiais, fazendo observações sobre o possível resultado prático de tal posicionamento da SEE/SP, e finaliza questionando a intencionalidade das NBR. Segundo o conselheiro,

É o velho discurso da autonomia, flexibilidade, descentralização, desmascarado, na prática, por determinações que não admitem sequer

questionamentos. O resultado certamente não deverá ser outro: as unidades escolares limitar-se-ão a transcrever, nos seus regimentos, as normas regimentais básicas. Ainda mais quando se determina que “o regimento de cada escola deverá ser submetido à aprovação da Delegacia de Ensino”. Ou seja, além de tudo, qualquer acréscimo, alteração, diminuição na elaboração do regimento terá de ser apreciado pela Delegacia de Ensino. Que autonomia é essa? (SÃO PAULO, 2008, 325).

O centralismo característico da gestão dos sistemas de ensino no estado de São Paulo fica evidenciado na maneira como elementos fundamentais da gestão democrática são implementados, evidenciando que o compromisso dos sucessivos governos que se alternaram desde o estabelecimento das NRB's é utilizar-se daqueles de forma técnica, como mecanismo de gestão para efetivar estratégias de modernização. Desta forma, minam o conteúdo político e emancipador dos documentos que orientam o funcionamento da escola e continuam mantendo os profissionais da educação numa estrutura que não permite o exercício efetivo da autonomia.

1.2.2 - Capacitação dos Gestores Escolares

É impossível implementar qualquer mudança na gestão de uma instituição sem capacitar, treinar, orientar seus gestores. Neste sentido, a SEE/SP promoveu diversos cursos para a equipe gestora das unidades de ensino, visando capacitá-los ao exercício da gestão democrática. A tarefa de treinar uma liderança que permaneceu longo tempo agindo segundo ordenamentos burocráticos e centralizados não é tarefa fácil. Mais difícil ainda é possibilitar a desconstrução das práticas e conteúdos autocráticos vivenciados por tantos anos.

Para tal tarefa, fundamental à adequação do estado aos ordenamentos de modernização, a SEE/SP valeu-se de orientações defendidas por organizações internacionais, nos moldes hegemônicos absorvidos e adotados pelos governos no Brasil.

Um dos primeiros programas de capacitação de gestores escolares implantado no estado de São Paulo foi o Circuito Gestão, que começou a vigorar no ano de 2000. Nele, o perfil de gestor defendido era o de líder flexível, com visão pluralista, disciplinado, capaz de exercer autoridade com equilíbrio, de negociar, de estimular a criatividade, de desenvolver seu potencial com entusiasmo, de motivar e envolver a equipe. Contou com cinco encontros modulares e capacitou 20.000 gestores²⁶ (KLÉBIS, 2009).

Ao analisar o conteúdo do material utilizado durante o curso, Klébis (2009) identifica uma visão produtivista, utilitarista e pragmática de gestão escolar, preocupada com a relação custo/benefício e com o *marketing*, relegando a dimensão política da educação. Destaca, também, a migração do modelo burocrático para o gerencial, baseado na flexibilidade,

²⁶ Supervisores de ensino, diretores, vice-diretores, coordenadores e ATPs (Assistentes Técnicos Pedagógicos)

descentralização, competitividade, desempenho contínuo e crescente, direcionamento estratégico, transparência e cobrança de resultados (KLÉBIS, 2009, p. 163).

Mesmo utilizando o mote da gestão democrática, o conteúdo do referido curso de capacitação promove outro tipo de gestão cujos recursos, estratégias e procedimentos, apesar de portarem alguma similaridade, têm objetivos diametralmente opostos aos da gestão democrática, conforme destacaremos a seguir.

Outro curso de formação continuada e em serviço de gestores escolares e supervisores de ensino foi o “Progestão”, que visava “formar lideranças comprometidas com a construção de um projeto de gestão democrática, focada no sucesso escolar dos alunos das escolas públicas de ensino fundamental e médio” (CGEB, 2012).

Iniciado no ano de 2004 como resultado da parceria entre a SEE/SP, por meio da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), o Progestão contou com três edições. Na 1ª e 2ª, foram abrangidas 63 Diretorias de Ensino e capacitados os gestores das escolas que oferecem o ciclo II do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, bem como os supervisores em exercício nas respectivas Diretorias. As referidas escolas tinham a peculiaridade de serem classificadas como “mais complexas e com maiores dificuldades de gestão”(SEE/SP, 2012).

A 3ª edição, realizada em 2006, abrangeu 26 Diretorias de Ensino com escolas que oferecem o ciclo II do Ensino Fundamental e o Ensino Médio e todas as escolas exclusivas de ciclo I do Ensino Fundamental. Nesta etapa, foram atendidas gradativamente todas as equipes gestoras das escolas e das Diretorias de Ensino da Capital, Grande São Paulo e Interior (SEE/SP, 2012).

O Progestão incluía atividades à distância (75%) e presenciais (25%) no intuito de formar lideranças que pudessem, junto com sua equipe, desenvolver a gestão democrática no âmbito da escola. Tinha como objetivos específicos contribuir para desenvolver um perfil de liderança democrática, desenvolver competências em gestão escolar, valorizar a prática profissional dos gestores escolares, desenvolver a autonomia de estudo dos gestores na perspectiva de sua formação continuada, estimular a formação de redes de intercâmbio de experiências e informações em gestão escolar e fortalecer o processo de democratização e autonomia das escolas públicas (CGEB, 2012).

Em relação ao curso, Klébis (2009) destaca que teve boa aceitação entre os gestores e abrangeu a totalidade dos diretores do estado de São Paulo. Entretanto, coloca que o curso teve a característica de “focar os problemas numa perspectiva de solução intraescolar, como

se tudo dependesse da “eficácia” da gestão escolar” (KLÉBIS, 2009, p. 170), como se todos os problemas enfrentados pela escola fossem resultado de uma gestão ruim.

Ao analisar os princípios e objetivos do “Progestão”, Scotuzzi (2008) observou que o curso identificou o gestor escolar, diretor, como figura de autoridade máxima na escola e que tem como dever exercer a liderança e tomar a iniciativa para propor ações, acompanhá-las, organizar espaços e corrigir rumos. O mesmo autor afirma que o programa estimula o trabalho em equipe e a participação da comunidade escolar nas decisões sobre ações a serem utilizadas na solução de problemas.

Porém, ao confrontar aquilo que é disseminado pelo curso com a prática cotidiana das escolas pesquisadas, Scotuzzi (2008) destacou alguns pontos importantes que revelam contradições inerentes ao curso e ao sistema de ensino estadual paulista. A autora coloca que alguns módulos do curso são bastante prescritivos e chegam a propor um passo-a-passo para alcançar alguns objetivos²⁷; a participação trabalhada pelo Progestão tem o sentido de partilha de decisões, mas também de suprir as deficiências do Estado, assumindo a tendência de propagar a política de Estado mínimo e responsabilização da escola e das equipes. Na concepção da autora, o ponto crítico do programa está em

Incentivar uma política de gestão escolar alicerçada mais na “boa vontade” e no “sacrifício” das pessoas do que em condições propícias de trabalho, em exigências profissionais, em descompromisso político (SCOTUZZI, 2008, p. 223).

Scotuzzi (2008) segue destacando que a estrutura do sistema de ensino não favorece a formação de equipes duradouras, colocando o trabalho em equipe em segundo plano e que a participação fica prejudicada em função da instabilidade de alguns professores no cargo. Finaliza que a estrutura do sistema de ensino paulista é um “elemento dificultador na implementação de processos democráticos na escola” (SCOTUZZI, 2008, p. 220).

Mais uma vez a gestão democrática serve de estratégia para a adoção de mecanismos de gestão gerencial no âmbito escolar pela congruência existente entre práticas adotadas por ambas. Porém nunca é demais ressaltar que os objetivos, e, portanto, os resultados finais, são bastante divergentes.

Além do Circuito Gestão e do Progestão, os gestores escolares contaram ainda com um curso de especialização em Gestão Educacional entre os anos 2005 e 2006, oferecido pela

²⁷ A autora coloca como exemplo o Módulo V do curso que abordou o tema da convivência democrática na escola com ênfase no combate à violência no ambiente escolar. Soluções do tipo passo-a-passo tornam-se complexas tendo em vista o fato de as escolas enfrentarem realidades diversas. Além disso, as escolas correm o risco de aplicar soluções exógenas em detrimento da construção de planos de ação que sejam gestados no contexto da própria escola.

UNICAMP em parceria com a SEE, que disponibilizou 6.000 vagas. O curso era semipresencial, com 180 horas ministradas à distância através de videoaulas, videoconferências, 180 horas ministradas presencialmente e outras 30 horas dedicadas à produção de um Trabalho de Conclusão de Curso.

Fica claro o esforço da SEE/SP para capacitar os gestores escolares no sentido de fazer as mudanças necessárias à adequação das escolas para o cumprimento das NRB's, além de desenvolver habilidades de liderança necessárias a uma nova forma de condução da rotina pedagógica e administrativa da escola. Entretanto, Klébis (2009, p. 197) alerta que “o que está implícito nas políticas de governo é o conceito de gestão compartilhada”, no qual o Estado transfere para a escola e para a sociedade algumas responsabilidades que são suas. Ilustra tal perspectiva o incentivo dado pela SEE/SP aos gestores para procurar outras fontes de receita no provimento das necessidades da escola.

Mediante esta forma de implementação, a gestão democrática sofre descaracterização e passa a ser utilizada como estratégia de gestão que transfere responsabilidades à escola e aos gestores, enquanto o governo do estado oferece apenas o mínimo necessário e realiza apenas seu papel de regulador e avaliador da educação.

O modelo de implementação da gestão democrática absorveu os elementos democratizadores reivindicados pelos educadores na década de 1980, porém os modificou para se adequarem aos fundamentos do neoliberalismo que determinam a diminuição de recursos para políticas sociais, a focalização dos mais pobres, a busca da eficiência e da eficácia na gestão das instituições públicas, a prevalência do mercado sobre qualquer outro setor da sociedade, entre outras premissas. Assim, o conteúdo democratizante dos elementos de gestão democrática perderam seu poder transformador da sociedade pela forma como foram implementados.

A gestão da escola no modelo gerencial, amplamente identificadas com as políticas neoliberais, permite o retorno da concepção tecnicista de educação (KLÉBIS, 2009), que

a partir do pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, [...] advoga a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional (SAVIANI, 1995, p. 23).

A pedagogia tecnicista retira das mãos do professor e da escola a possibilidade de organização do trabalho pedagógico, afinal

o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando professor e aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e

controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais (SAVIANI, 1995, p. 24).

Desta forma não sobra espaço para o exercício da autonomia. Ocorre investimento de tempo e esforço na construção de uma Proposta Pedagógica, porém a centralização do planejamento e organização das atividades pedagógicas dificultam sua aplicação na escola.

Neste contexto, a participação é estimulada no sentido de favorecer a legitimação da retração do Estado por meio da redução de gastos e recursos (FREITAS, 2000) e a responsabilização da escola e dos profissionais da educação pelos fracassos e má qualidade da educação (VIÇOTI, 2010).

1.3 - Dos documentos oficiais à realidade prática

Conforme exposto anteriormente, o texto legal acolhe o princípio da gestão democrática na condução dos trabalhos das escolas no que diz respeito às questões de cunho pedagógico, administrativo e financeiro. Entretanto, mesmo no âmbito escolar, a gestão democrática sofre descaracterização, atendendo às orientações que aplicam a gestão no modelo gerencial naquilo em que esta tem de congruente com ela, sem alterar as relações de poder.

É relevante, portanto, discutir cada um dos elementos de consecução da gestão democrática à luz de um referencial teórico, visando compreender o uso que se tem feito de cada um deles para cumprir objetivos relacionados à modernização do Estado. O fundamento de democratização se perde quando o uso que se faz de cada um dos elementos da gestão democrática é utilizado para atender objetivos de desconcentração, legitimação e modernização.

Por meio das NRB's que integram o Parecer CEE 67/98, a SEE/SP estabelece no artigo 9º que a gestão democrática far-se-á mediante a:

- I – participação dos profissionais da escola na elaboração da proposta pedagógica;
- II – participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar – direção, professores, pais, alunos e funcionários – nos processos consultivos e decisórios, através do conselho de escola e associação de pais e mestres;
- III – autonomia na gestão pedagógica, administrativa e financeira, respeitadas as diretrizes e normas vigentes;
- IV – transparência nos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros, garantindo-se a responsabilidade e o zelo comum na manutenção e otimização do uso, aplicação e distribuição adequada dos recursos públicos;
- V – valorização da escola enquanto espaço privilegiado de execução do processo educacional (SÃO PAULO, 2011, p. 380, grifo nosso).

A participação figura como elemento-chave e central para a realização da gestão democrática, acompanhada da autonomia, da transparência e da valorização da escola.

Vejamos como cada um destes elementos foi descaracterizado para gerar a noção de que a gestão democrática está se consolidando, quando, na verdade, é o modelo gerencial que se materializa.

1.3.1 – Participação: exercício democrático ou técnica de gestão?

Pensar em gestão democrática remete imediatamente à questão da participação dos envolvidos – gestores, trabalhadores e beneficiários - nos processos de condução da instituição visando à melhoria dos serviços por ela prestados, mediante a melhor utilização dos recursos e do tempo (PARO, 2002).

Quando se fala em gestão democrática, a participação é colocada inequivocamente como principal mecanismo para sua consecução (PARO, 2002), pois representa “uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo” (LIMA, 2011, p. 80). A participação é uma necessidade fundamental do ser humano, um caminho natural para a expressão de sua “tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (BORDENAVE, 1989, p. 16). É, também, uma forma de promover a interação entre os indivíduos, de permitir sua autoexpressão e de desenvolver o pensamento reflexivo.

A participação, portanto, tem uma base instrumental, pois, realizar coisas com os outros é mais profícuo e útil do que fazê-lo sozinho, e também uma base afetiva, isto é, participamos porque nos sentimos bem em fazê-lo. Além disso, “participar é um direito reclamado e conquistado através da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada, ou imposta” (LIMA, 2011, p. 77).

Há na escola uma participação que é decorrente das atividades de ensino-aprendizagem e do papel e/ou atribuições que cada ator desempenha (participação imposta), tais como ensinar e aprender, lecionar aulas e frequentar as aulas, avaliar e ser avaliado, no caso de professores e alunos. Esta participação “deve ser claramente distinguida da participação na decisão, no governo, organização e administração da escola” (LIMA, 2011, p. 78).

A instituição escolar sofreu uma série de mudanças que culminaram na criação de estruturas e órgãos capazes de propiciar esta segunda forma de participação, configurando uma situação democrática. A participação na educação e na escola é vista hoje como um

elemento de consecução da gestão democrática e como tal “deve constituir uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada” (LIMA, 2011, p. 77).

A participação pode apresentar diferenças em sua qualidade, podendo ser caracterizada pelo ato de estar presente sem manifestar opiniões, inclinações e vontades, ou evidenciar o engajamento, ao permitir que os envolvidos tomem parte nas decisões importantes (BOBBIO, 1998, p.888).

No primeiro caso, fala-se em participação passiva, sendo que o indivíduo apresenta

atitudes e comportamentos de desinteresse e de alheamento, falta de informação imputável aos próprios atores, de alienação de certas responsabilidades ou de desempenho de certos papéis, de não aproveitamento de possibilidades, mesmo formais, de participação (LIMA, 2011, p.86).

Os indivíduos ficam, portanto, como receptores daquilo que foi decidido ou realizado para eles, esboçando certa apatia ou envolvimento mínimo.

No segundo caso, fala-se de participação ativa, quando os indivíduos tomam parte de um processo decisório em todas as suas etapas e dimensões (BORDENAVE, 1989). Eles apresentam

atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização, individual ou coletivo [...] capacidade de mobilização para a ação, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes, afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia [...] e da capacidade de influenciar nas decisões (LIMA, 2011, p. 84).

Paro (2002, p. 49) defende este tipo de participação, em que os membros da comunidade escolar (interna e externa) tomam de decisões conjuntas e não somente realizam eventos ou executam tarefas predeterminadas. Spósito (1999, p. 49) reforça esta concepção ao afirmar que a “participação dos pais não deve se limitar apenas à “integração com a comunidade” ou à “colaboração”, mas como um mecanismo de representação e participação política”.

Participar das decisões no âmbito escolar torna-se difícil por vários aspectos e, em função disso, os órgãos colegiados e as instituições promovem a participação indireta que se materializa da designação de representantes que assumem diferentes tipos de representação: como fiduciário – representante dos interesses gerais ou como delegado – representante de interesses particulares (BOBBIO, 2006, p. 58; LIMA, 2011, p. 81).

A abertura para a participação na tomada de decisões, indireta para aqueles que são representados e direta para os representantes, leva-nos a refletir sobre os graus de controle que

os membros de uma instituição têm sobre as decisões a serem tomadas e, também, sobre a importância atribuída às decisões que estes sujeitos são chamados a tomar.

Há diferentes graus de participação a considerar quando levamos em conta o controle que os membros têm sobre a tomada de decisões. Na *cogestão*, “a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade”, onde os participantes podem influenciar diretamente na construção de planos de ação e na tomada de decisões (BORDENAVE, 1989, p. 32). Na *delegação*, os membros podem exercer autonomia em certos campos, tomando decisões sem consultar seus superiores e, no grau mais alto de participação, temos a *autogestão*, na qual “o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa” (BORDENAVE, 1989, p. 32).

Os documentos oficiais determinam que a participação da comunidade escolar deve ser ativa e propiciada por colegiados, numa forma de cogestão. Ao estabelecer que a comunidade deva participar dos processos consultivos e decisórios por meio do Conselho de Escola e da Associação de Pais e Mestres, a qualidade e o grau desta participação ficam bem delineados, evidenciando que à comunidade cabe a possibilidade de tomar decisões juntamente com o gestor escolar, visando ao benefício da escola.

Sobre a importância das decisões que os membros têm a oportunidade de tomar, Bordenave (1989, p. 33) coloca que há vários níveis a considerar, afinal, “em qualquer grupo ou organização existem decisões de muita importância e outras não tão importantes”. Segundo sua importância, as decisões podem ser organizadas em níveis, do mais alto ao mais baixo, conforme explicitado pelo autor:

- Nível 1 – Formulação da doutrina e da política da instituição;
- Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias;
- Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos;
- Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações;
- Nível 5 – Execução de ações;
- Nível 6 – Avaliação de resultados (BORDENAVE, 1989, p. 34).

Tradicionalmente, há uma disposição razoável em permitir a participação nos níveis 5 e 6, enquanto os níveis mais elevados e estratégicos são exercitados por alguns poucos burocratas (BORDENAVE, 1989, p. 35). Porém, ao longo do tempo, houve um processo de descentralização em que a escola passou a ser um núcleo de gestão onde decisões políticas podem ser tomadas mediante a construção da proposta pedagógica.

Historicamente, a partir dos anos finais de 1920 e na década de 1930, as teses reformistas defenderam a abertura da escola aos usuários, mas somente como forma de

oferecer instrução elementar às massas (SPÓSITO, 1999, p. 47). A partir da década dos anos 1970, durante o regime militar, a participação passou a ser compulsória e tutelada por regras burocráticas, com a regulamentação da Associação de Pais e Mestres (APM), estabelecendo uma “condição de cidadania sob controle” (SPÓSITO, 1999, p. 48). Entretanto, a partir da década de 1980, em que a Constituição estabeleceu a gestão democrática como princípio e a LDB estabeleceu a descentralização como forma de organização da educação, deu-se a abertura para que houvesse um alargamento dos espaços de participação em níveis de importância mais elevados dentro da escola, configurando-se em uma grande conquista para a sociedade.

Contudo, no processo de normalização da participação surgem as restrições, imposições, direcionamentos que, sob o pretexto de estabelecerem regras que ordenem o exercício participativo, acabam por estabelecer privilégios ou permitir a prevalência de alguns atores sobre outros. Segundo Martins (2002b) é possível afirmar que:

A participação de atores em processos de decisão institucional, seja no ambiente político e/ou no organizacional, tem sido condicionada pelo contexto histórico que molda os mecanismos de funcionamento desses processos (MARTINS, 2002, p. 15).

Os professores, por exemplo, juntamente com os diretores, foram chamados a participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola, documento que evidencia o compromisso com a formação dos indivíduos para um tipo de sociedade e explicita os princípios estabelecidos para a condução da unidade escolar e sua intencionalidade (VEIGA, 2008). Desta forma, os professores são alçados a uma participação de Nível 1 de importância nas decisões, de acordo com Bordenave (1989), posição antes ocupada apenas por burocratas de instâncias superiores.

Contudo, pais e alunos, atores diretamente interessados nos princípios e intencionalidades que conduzem a escola, foram aliçados do processo de elaboração da proposta pedagógica. Em relação a isso, Arelaro (2007, p. 901) chamou a atenção para o fato de que:

de certa maneira, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/90) definiu como direito dos pais a participação na definição das propostas pedagógicas das escolas de seus filhos, bem como de ter conhecimento do processo pedagógico (art. 53, parágrafo único) acompanhando seu desenvolvimento e avaliação.

Porém, essa participação política importante foi vedada aos pais, e também aos alunos, quando o texto da LDB nº 9394/96 e, também, as NRB's, destacam que a elaboração da proposta pedagógica deve ficar a cargo dos “profissionais da educação” (SÃO PAULO, 2011,

p. 380). À comunidade como um todo é aberta a possibilidade de participar nas decisões de nível 3, 4, 5 e 6, o que também significa um grande avanço tendo em vista o caráter instrutivo e tutelado da participação exercida por ela em um passado recente.

Há o que comemorar quando comparamos as possibilidades de participação atuais com aquelas oportunizadas em tempos passados, com certeza há mais espaços e incentivos à participação agora do que antes. Entretanto, é possível constatar que, apesar destes espaços estarem abertos – em São Paulo, por exemplo, a legislação que estabelece a Associação de Pais e Mestres (APM) é de 1931 e o Conselho de Escola (CE), de 1984 (TRINDADE, 2009) – no cotidiano escolar ela não se concretiza ou acontece de forma superficial.

Ao refletir sobre as instâncias de participação da comunidade na escola, Paro (2002, p. 46) destaca que estas evidenciam “caráter formalista e burocratizado” e que os empecilhos à participação na gestão escolar são inerentes à própria escola como instituição que pouco oportuniza e incentiva sua consecução.

Mendonça (2001, p.87), por sua vez, destaca que os mecanismos adotados pelos sistemas para regular a participação dos setores da escola nos órgãos colegiados estabelecem uma disputa entre eles, com prevalência dos professores sobre os demais membros da comunidade em virtude da imposição de critérios de proporcionalidade. Tal situação é pouco produtiva, pois, ao mesmo tempo em que estabelece mecanismos de disputa em detrimento de formas dialógicas e cooperativas de interação, pode levar ao distanciamento e à desistência os segmentos que percebem o desequilíbrio na balança do poder de decisão.

Gutierrez e Catani (2011) alertam que a fragilidade das escolas em termos de recursos materiais e financeiros, e a disparidade entre os membros que compõem o universo da escola, são realidades que proporcionam dificuldades ao estabelecimento da participação da comunidade nos processos de gestão. Paro (2002, p. 44) concorda que “condições materiais precárias [da escola] levam as questões relativas à cooperação e participação a segundo plano”.

Articular esforços de distintos atores visando atingir objetivos comuns demanda abertura para o desenvolvimento de relações mais igualitárias, tratamento dos conflitos com base no diálogo e na busca de consensos, clareza da finalidade social da escola e esforço para persistir diante das contradições que surgem naturalmente nas relações entre indivíduos diferentes. Tal exercício não se faz sem pessoas com forma de pensar e atitudes democráticas (PARO, 2002, p. 25), que percebam a participação como um direito e não como uma benesse concedida pelo diretor à comunidade.

Além disso, as mudanças no cenário político e econômico macro repercutem no ambiente escolar alterando a concepção de gestão escolar, do papel do diretor e, também, o sentido da participação (KLÉBIS, 2009, p.193). Quando almejada e defendida pela sociedade e seus representantes nos anos 1980, a participação teve caráter democratizante e de superação das desigualdades pela oferta de educação que contribuísse com a formação e a autonomia dos educandos. A participação hoje estimulada nas escolas se presta à pacificação das relações de trabalho, a dissimulação de conflitos e contradições, a busca da eficiência e da eficácia, ao reforço do controle interno e ao consenso (obrigado ou imposto) (KLÉBIS, 2009; LIMA, 2011).

Mediante orientação de organismos internacionais, impõem-se sobre a escola a prática da gestão participada e da coparticipação, importada do setor empresarial para o público e deste para a escola, em que não se participa dos processos de tomada de decisões, mas da resolução de problemas e conflitos. Os interessados têm uma sensação de alargamento da participação, porém esta é apenas funcional e fictícia, despolitizada e longe de alterar a estrutura de poder no âmbito escolar. Desta forma

A direção democrática das escolas cederá lugar à “gestão escolar participada”, a participação no governo da escola será substituída por outras acepções de participação – participação como técnica de gestão (LIMA, 2011, p. 148).

É esta a perspectiva difundida pelos documentos oficiais e pelos programas de formação continuada de diretores de escola no estado de São Paulo em que a gestão participativa é considerada sinal de competência e eficiência, sendo importante “técnica de gestão” (KLÉBIS, 2009, p. 194) utilizada para mediar e minimizar conflitos, anulando o conteúdo político das interações no âmbito escolar e entre esta e as instâncias mais elevadas na hierarquia administrativa da SEE/SP.

Sendo assim, verifica-se que há um longo caminho a ser percorrido para que a participação capaz de alterar as práticas escolares se concretize.

Cabe lembrar o que Bordenave (1989) destaca, ao afirmar que a participação oferece vantagens para progressistas, ao propiciar o desenvolvimento de relações mais igualitárias e democráticas, mas também é vantajosa para os conservadores, ao permitir a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns. Uma participação permitida e ao mesmo tempo dificultada só pode ter o propósito de manter inalterado e sem questionamentos o *status quo*, legitimando práticas pseudodemocráticas e sem compromisso com a qualidade da educação.

1.3.2 – Autonomia: emancipadora ou paliativa?

Juntamente com a participação e a descentralização, a autonomia faz parte de uma tendência hegemônica mundial de mudança na gestão das instituições públicas de ensino pela reestruturação dos respectivos sistemas (KRAWCZIK, 1999). É uma condição fundamental para o desenvolvimento da identidade de uma instituição e uma qualidade inerente à democracia, mas também é estratégia de políticas.

Inspirada nos movimentos de trabalhadores em que a autonomia era o paradigma orientador, a partir da década dos anos 1960 os educadores passaram a reivindicar a autonomia como meio de criar condições para que práticas inovadoras pudessem ser implementadas sem ser condenadas ao fracasso por rotinas burocráticas e centralizadoras (MARTINS, 2002). Desta forma, este valor fundamental à construção de uma escola capaz de exercitar a criatividade na solução de problemas, resultando na melhoria do atendimento de qualidade à comunidade, foi incorporado como objeto de luta pelos setores progressistas da sociedade (MARTINS, 2003a).

O contexto histórico de incorporação do conceito de autonomia no âmbito da educação revela ligação direta com a ideia de autogoverno – governar-se a si próprio, exercer liberdade nas decisões, autogestão (BARROSO, 2011; MARTINS, 2002). A autogestão de escolas “aparece como a possibilidade efetiva de se romper com a tradição centralizada, burocratizada e antidemocrática de administração, planejamento e avaliação” nas escolas (MARTINS, 2002, p. 47).

Porém, é preciso destacar que a autonomia possui um componente relacional (somos autônomos de alguém ou alguma coisa) e outro de relatividade (somos mais ou menos autônomos). Apesar de pressupor a liberdade, não deve ser confundida com independência. Desta forma, autonomia é uma forma de “gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis” (BARROSO, 2011, p. 23).

Desta forma, a autonomia como sinônimo de autogestão no âmbito escolar encontra limites que se colocam em virtude da “normalização externa da própria área e pelas relações sociais gerais que impregnam a dinâmica de funcionamento das sociedades” (MARTINS, 2002, p. 47).

Há, no entanto, uma tendência internacional de consagrar formas mais livres de organização dos sistemas e da escola que revalorizou o poder local e permitiu a afirmação de singularidades. Por meio dela, a escola pode definir sua identidade ao buscar caminhos para melhor atender a comunidade na qual está inserida, sem perder de vista os determinantes que

estruturam a instituição escolar no contexto maior do sistema de ensino. Neste sentido, é possível pensar na possibilidade de atendimento específico de algumas necessidades da comunidade por meio de caminhos próprios e apropriados ao contexto no qual a unidade de ensino se insere. Essa perspectiva, porém, vem construindo “uma noção de autonomia esvaziada de seu significado original” (MARTINS, 2002, p. 48)

A LDB anterior (Lei nº 4.024/61) já propugnava a autonomia e a descentralização administrativa como mecanismos fundamentais na educação, porém, na prática, o que ocorreu foi o contrário, um processo de centralização administrativa (KRAWCZIK, 1999).

A partir da década de 1980, a discussão sobre autonomia foi retomada e reafirmada como instrumento de democratização, juntamente com as lutas pelo estabelecimento da gestão democrática e pela garantia do acesso à educação escolar básica a todos os brasileiros em idade escolar e àqueles que não tiveram acesso a ela em tempo oportuno. Porém, na década de 1990, assume um contorno diferenciado do ideal proposto pelos educadores nos anos 1950. Passa a ter um caráter técnico, desvinculado do componente político e fortemente ligado a regulamentações de instâncias superiores (KRAWCZIK, 1999).

O modelo de gestão das instituições escolares implementado a partir dos anos 1990 propõe:

instituições autônomas com capacidade de tomar decisões, elaborar projetos institucionais vinculados às necessidades e aos interesses de sua comunidade, administrar de forma adequada os recursos materiais e escolher as estratégias que lhe permitam chegar aos resultados desejados e que, em seguida, serão avaliados pelas autoridades centrais (KRAWCZIK, 1999, p. 118-119).

Este é o modelo instituído pelas NRB's ao colocar a autonomia como um elemento fundamental para o estabelecimento da gestão democrática. Fala-se em “autonomia pedagógica, administrativa e financeira, respeitadas as diretrizes e normas vigentes” (SÃO PAULO, 2011, p. 380).

Esta autonomia que deve respeitar diretrizes e normas, ou seja, a autonomia reduzida à dimensão jurídico-administrativa, limita as possibilidades de decisão a ações e circunstâncias que não alteram as práticas escolares e que pouco contribuem para a construção da identidade própria da unidade escolar (BARROSO, 2011). Abre-se a possibilidade de escolha entre caminhos preestabelecidos que, na maioria das vezes, não condizem com as necessidades prementes da escola e da comunidade (ROSAR, 2008). Desta maneira, o caráter político da autonomia, inserido na possibilidade de exercício do poder por meio do diálogo e da reflexão na busca de soluções adequadas e compatíveis com a realidade, fica embotado e perde a

capacidade transformadora. O que ocorre é uma ampliação de responsabilidades, com sobrecarga de trabalho administrativo e sem a infraestrutura necessária (OLIVEIRA, 2008).

Botler (2003, p. 128-129) fala de “autonomia relativa (ou falsa autonomia)” ao se referir a instituições altamente regulamentadas e que devem seguir as normas e diretrizes sem questionar, apenas aderindo a elas. Alerta que este direcionamento pode servir como referência para hierarquizar, burocratizar e gerenciar, ou pode servir para estimular a democracia, a ética nas relações e a organicidade da instituição, dependendo da forma como é implementado e do espaço que oferece para o exercício da autonomia.

A autora destaca, ainda, que a autonomia outorgada:

vem no discurso instituído pelo Estado, que regula e define padrões de conduta que são veiculados e aceitos socialmente no sistema educacional, através de argumentos que nem sempre correspondem às reais possibilidades e necessidade de cada comunidade ou unidade escolar (BOTLER, 2003, p.131).

Trindade (2009, p. 31-32) fala de autonomia decretada para descrever o que ocorre no estado de São Paulo e, ao analisar a trajetória dos mecanismos de gestão democrática no referido estado, destaca que a autonomia pedagógica tornou-se inexpressiva a partir de 2008, com o estabelecimento da Proposta Curricular²⁸. A autonomia financeira é restrita e acaba se resumindo apenas ao gerencialismo daquilo que já é pré-determinado e a gestão administrativa é limitada, pois a escola não determina seu funcionamento ou organização.

Já para Klébis (2009, p. 196), embora o discurso da SEE/SP destaque a necessidade de maior autonomia para as escolas, concomitantemente vem ocorrendo um processo de centralização de processos decisórios e de controle dos resultados de ensino e aprendizagem. A autora fala também de uma autonomia aparente devido à falta de recursos que a escola sofre na atualidade.

Esta autonomia decretada, outorgada, relativa e aparente, engessa a escola ao limitar as possibilidades de decisão a um espaço restrito àquilo que as instâncias superiores estabelecem como permitido, dificultando o surgimento de propostas criativas, autênticas e singulares que propiciem a superação das dificuldades do cotidiano escolar.

Viçoti (2010) argumenta que os benefícios da autonomia no âmbito escolar só se tornariam reais se a escola gozasse de maior liberdade para se autorganizar, e segue afirmando

²⁸ A Proposta Curricular do Estado de São Paulo é um conjunto de documentos que estabelecem o conteúdo pedagógico das escolas a partir de 2008. Em 2010, deixou de ser proposta e passou a constituir o currículo oficial do Estado de São Paulo, que todo professor deve seguir de acordo com a disciplina que ministra em sala de aula. Para maiores informações acessar: <http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/spfe2009/HOME>.

que, do modo como foi implementada, esta autonomia não foi significativa no exercício da democratização e da participação como se acreditava.

Barroso (2011, p. 25) reforça que a autonomia é um “conceito construído social e politicamente” por todos os diretamente envolvidos no cotidiano da escola e afirma que

o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas, mais do que “regulamentar” o seu exercício, deve criar condições para que ela seja “construída” em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objetivos que enformam o sistema público nacional de ensino (BARROSO, 2011, p. 23).

Mais uma vez, um elemento fundamental da gestão democrática perde sua capacidade de alterar as relações de poder no âmbito escolar pela forma como foi implementado. O discurso da autonomia encobre o que o tempo e a realidade insistem em revelar, ou seja, que o estado continua centralizando a gestão pedagógica, administrativa e financeira ao estabelecer rigorosos procedimentos de organização e funcionamento das escolas, cabendo a ela decidir somente sobre questões de menor importância e que não permitem que soluções apropriadas ao contexto possam aflorar (MARTINS, 2003a).

O Parecer CEE 67/98 traz em seu bojo a declaração de voto do Conselheiro Francisco Antonio Poli, em que o mesmo questiona a autonomia concedida à escola, já que esta deve elaborar seu regimento de acordo com as NRB's, restando muito pouco para decidir. Denuncia ainda o caráter altamente centralizador das NRB's, o que dificulta o exercício da autonomia escolar (SÃO PAULO, 2009).

Torna-se necessário, então, alterar o foco da concessão da autonomia regulamentada para o do reconhecimento da autonomia intrínseca a cada instituição de ensino, de tal forma que seu pleno exercício seja revertido em benefício das aprendizagens dos alunos e, portanto, da melhoria da qualidade do ensino (BARROSO, 2011).

1.3.3 - Transparência

É importante que as pessoas sejam colocadas em condições adequadas para participar, pois, sem informações adequadas não seriam capazes de avaliar o trabalho desenvolvido na escola (SOUZA, 2009).

O compromisso com a gestão da escola se firmará à medida que as informações estejam fluindo de forma límpida e transparente. A desinformação gera resistência ou indiferença à participação, falta de compromisso, e é fruto de temor frente à possível contestação ou descoberta de equívocos na gestão (BORDIGNON e GRACINDO, 2009).

Porém, a disponibilização de informações a posteriori, desvinculada do processo de produção e veiculação das mesmas, apresentando apenas os resultados do que foi decidido,

também não contribui para o estabelecimento de relações mais democráticas no âmbito escolar. A forma como a informação é produzida e veiculada também deve ser alvo de reflexão, debate e busca de consenso.

Um dos valores que norteiam a gestão pública contemporânea é a transparência, preceito que leva o gestor a ampliar as informações oferecidas à sociedade acerca das ações, processos e resultados de uma política pública (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Para que a democracia se consolide como regime político é fundamental dar ao cidadão comum acesso a informações sobre as instituições que prestam serviços públicos à sociedade, afinal, “o segredo é típico de formas autocráticas de governo”, o que torna a transparência um valor fundamental para a democracia (FILGUEIRAS, 2011, p. 76).

Segundo Filgueiras (2011, p. 72), “transparência significa redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais”, com o objetivo de reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos cometidos no setor público. Ainda segundo o autor, a suposição é de que os processos políticos são mais eficientes à medida que as informações estejam abertas e disponíveis ao público.

A noção de transparência indica que o gestor público deve desenvolver regras de conduta que tornem possível o acesso da comunidade a informações pertinentes aos processos e ações desenvolvidas na condução da instituição. Clama, portanto, ao desenvolvimento de procedimentos para tornar acessíveis tais informações.

As NRB's estabelecem a transparência como elemento fundamental da gestão democrática ao determinar que os procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros sejam conhecidos da comunidade escolar, visando garantir a “responsabilidade e o zelo comum na manutenção e otimização do uso, aplicação e distribuição adequada dos recursos públicos” (SÃO PAULO, 2011, p. 380). A transparência é colocada aqui como um componente da *accountability*, já que visa à prestação de contas sobre como os recursos são usados, aplicados e distribuídos.

Na construção de uma definição de *accountability*, Afonso (2010) destaca que esta possui três dimensões estruturantes: uma de informação, ligada diretamente à transparência, outra de justificação, onde os gestores explicitam de forma argumentativa o porquê das decisões tomadas e das ações realizadas, e uma terceira de imposição ou sanção, onde os gestores podem ser responsabilizados.

A informação e a justificação constituem a prestação de contas, que pode ser concebida como uma atividade comunicativa ou discursiva baseada no diálogo crítico e na possibilidade de desenvolver um debate público aprofundado (AFONSO, 2010, p. 150). “A

prestação de contas pode ser definida, em sentido restrito, como a obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações” (AFONSO, 2009, p. 59).

Ainda de acordo com o referido autor, para que a prestação de contas torne-se completa, no contexto da *accountability* é fundamental o elemento da responsabilização, que tem várias dimensões além da imputação de responsabilidade e da imposição de sanções negativas. Responsabilização também diz respeito à assunção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados, à persuasão, ao reconhecimento informal do mérito, à avocação de normas de códigos deontológicos, à atribuição de recompensas materiais ou simbólicas e a outras formas legítimas de indução de responsabilização.

A responsabilização não pode ser efetivada sem a avaliação, pautada em mecanismos adequados de levantamento e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientados, para a produção de juízo de valor sobre determinada realidade ou situação. Desta forma, a avaliação é fundamental no processo de *accountability*, podendo ser realizada antes ou depois da prestação de contas (AFONSO, 2009, p. 59).

É interessante notar que, ao exercer a transparência, o gestor apenas informa a comunidade de algo que ele já decidiu, eliminando a possibilidade de qualquer participação na definição do “o que”, do “como” e do “por que” algo será feito. Neste sentido, ao definir que o gestor escolar deve tornar transparente os procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros, as NRB’s estabelecem que o mesmo deve tornar pública suas decisões ou aquelas apoiadas por ele, fazendo da comunidade escolar a receptora de um produto escolar que veio pronto e acabado.

Se a participação da comunidade escolar em processos consultivos e decisórios, através do Conselho de Escola e da Associação de Pais e Mestres for efetiva, tal problema se resolve, pois todos terão a oportunidade de definir, decidir sobre as questões estratégicas de cunho pedagógico, administrativo e financeiro. Entretanto, os resultados de trabalhos sobre a efetividade dos conselhos escolares e das políticas e reformas legislativas que propiciam e fomentam a participação democrática nos levam a supor que, neste contexto, a transparência [se praticada] tornará público os atos do gestor escolar, suas escolhas e decisões na condução da escola e não o produto do debate, da reflexão e da decisão coletiva (MENDONÇA, 2008; FREITAS, 2000).

Cabe ainda destacar que o gestor disponibiliza as informações sobre os procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros à comunidade, porém quem avalia e responsabiliza segundo seus critérios é o Estado, já que não existe nenhuma normalização que permita à comunidade propor alguma sanção se for verificada alguma conduta imprópria do gestor.

Esta questão torna-se ainda mais complexa ao constataremos que o estado de São Paulo é o único da Federação que provê o cargo de Diretor, o principal gestor e responsável pela unidade escolar, por meio de concurso público, negando à comunidade uma das formas mais básicas de exercício da democracia, as eleições (MENDONÇA, 2008; DOURADO, 2011).

A discussão pode ainda ser aprofundada na busca de melhor compreensão da realidade. Filgueiras (2011) destaca que os conceitos de transparência e *accountability* foram introduzidos na gestão pública a partir da reforma do Estado e vêm se consolidando como técnica de gestão em instituições públicas, inclusive na educação.

O autor faz suas análises a partir da perspectiva da Teoria da Agência²⁹, e segue refletindo que, deste ponto de vista, a transparência fornece ao conceito de *accountability* um sentido “normativo ajustado à economia da informação, que vê o cidadão como um consumidor de bens públicos no mesmo patamar de outros bens de mercado” (FILGUEIRAS, 2011, p. 73). Neste contexto, o conceito de transparência é uma derivação da ideia de mercado, onde o consumidor de determinado produto precisa ter informações que proporcionem o exercício de sua liberdade de escolha. Tal concepção é oposta aos ideais de democratização da educação, que pressupõem a participação popular na condução das instituições públicas de ensino e não apenas o “consumo” dos produtos educacionais sem levar em consideração seu potencial (de)formador e ideologizante.

Ao colocar os membros da comunidade como consumidores de informações que permitam a responsabilização daqueles que foram incumbidos pela gestão da escola, a transparência assume uma concepção minimalista e instrumental, que restringe a cidadania. É como se todos os problemas da escola estivessem circunscritos ao universo da gestão e não se relacionassem também com questões de regulamentação, financiamento e organização do sistema educacional como um todo. Os direitos do cidadão que compõe a comunidade escolar são restringidos pelo fato de o poder de ação da escola ser bastante reduzido em virtude do orçamento precário e direcionado e do excesso de normas, protocolos e determinações a serem seguidas.

Essa concepção de *accountability* e, portanto, de transparência, traz consigo algumas objeções apontadas por Filgueiras (2011), conforme segue:

²⁹ Teoria da Agência é um sistema de análise de conflitos e custos resultantes da separação entre a propriedade e o controle de capital, o que origina as assimetrias informacionais e outros problemas pertinentes à relação *principal* (aquele que delega autoridade) e *agente* (aquele que é instituído de autoridade). Oriunda do universo empresarial orientado para as relações de mercado, tal perspectiva se tornou hegemônica no universo de análise da teoria política, no contexto da Reforma do Estado (FILGUEIRAS, 2011). Para maiores informações, consultar ARRUDA, MADRUGA E JUNIOR, (2008).

- Fomenta o uso instrumental da informação e, por conseguinte, uma cultura do moralismo que não se preocupa com o entendimento, mas com uma política do escândalo permanente;
- Afeta a privacidade dos agentes públicos;
- Pode representar uma nova forma de vigilância e de opressão, bem como uma tecnologia disciplinar sobre indivíduos, fomentando um processo muito mais próximo de formas autocráticas do que propriamente democrática;
- Por se concentrar na conduta de pessoas, a política de transparência produz um tipo de responsabilização pela reputação, onde o sistema de sanções atua sobre o indivíduo e não sobre sua atuação no contexto das instituições;
- Maior número de informação não significa informação mais qualificada, pois elas são produzidas por agentes que podem fazer uso ideológico da transparência;
- Mais informação não significa necessariamente a produção de cidadãos melhores.

Desta forma, a transparência como técnica de gestão no modelo gerencial que emergiu a partir da reforma do Estado pode não só restringir a amplitude de práticas democráticas, como também se contrapor radicalmente a elas, favorecendo o estabelecimento de relações de coerção e controle próprias do autocratismo.

Para que a *accountability* se estabeleça de forma salutar no contexto da escola é preciso que a comunidade esteja envolvida integralmente na discussão e determinação dos processos pedagógicos (por meio da proposta pedagógica), administrativos e financeiros (por meio da APM e do Conselho de Escola), produzindo e consumindo as informações a serem tornadas públicas para cada integrante da escola. Afinal, a participação e a intervenção da comunidade na direção estratégica de estabelecimentos escolares podem se constituir num primeiro estágio, mais direto e imediato, de prestação de contas e são fundamentais ao exercício da autonomia (AFONSO, 2009).

1.3.4 - Valorização da escola

É inegável o valor da educação na atualidade, fato comprovado pela constatação de que a maioria dos países do mundo conta com um aparato legal que garante o acesso, a permanência e o sucesso dos seus cidadãos à educação escolar básica (CURY, 2007). Como dimensão fundamental da cidadania, a educação escolar possibilita a participação dos que dela se apropriam nos espaços sociais e políticos e promove a (re)inserção no mundo do trabalho (CURY, 2007; VIEIRA, 2009). Em função disso, a escola surge da “necessidade que se tem

de transmitir o saber acumulado pela humanidade. Na sociedade do conhecimento este papel tende a assumir uma importância sem precedentes” (VIEIRA, 2009).

As NRB's destacam a importância de valorizar a escola como “ambiente privilegiado de execução do processo educacional” (SÃO PAULO, 2011, p. 330), onde o conhecimento adquirido pela humanidade é acessado de forma sistemática e intencional.

O processo educacional no âmbito escolar abrange todo o percurso realizado pelos estudantes em seus aspectos teóricos e práticos e diz respeito a questões de cunho pedagógico, como as metodologias de ensino e os processos cognitivos de aprendizagem, bem como a avaliação dos resultados alcançados; e administrativo, como a estruturação e a gestão do sistema de ensino e da escola.

Ao reconhecer a escola como ambiente privilegiado de execução do processo educacional e estabelecer que esta deva ser valorizada como tal, as NRB's evidenciam a mudança do papel que a escola passa a desempenhar a partir da Reforma Educacional implementada na década de 1990 como consequência da Reforma do Estado (OLIVEIRA, 2008).

Uma das mudanças engendradas pela reforma foi a descentralização da educação, prerrogativa estabelecida já a partir da Constituição Federal de 1988 e que possibilitou novas formas de organização e administração da escola e do sistema de ensino na década dos anos 1980. Porém, a partir dos anos 1990, a ideia de descentralização ganhou força, mas passou a ser orientada pela lógica de mercado, que prima pela redução de custos visando ao aumento da governabilidade do sistema pela incorporação dos princípios de flexibilidade, liberdade, diversidade, competitividade e participação (KRAWCZIK, 2008; ROSAR, 2008; BRUNO, 2009; OLIVEIRA, 2009).

Por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica, houve uma transferência de responsabilidade dos órgãos centrais para os locais e do sistema de ensino para a escola, que passou a ocupar um lugar privilegiado de gestão. Desta forma, a escola passa a ser um local de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação do processo de ensino e aprendizagem, mas apenas no exíguo espaço que sobra após atendimento aos ordenamentos oriundos das instâncias superiores, permitindo a retração do Estado frente a suas responsabilidades e a manutenção do controle sobre as escolas, bem como a responsabilização da escola pelos fracassos (MARTINS, 2003a; KRAWCZYK, 2008; OLIVEIRA, 2008).

Em virtude disso, a descentralização trouxe sobrecarga administrativa às escolas sem o necessário aporte de recursos materiais, financeiros e humanos suficientes, o que significou a

exacerbação do trabalho do gestor. Na ânsia de atender às demandas de diferentes instâncias educacionais e, além disso, corresponder às responsabilidades que lhe são inerentes, o gestor acaba preterindo o trabalho coletivo, tão incentivado nos documentos oficiais (OLIVEIRA, 2008).

Assim sendo, no que diz respeito à educação, todo o movimento de descentralização defendido na década de 1980 pelos progressistas, e que continha em sua essência o potencial democratizador, perdeu força e foi transmutado em mecanismo de modernização que nem sempre leva em conta a democratização da sociedade (KRAWCZIK, 1999).

Bobbio (1998) já alertara para o fato de que a descentralização identifica-se com várias ideologias, sendo necessário verificar quais são as que estão operando num determinado momento histórico, numa sociedade com determinado desenvolvimento social, sendo este o único modo de estabelecer “se a descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma descentralização fictícia e aparente cujas motivações profundas devem ser pesquisadas” (BOBBIO, 1998, p.333). Ao agir desta forma, podemos apurar se a persistente ideia de descentralização traduz a permanência de valores e de ideologias do precedente período ainda válidos no período atual ou “se estamos nos defrontando com algo novo que poderá trazer possibilidades de um conflito de valores” (BOBBIO, 1998, p.333). É possível que o segundo caso esteja prevalecendo no estado de São Paulo.

Partindo do conceito de que “descentralizar significa transferir competências de decisão, cujo processo transformaria as estruturas e a dinâmica de exercício do poder”, Martins (2003, p. 543), afirma que a forma como a descentralização foi implementada na educação paulista não significou o compartilhamento do poder, mas sim, a transferência de responsabilidades administrativas.

1.4 - Da gestão democrática à gestão no modelo gerencial ou gestão compartilhada

A gestão democrática defendida na década de 1980 e que foi alvo de amplas disputas no cenário político, estava fundamentada em elementos como a descentralização, a autonomia e a participação. Por meio deles, visava garantir: a) o controle do Estado, por meio de Conselhos Populares ou de referendos; b) poder de escolha e decisão, por meio de eleições diretas e outras formas de participação; c) o poder político, operacionalizado pela crescente descentralização e autonomia. Na escola, tais objetivos poderiam ser atingidos por meio dos Conselhos Escolares Deliberativos, eleições para diretor e outras formas de participação direta e pelo Projeto Político Pedagógico (LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011, p. 2).

Este modelo de gestão está radicalmente longe daquele que tem sido desenvolvido nas escolas hoje e, desta forma, distancia-se também dos ideais de transformação da sociedade e da escola perseguidos durante o referido período de democratização do país.

Muito já foi produzido em termos de conhecimento sobre a gestão democrática e há consenso entre os autores sobre os elementos éticos, políticos e práticos que a consubstanciam. A análise dos documentos oficiais empreendida até o momento revela que os elementos fundamentais para implementação da gestão democrática no estado de São Paulo foram aos poucos sendo descaracterizados e assumiram novas configurações em favor de outros tipos de gestão: no modelo gerencial ou compartilhada.

Apesar de os documentos oficiais estabelecerem os elementos fundamentais para a consolidação da gestão democrática, o que temos percebido é a transmutação destes em técnicas de gestão no modelo gerencial (KLÉBIS, 2009).

Krawczik (1999) já havia alertado que a gestão democrática vinha perdendo força como recurso transformador da sociedade pelo fato de seus elementos terem sido utilizados para outras finalidades. Com o argumento de consecução deste princípio básico da educação, a autora evidencia que na prática dos gestores do sistema de ensino há uma

tendência a remeter a democratização da gestão escolar ao discurso político, ao passo que o alvo da proposta é a modernização como estratégia para aumentar a eficiência institucional e, portanto, a orientação das regulamentações e da ação política (KRAWCZIK, 1999, p. 144).

Destaca ainda que, além de a democratização da gestão estar prevista apenas no plano do discurso, sua consecução poderia ser bloqueada ou dificultada em virtude de mudanças cujo objetivo visa à governança do sistema de ensino, pois “nem sempre as propostas de modernização da educação levam em conta sua democratização” (KRAWCZIK, 1999, p. 144).

Em trabalho mais recente, Viçoti (2010) destaca o direcionamento da política educacional do estado de São Paulo ao analisar os documentos produzidos pela SEE/SP no período de 1999 a 2002, e afirma que:

A educação passou [...] a adotar a administração gerencial que definiu os padrões de empresa privada como os mais adequados para a gestão de instituições públicas: qualidade total, eficiência, gerência participativa, redução de custos e controle de resultados (VIÇOTI, 2010, p.266).

Em virtude da adoção desse modelo de gestão, orientado por organismos internacionais (CASTRO, 2008; LIMA, 2008; MELO, 2009), e de acordo com a agenda neoliberal (BASTOS, 1999; KLÉBIS, 2009; LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011), perdeu força o movimento de democratização da educação por meio da gestão democrática, já que:

os conceitos de participação, descentralização, autonomia foram ressignificados: utilizados, anteriormente, como instrumentos de gestão democrática, passaram, [...] a se constituir em objeto de uma política de modernização e racionalização (VIÇOTI, 2010, p.266).

A preocupação central passa a ser a governança do sistema de ensino, valendo-se de estratégias que utilizam os elementos da gestão democrática estabelecidos pela legislação, porém, regulamentando sua utilização de tal forma que possam auxiliar o Estado a cumprir seus objetivos de reduzir custos, aumentar a eficiência e a eficácia, transferir incumbências e responsabilizar a escola e a sociedade pelos fracassos e dificuldades enfrentados por ela (FREITAS, 2000; VIÇOTI, 2010; LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011).

A participação da comunidade escolar na gestão da escola passa a ser utilizada como um mecanismo importante para dissimular conflitos e contradições (KLÉBIS, 2009). No contexto neoliberal, é utilizada como forma de possibilitar a desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais (MARQUES, 2008; LIMA, 2008; GUTIERREZ e CATANI, 2011), dentre as quais se coloca a educação. É, portanto, uma forma de o Estado transferir suas responsabilidades de financiamento e provisão de recursos materiais e humanos para a sociedade civil (MARTINS, 2002; LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011). A participação torna-se pontual e filantrópica, é utilizada como uma ferramenta de gestão (MELO, 2009).

A descentralização, outrora defendida como forma de democratizar processos, torna-se um meio de dividir as responsabilidades por fracassos e sucessos, desresponsabilizando o Estado pela manutenção da escola (MARTINS, 2003a; CASTRO, 2008; LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011), embora os processos decisórios de grande relevância na determinação da estrutura do sistema de ensino e do funcionamento da escola continuem sendo prerrogativa do Estado. Comumente a descentralização é utilizada como sinônimo de descentralização nos documentos de orientação governamental, porém, enquanto a descentralização visa “afiançar a eficácia do poder local”, compartilhando o poder, a desconcentração tem por objetivo “assegurar a eficácia do poder central”, centralizando o poder nas mãos do estado (LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011, p. 6).

(Re)Centraliza-se também o controle dos resultados educacionais e acadêmicos das escolas (KLÉBIS, 2009; VIÇOTI, 2010), que passam a ser mais importantes que os processos pedagógicos desenvolvidos (AFONSO, 1999). A *accountability*, realizada por meio das avaliações externas (SARESP, no caso do Estado de São Paulo), acaba estabelecendo a competição entre as escolas e criando *rankings* entre elas (SOUZA, 2003), porém auxiliam muito pouco o aprimoramento de práticas pedagógicas.

A autonomia pedagógica, administrativa e financeira não se consolida em virtude do excessivo controle e do determinismo que a SEE/SP exerce sobre as escolas, limitando seu potencial gerador de soluções criativas e inovadoras para os problemas enfrentados pela escola (TRINDADE, 2009).

A qualidade da educação, que deveria ser buscada e conquistada valendo-se dos elementos de gestão democrática, é agora aferida por meio de avaliações externas que relacionam aquela à competência administrativa e a técnicas de gestão escolar. Desta forma, deslocam a atenção dos aspectos econômicos e sociais que afligem a escola, fazendo crer que todos os problemas podem ser resolvidos com técnicas de gestão apropriadas (KLÉBIS, 2009).

Melo (2009) destaca que é a gestão compartilhada que está sendo executada pelos governos em suas políticas educacionais ao “conceder” maior poder às pessoas visando envolvê-las na solução de problemas da escola. Desta forma, não se faz necessário explicar “a situação precária em que se encontra a escola pública, nem tampouco identificar os responsáveis e os determinantes desse Quadro” (MELO, 2009, p. 246). A gestão compartilhada figura, então, como uma forma de desresponsabilização do Estado para com a escola, e a educação distancia-se diametralmente dos ideais defendidos sob a bandeira da gestão democrática.

Ao discutir e cotejar gestão gerencial, gestão democrática e gestão compartilhada, Lima, Prado e Shimamoto (2011) destacam as características distintas que estes diferentes modelos possuem e que estão destacadas no Quadro 1 a seguir.

Embora exista um esforço para conciliar gestão democrática com gestão gerencial ou compartilhada, que visam atender objetivos mercadológicos de competitividade, diminuição de custos, eficiência e eficácia, Lima, Prado e Shimamoto (2011, p.5) alertam que tal empreitada não se efetiva, pois os três modelos citados pertencem a matrizes diferentes e acabam por conflitar e gerar resultados opostos, conforme exposto no Quadro 1.

Höfling (2001, p. 38) já alertava que “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”. A forma como a “gestão democrática” tem sido implementada no estado de São Paulo evidencia o compromisso com as teses neoliberais de menor intervenção do Estado e maior participação do mercado na definição das políticas, de incentivo e valorização do individualismo e da competição, enfim, compromisso com a manutenção do *status quo* (HÖFLING, 2001).

Quadro 1. Comparação entre gestão gerencial, gestão compartilhada e gestão democrática

Características	Gestão gerencial	Gestão compartilhada	Gestão democrática
Participação	Funcional	Ativa, direta, porém sem poder de deliberação ou decisão; para auto sustentação da escola	Ativa, direta, efetiva e transformadora
Objetivo	Gerenciar contendas e diferenças sociais; sujeição, consenso, reprodução	Compartilhar responsabilidades e responsabilizar comunidade	Promover a participação e o debate político nas instituições públicas para sua transformação e da sociedade
Elementos	Desconcentração, controle e participacionismo ³⁰	Desconcentração, controle e participação	Descentralização, autonomia e participação
Opinião da comunidade	Parcialmente acatada	Parcialmente acatada	Fundamental na tomada de decisão
Preocupação	Resultados; eficiência e produtividade	Produtividade, eficácia e eficiência	Transformação da sociedade e da escola
Resultado	Diluição e fragilização das possibilidades de emancipação e superação da estrutura posta; aumento do controle centralizado; esvaziamento político; individualismo	Responsabilização da comunidade pelo fracasso e abandono da escola; compartilhamento de responsabilidades e poder de manutenção da escola; esvaziamento político; competitividade entre escolas	Mobilização da comunidade; responsabilização do setor público pela oferta e manutenção dos bens sociais; emancipação; compartilhamento de poder; solidariedade
Estado	Forte, centralizador e controlador	Forte, centralizador, controlador	À serviço da comunidade e responsável por ofertar e manter bens sociais
Cidadão	Cliente e prestador de serviços; fiscalizador e controlador da escola; conformado; despolitizado	Parceiro do Estado; corresponsável pela manutenção financeira da escola; conformado; despolitizado	Crítico, reflexivo, politizado, consciente de seus direitos e deveres, participativo

*Quadro elaborado pela autora a partir de Castro (2008) e Lima, Prado e Shimamoto (2011).

É outra a gestão que se consolida no estado de São Paulo. Seja ela chamada de gestão gerencial ou compartilhada, o fato é que perdeu força a gestão democrática e seus elementos foram transmutados em benefício da adequação da escola aos novos tempos. Eficiência e eficácia, flexibilidade e responsabilização podem ser ferramentas importantes na gestão das empresas, porém, num contexto de escola sucateada, desprovida de recursos e desprestigiada acaba gerando um efeito nefasto, que pode até produzir resultados satisfatórios aferidos pelas

³⁰ Participacionismo é o nome dado à participação que ocorre nas instituições públicas no contexto do Estado capitalista em que a sociedade civil contribui de forma significativa com a reprodução do capital e, portanto, sem se contrapor às práticas, valores e hábitos da política tradicional que mantém as relações capitalistas, colocando em risco a capacidade de promover mudanças neste campo (LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011, p. 5).

avaliações externas, mas não permite que a escola cumpra o papel de agente democratizador da sociedade.

Se a gestão democrática tem o potencial de fomentar relações mais igualitárias, fundamentadas na busca de consensos por meio do diálogo, qualidades tão valorizadas na atualidade, por que este modelo de gestão tal qual foi idealizada na década dos anos 1980 não se consolida na prática? Quais são os entraves para que ela se estabeleça apesar do discurso apregoá-la como condição fundamental?

2 - OS PRINCIPAIS ENTRAVES À CONSECUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O que se esperava da gestão democrática enquanto princípio organizador da educação – e ainda se espera – é que ela contribua com a superação das desigualdades sociais pelo estímulo à participação e ao trabalho coletivo, à superação da exclusão pelo exercício da solidariedade humana. Trata-se, portanto, de um projeto para a sociedade como um todo, que visa à sua transformação e que não pode ser efetivado sem questionar a inclinação do Estado em transferir para o mercado a tarefa de distribuição de benefícios sociais, eximindo-se de suas responsabilidades em equilibrar a balança no que se refere às necessidades urgentes da população.

Entretanto, se a gestão democrática é um princípio e deve ser efetivado nos respectivos sistemas de ensino pelos estados que já possuem legislação apropriada para tal, por que ela não se consolida efetivamente nos sistemas de ensino e nas escolas?

A correlação de forças entre os distintos setores da sociedade não se esgota no momento em que um determinado objeto de disputa se estabelece na legislação vigente. Bastos (1999) salienta que, a partir do conflito entre os dois projetos de sociedade – a proposta liberal/corporativa e a proposta democrática/de massas, emergiu a partir dos organismos públicos um projeto de gestão que não nega teoricamente a democracia da e na escola, mas que a estabelece de acordo com interesses políticos e econômicos amplamente identificados com concepções neoliberais e divergentes daqueles idealizados pela sociedade.

Ao analisar os processos de intensificação democrática em diferentes sociedades, Avritzer e Santos (2003) destacam que as elites excludentes resistem frontalmente às conquistas no campo da democracia por estas combaterem interesses e concepções hegemônicas. Utilizam para tanto a descaracterização daquilo que é objeto de conquista pela cooptação ou integração aos moldes hegemônicos, dando uma falsa ideia de atendimento das demandas.

Em relação à gestão democrática houve uma acomodação dos anseios da sociedade na legislação vigente, porém na prática seus elementos de consecução foram transmutados e trabalham em favor dos interesses de manutenção das relações capitalistas, de tal forma que os benefícios esperados acabaram sendo protelados e, ainda, não lograram êxito em se efetivar completamente.

Mendonça (2001, p. 86) complementa afirmando que os instrumentos legais representam “o entendimento das autoridades sobre a maneira pela qual a norma constitucional se aplica ao sistema público de sua alçada”, o que revela o quanto a efetivação

de conquistas estabelecidas no campo normativo resvalam em intervenções políticas ao serem implementadas, distanciando-se muitas vezes daquilo que foi inicialmente idealizado.

Há na história do país uma herança de praxe centralizadora e autoritária, consolidada desde o período colonial. Esta forma de estabelecer e implementar políticas públicas sem valorizar a participação da sociedade, portanto, de forma autoritária e centralizada (RUZ PEREZ, 1994), dificulta a associação de seu conteúdo às necessidades da sociedade, favorecendo sua identificação com projetos particularistas e vinculados à manutenção de relações de dominação.

No que diz respeito à implementação da gestão democrática no estado de São Paulo, valendo-se de sua liberdade para estabelecer os elementos de sua consecução, o referido estado é o único da federação que não estabelece seus diretores escolares por meio da eleição, recurso diretamente identificado com práticas democráticas de gestão (MENDONÇA, 2000; DOURADO, 2011). Para Mendonça (2001, p. 88), “os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar são reveladores das concepções de gestão democrática” adotadas pelos sistemas de ensino. Embora o provimento do cargo de diretor mediante concurso público seja um avanço na superação de práticas antidemocráticas, a não adoção do mecanismo de eleição mostra que o processo de implementação do referido princípio tem limitações que restringem o estabelecimento de relações mais democráticas no âmbito escolar (BRANDÃO, 2010) e segue uma orientação que ignora um processo mais amplo de democratização que ocorre na federação.

Há, ainda, outros fatores que limitam o estabelecimento da gestão democrática não só no estado de São Paulo como em todo o país. Podemos destacar fatores que decorrem da própria gramática política, econômica, social e cultural da nação brasileira e outros que são inerentes à estrutura das instituições de ensino. No primeiro caso, podemos destacar como entrave para a consecução da gestão democrática o patrimonialismo, o clientelismo e a própria natureza do Estado liberal, que concorrem para a manutenção das relações de dominação. No segundo caso, a burocracia que torna as relações centralizadas e hierarquizadas e o autoritarismo prevalente nos sistemas de ensino e na escola, constituem entraves internos à consecução da gestão democrática. Vários autores apresentam como empecilhos à sua consecução os fatores acima mencionados (BASTOS, 1999; SPÓSITO, 1999; MENDONÇA, 2000; PARO, 2002; MARTINS, 2002; DRABACH, 2009; KLÉBIS, 2009).

A natureza do Estado liberal democrático, o clientelismo, o patrimonialismo, a burocracia e o autoritarismo são alguns dos elementos que impedem a efetivação de relações

mais democráticas no âmbito escolar e sobre os quais discutiremos brevemente a partir deste momento.

2.1 - Natureza do Estado liberal democrático e suas relações com o capitalismo

O presente trabalho estabelece alguns pontos fundamentais das teorias democrática e liberal e suas convergências e incongruências básicas. Também reflete sobre o capitalismo e suas relações com o liberalismo, com o intuito de compreender as limitações da gestão democrática neste contexto. Não se faz necessário aqui aprofundar a discussão sobre em que medida o capitalismo contribui, ou não, com a democratização da sociedade, mas levantar alguns pontos que facilitem o entendimento sobre como esta forma de organização da produção material da vida, da forma como esta posta, influencia, dificultando o desenvolvimento de relações sociais mais igualitárias.

O modelo liberal concebe o Estado com funções e poderes limitados e preza pelo respeito às liberdades individuais por meio de instituições que operam sob o comando de leis e normas. Defende a doutrina dos direitos naturais que devem ser respeitados e protegidos pelo Estado. A noção de direitos e deveres está implícita na doutrina liberal, sempre resguardando a liberdade individual e o direito à propriedade. Bobbio (2000) vê o liberalismo como a doutrina da limitação jurídica dos direitos do Estado em favor da liberdade individual.

Para os liberais a desigualdade é natural, posto que, no exercício da liberdade individual, cada um desenvolve suas próprias capacidades, podendo obter resultados diferentes. Desta forma, no contexto do liberalismo, a igualdade se materializa apenas no acesso a oportunidades e perante a lei. O papel do Estado defendido no liberalismo é o de resguardar os direitos civis e a propriedade privada dos indivíduos, deixando para o mercado a tarefa de promover o acesso aos bens sociais por meio do trabalho (BOBBIO, 2000; MARTINS, 2003b).

Valendo-se de instituições apropriadas e utilizando o artifício da representação por meio do voto, os eleitos defendem os interesses mais amplos da sociedade valendo-se das leis para manter a coesão social. Cabe lembrar que os mecanismos representativos na atualidade mantêm no poder uma elite que nem sempre defende os interesses gerais da população.

A democracia, por sua vez, consiste numa forma de governo em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos ou da maioria. Ela pressupõe a liberdade como a possibilidade de todos exercerem poder. Pela democracia se busca a justiça social e a igualdade substancial, ligada ao exercício dos direitos políticos, sociais e econômicos. Visa ao coletivismo e ao socialismo como forma de organização da sociedade e prevê o Estado com função redistributiva para equilibrar as desigualdades sociais (MARTINS, 2003b).

Sobre a possibilidade de conciliar o Estado liberal com o Estado democrático, Bobbio (2000, p. 7-8). afirma que:

Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras. Um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado Liberal: ao contrário, o Estado Liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal.

O autor não só defende a independência das duas formas de organização do Estado moderno, como coloca a democratização da sociedade no foco da crise do modelo liberal, ressaltando a incompatibilidade entre ambos. Tal incompatibilidade foi também assinalada de forma categórica por Martins (2003b, p. 646) ao afirmar que “assim como liberal não combina com social, também não combina com democracia”.

Entretanto, a tese de que é impossível compatibilizar liberalismo com democracia pode ser superada ressaltando os pontos em que as doutrinas são congruentes, porém não sem sacrificar em uma delas alguns aspectos primordiais (BOBBIO, 2000). Com efeito, é o que tem sido viabilizado pelos Estados ao reunir sob a bandeira do liberalismo democrático ou da democracia liberal estas duas formas de organização do Estado moderno. E, neste caso, é a democracia que tem perdido alguns de seus atributos em nome desta hibridização. Para Martins (2003b, p. 646):

a chamada liberal-democracia não é uma síntese bem sucedida da genética institucional. É apenas uma maneira de promover as vendas do liberalismo no mercado ideológico, ao mesmo tempo em que se impede a democracia de prosperar.

O autor chama a atenção para o fato de que há pontos comuns entre liberalismo e democracia, como a existência de instituições representativas, de um sistema eleitoral, de movimentos sociais ou campanhas reivindicativas acompanhadas de manifestações de protesto, tomada de decisões com base no princípio majoritário, direito de oposição e uso da razão, entre outros. Porém é taxativo ao afirmar que “embora compartilhem o mesmo subconjunto de características são e permanecem antagônicos entre si” (MARTINS, 2003b, 647).

A preocupação do liberalismo em absorver características democráticas veio com a intensificação das lutas pela ampliação de direitos civis, políticos e sociais no período pós-guerra. Os liberais precisaram encontrar formas de manter sua hegemonia, objetivo alcançado pela acomodação de alguns dos ideais democráticos, desde que não ferissem os princípios

básicos do liberalismo (BOBBIO, 2000). Tal fórmula é possível graças às características compartilhadas por ambos e que foram citadas anteriormente.

Como fazer tal associação sendo que o liberalismo preza pela liberdade e pelo individualismo e a democracia pela igualdade e o coletivismo? A forma encontrada pelos liberais foi estabelecer a liberal democracia, que opera com a tese de democracia formal/procedimental e não substancial. Criticando a democracia como conjunto de valores e forma de organização política, empreendeu-se o esforço de ceifar o conteúdo substancial da democracia e reduzi-lo ao mero conjunto de procedimentos para constituição de governos representativos (AVRITZER e SANTOS, 2003).

Ao analisar o processo de construção do modelo hegemônico de democracia liberal, Avritzer e Santos (2003, p. 5) destacam que sua afirmação segue uma via que:

leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral.

Neste modelo ocorre a restrição das formas de participação e soberania ao momento da eleição de representantes para a formação do governo, por meio da democracia representativa. Assim, a “soberania popular” fica estabelecida, porém restrita ao momento do voto, em que “o povo não toma ele mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus próprios representantes, que devem por ele decidir” (BOBBIO, 2000, p. 34).

Para Bobbio (2000), na democracia formal a única maneira de haver igualdade é na liberdade de desenvolver o próprio potencial. Neste contexto, as únicas formas possíveis de igualdade são: a que permite que toda pessoa seja submetida igualmente à lei, o que instala a necessidade de julgamento imparcial, elemento compatível com o estado de direito inerente ao liberalismo, e a igualdade de oportunidades, que prevê a equalização dos pontos de partida, mas não necessariamente de chegada.

Segundo Avritzer e Santos (2003), tal igualdade nada tem a ver com o igualitarismo democrático, que persegue o ideal da equalização social, política e econômica, visando à construção de uma sociedade estruturada em novas bases, onde a solidariedade, o respeito mútuo, a cooperação e a colaboração sejam possíveis e onde os aspectos econômicos não tenham primazia sobre os sociais, fazendo coexistir num mesmo território uma minoria com excesso de recursos e uma maioria em extrema necessidade.

O liberalismo opera compreendendo que a desigualdade é natural e que a sociedade dividida em classes sociais é normal, enquanto a democracia visa à superação da divisão da sociedade em classes pela socialização dos direitos civis, políticos e sociais. A democracia

liberal acolhe algumas das reivindicações da sociedade por maior participação na definição do poder político condutor da sociedade, porém de maneira a não alterar a estrutura de classes que favorece os interesses dos proprietários, únicos a usufruir da cidadania plena (BOBBIO, 2000; AVRITZER e SANTOS, 2003).

Para Avritzer e Santos (2003), a consolidação da liberal-democracia estabeleceu como indispensável o estabelecimento de formas burocráticas de organização do processo de decisão política e econômica em virtude do crescimento das funções do Estado. A burocratização do Estado contribuiu ainda mais com a diminuição substantiva da soberania popular ao colocar o poder de decisão sobre questões fundamentais da política e da economia nas mãos de estamentos e elites. A participação popular na gestão ficou restrita apenas àquelas questões em que a burocracia não é suficiente para solucionar os problemas, enquanto o poder de decisão sobre questões fundamentais da vida econômica e política do país permanece sob o poder das elites.

Ainda segundo os autores, por meio da representatividade cada indivíduo se faz ouvir na tomada de decisões no campo da política; é uma forma cabível de tomada de decisões pelo consenso entre os representantes devidamente estabelecidos por meio do voto e que são capazes de expressar as tendências do eleitorado. Entretanto, tal forma de exercício da democracia favorece o estabelecimento de representantes oriundos das elites em função das próprias regras do jogo eleitoral e, ainda, dificulta o processo de prestação de contas e de representação de múltiplas identidades.

Ocorre que este modelo hegemônico liberal de democracia não é suficiente para resolver a questão da qualidade da democracia. Ou seja, neste modelo de democracia o cidadão não se sente representado, não entende que suas questões prementes estão sendo valorizadas e, ainda, os espaços de participação são estreitos em virtude da representatividade elitista que o modelo liberal democrático estabelece. Não há transformação das condições de vida da população (AVRITZER e SANTOS, 2003).

Neste sentido, outro fator importante a considerar é que o Estado Liberal, como modelo de Estado Moderno que tem suas origens na revolução burguesa, tem como objetivo favorecer o acúmulo de capital por meio do apoio, incentivo e proteção das relações capitalistas de mercado.

De acordo com Boron (1994, p. 68-69), o mercado não só foi criado como é sustentado pelo Estado, que sempre ofereceu apoio às classes dominantes. Para o autor, as elites “jogam com cartas marcadas no jogo, supostamente “neutro”, do mercado”, onde “o

papel do Estado no estabelecimento, consolidação e reprodução do capitalismo foi de fundamental importância”.

A premissa orientadora do liberalismo que advoga a neutralidade e a redução do papel do Estado na vida econômica da sociedade permite a livre operação do mercado e favorece a exploração capitalista. Para Boron (1994, p. 71):

A exploração capitalista se reproduz sem turbulências, por que se ampara na falsa neutralidade de um Estado que, “deixando fazer” e abstendo-se de “intervir” – mas efetivamente operando mediante múltiplos circuitos de intervenção prática –, consegue viabilizar o programa político que interessa aos capitalistas.

O monopólio que a burguesia e suas classes aliadas têm sobre o aparato estatal e a limitação da ação do Estado na vida econômica favorecem as relações capitalistas, mantendo e contribuindo com a acumulação de capital a custa da pauperização de setores cada vez mais amplos da sociedade, gerando desigualdade social como nunca antes fora vista. O Estado capitalista visa proteger e ampliar o capital e suas ações, por meio de políticas públicas, tornam-se cada vez mais particulares ao defender os interesses de uma classe em detrimento da maioria da população (BORON, 1994; SANTOS, 2007; PARO, 2010).

Em virtude disso, as políticas públicas viabilizadas pelo Estado capitalista, apesar de serem financiadas por recursos públicos, padecem de mercantilização e são a expressão de interesses particulares de indivíduos ou grupos sociais. Como afirma Santos (2007, p. 830-831):

O sistema capitalista tem seus valores voltados para a manutenção da supremacia econômica e política de uma determinada classe ou fração de classe sobre as demais, estando a maioria da população em posição de dominada. [...] Então, se o Estado capitalista representa e assegura essa lógica de produção social, não expressa a maioria da população e sim o poder dos interesses da classe dominante [...] não pode, na prática, ser considerado um ente público, defensor dos interesses coletivos e segurador da igualdade social.,

Sendo o capitalismo uma forma de organização social e econômica baseada em uma relação de exploração, jamais poderá garantir a igualdade nos termos defendidos pela democracia. Portanto, o Estado liberal democrático capitalista jamais será capaz de articular relações substancialmente democráticas em virtude de sua natureza individualista e classista. Suas ações, quando muito, visam diminuir a insatisfação da sociedade com ações assistencialistas e compensatórias para manutenção da harmonia social, operando também a legitimação e justificação de suas práticas que favorecem financeiramente as classes dominantes (SANTOS, 2007).

Em relação à democracia, o Estado liberal democrático capitalista se limita a incorporar algumas de suas pautas, ressignificando-as ou transformando-as em mera formalidade, pois, na verdade, a democracia não é compatível com o capitalismo (BORON, 1994; BOBBIO, 2000; SANTOS, 2007).

Em virtude disso, é possível afirmar que:

As políticas públicas que emanam do Estado [...] nunca implicaram gestão democrática das mesmas. Ao contrário, sua gestão sempre foi um atributo dos gestores desse aparelho de poder e sempre serviram aos interesses do Estado e da classe que o controla, ainda que em determinados momentos esse aparelho de poder tenha sido obrigado a incorporar exigências da classe trabalhadora, para evitar rupturas revolucionárias (BRUNO, 2008, p. 32).

Sendo assim, esperar do Estado a democratização da sociedade é investir todas as cartas num jogo que só tem um resultado: o que continua privilegiando aqueles que já são privilegiados.

É verdade que os países de capitalismo avançado experimentaram um processo de democratização que implicou em várias conquistas políticas e sociais pela implantação do Estado de bem-estar social. Houve naquelas localidades a regulação e estabilização do ciclo acumulativo de capital e a mediação das lutas de classe. Entretanto, “os intelectuais e a classe política da burguesia não tardaram em dar-se conta dos prejuízos que a democracia de massas ocasionava ao capitalismo”. Os resultados foram recortes no exercício da democracia política e “o sacrifício de algumas conquistas em favor da continuidade do processo de acumulação” do capital (BORON, 1994, p. 22, grifo nosso).

Para Boron (1994), se o problema da democratização da sociedade é complexo nos países de capitalismo avançado, quanto maior será nos países periféricos, em que a democratização nem sequer se consolidou totalmente. Na América Latina, o Estado oligárquico que predominava no final do século XIX, liberal³¹ no plano ideológico e jurídico, mas elitista, desprezava qualquer participação das classes subalternas.

Ainda segundo Boron (1994), os países de capitalismo avançado encontraram problemas no processo de democratização em virtude de certos condicionantes fundamentais como a instabilidade e a debilidade das forças que sustentavam o regime democrático, a crise das democracias vigentes com consequente fortalecimento das doutrinas conservadoras e os problemas de governabilidade gerados pela democratização. Nos países da América Latina,

³¹ “O Estado oligárquico era liberal na medida em que sancionava a igualdade entre os cidadãos; garantia as liberdades básicas (pensamento, palavra, reunião, associação etc.); criava – ou melhor, transcrevia – códigos e uma jurisprudência liberal e iluminada, garantia a propriedade individual, lutava contra os anacrônicos privilégios da igreja e confiscava seus bens terrenos; declarava a divisão de poderes públicos e adotava os princípios da república democrática; abolia a escravidão e a servidão [...]” (BORON, 1994, p. 104).

além destes problemas todos, o contexto econômico de crise e a dominação exercida pela política externa norte-americana acrescentaram dificuldades ao processo de democratização. As condições históricas de organização das sociedades latinas, carregadas de ordenamentos patrimonialistas e clientelistas, foram eficazes em adiar o projeto de democratização da sociedade, com uma ajuda nada trivial da política externa imperialista.

Boron (1994) sustenta que, quando os países latino-americanos começaram a desfrutar do processo de redemocratização à guisa de conquistar cidadania digna e eficaz, suas iniciativas foram solapadas pela onda conservadora de ataques à democracia, identificando-a como a fonte de ingovernabilidade e crise fiscal do Estado. As estruturas do estado liberal-democrático de bem-estar social nem foram totalmente erigidas e já padecem de um articulado programa de desconstrução neoliberal.

No Brasil, o processo de democratização também teve seu início fragilizado em virtude da origem das iniciativas democratizadoras. “A democracia instalada em 1945 foi controlada pelo mesmo aparelho político e pelos mesmos atores que estiveram no poder durante a ditadura” (NUNES, 2003, p. 69). Disso depreende-se que, pela manutenção do poder sobre a política e a economia e pela preservação dos interesses da classe dominante, é possível transitar por formas tão antagônicas de organização da sociedade sem o menor constrangimento, valendo-se desta ou daquela da forma como melhor convier.

Como conceder credibilidade a um sistema político que faz a regra do jogo mudar conforme o resultado desejado pelos jogadores? Como superar a prática histórica de favorecimento das classes dominantes em favor da superação das desigualdades sociais em um modelo de Estado que trabalha em favor da acumulação privada de capital pela incorporação e cooptação de algumas das premissas da democracia? É possível obter conquistas satisfatórias em benefício das massas num jogo de cartas marcadas?

Mediante o exposto até o momento fica evidente que o Estado liberal democrático capitalista opõe-se diretamente a qualquer possibilidade de distribuição de poder que ameace a hegemonia das classes dominantes na condução da vida econômica e política do país. Isso explica a incorporação da gestão democrática em instituições cujas decisões não afetam a estrutura da sociedade, como no exemplo da educação, em que houve democratização da gestão da escola, mas não do sistema de ensino. Na visão liberal democrática capitalista, nada deve alterar o curso da história que sempre favoreceu os mais fortes (BORON, 1994; BOBBIO, 2000).

É somente no âmbito dos movimentos populares que este estado de coisas pode ser alterado, não sem luta, como no caso da gestão democrática que, mesmo restrita ao âmbito escolar, ainda guarda o potencial de alterar estruturas de poder.

2.2 - O clientelismo e a gestão democrática

O clientelismo perpassa a história política, econômica, social e cultural do país como uma gramática que resiste ao tempo e aos movimentos de modernização e busca de superação de seus efeitos. Ao analisar o pensamento social e político brasileiro num esforço de compreensão de nossa experiência civilizatória, Nunes (2003, p.33) reforça sua persistência ao constatar que

o clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política.

Essa constatação evidencia o quanto essa gramática está arraigada na sociedade brasileira, perpassando as relações entre os indivíduos e reforçando práticas avessas ao ideário democrático.

Originalmente, o clientelismo esteve associado aos estudos de sociedades rurais e representava a relação entre *patrons* e clientes (camponeses). Consiste numa relação assimétrica, marcada por contato pessoal entre um ente que detém recursos materiais e poder (*patrons*) e outro que se encontra em situação de falta de recursos e/ou de poder (cliente) e que, portanto, depende da assistência do primeiro. Neste contexto, os clientes estão em estado de subordinação, sempre a um passo da penúria, sendo que a desigualdade que se instala entre ambos tem um papel central no estabelecimento de laços pessoais entre eles (NUNES, 2003).

No contexto da ciência política designa uma relação assimétrica de troca de benefícios pessoais em que as questões econômicas e políticas confundem-se com as sociais e o “sistema de valores sustenta-se em critérios pessoais e não-universalistas” (NUNES, 2003, p. 27). Desta forma, estabelece-se um conjunto de relações que têm como fundamento a troca de favores pessoais desvinculada de qualquer identidade ou interesse coletivo e, neste ponto, seus efeitos sobre os movimentos de luta por direitos e pelo estabelecimento de uma sociedade mais igualitária são deletérios.

Como o clientelismo atravessa as fronteiras de classes, grupos e categorias profissionais, acabou se alastrando e impregnando todas as relações estabelecidas na sociedade, gerando uma situação em que a busca por agradar a muitos e diversos interesses, muitas vezes antagônicos, estabelece um sistema contraditório. Em virtude disso, as conquistas no campo democrático não se efetivam completamente, pois não encontram

respaldo em instituições, não têm continuidade na esfera política ou são objeto de ressignificação, perdendo seu potencial inicial (NUNES, 2003).

Levando-se em consideração que a gestão democrática prima pela impessoalidade (CURY, 2007), e pela busca de crescimento dos indivíduos como cidadãos e da sociedade enquanto sociedade democrática por meio da participação na tomada de decisões e na regulação, fiscalização e avaliação dos processos que ocorrem no âmbito escolar (SOUZA, 2009), o clientelismo se impõe como um obstáculo direto à consecução desses objetivos.

Estando enraizado no sistema político e econômico brasileiro, o clientelismo emperra as transformações necessárias à administração da educação que se traduzam em melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem na escola (BASTOS, 1999). Temas como simplificação de estruturas burocráticas, descentralização de processos de decisão e execução, gestão democrática dos sistemas e das escolas, fortalecimento da autonomia das unidades escolares, articulação das diferentes modalidades de ensino, integração entre educação formal e informal, valorização e aprimoramento de processos de avaliação institucional, financiamento, entre outras ações necessárias à melhoria da qualidade da educação, são tratados pelos governos de forma enviesada em função da valorização de critérios mercadológicos de condução da educação e de manutenção do *status quo*.

As orientações de organismos internacionais que preconizam redução de custos, reestruturação de práticas de gestão, flexibilização de procedimentos, descentralização de responsabilidades, focalização da oferta de benefícios sociais às camadas mais pobres da população são seguidas fielmente pelos governos, independente do efeito que exerçam sobre a população. Além disso, a regulação política dos serviços básicos favorece o clientelismo à medida em que altera a relação entre política, economia e sociedade, fazendo com que a luta democrática pela cidadania esmoreça diante da mercantilização da política (MARTINS, 2002).

A educação vista como um bem público em função de seu financiamento ser oriundo das contribuições da população acha-se sendo conduzida em virtude de interesses particularistas nacionais e internacionais que em nada alteram as condições de vida da população. Ao defender a democratização da gestão do Estado e da educação enquanto serviço de caráter público mantida pelo Estado, Spósito (1999, p. 49) esclarece que:

Os serviços públicos carregam consigo, sobretudo na educação, os traços arraigados de clientelismo, a subordinação [aos] interesses privatistas – entendidos em sentido mais amplo do que a iniciativa particular, pois compreendem a concepção e realização de políticas sob a égide de interesses privados ou particularistas, os favores pessoais, o interesse de pequenos

grupos, as vantagens ou ganhos imediatos em detrimento de propostas mais amplas.

Esta forma de gerir a educação, alicerçada em trocas de favores pessoais e particulares, na realização de políticas que beneficiam poucos, estende-se para a escola e se materializa nas práticas autoritárias, descontínuas e interesseiras de gestão.

Tanto em nível de sistema de ensino, como no âmbito escolar, as práticas clientelistas voltadas para a satisfação de interesses pessoais em detrimento de lutas e conquistas coletivas vêm sendo alvo de resistência de educadores e de setores da sociedade que defendem a educação de qualidade como direito.

A defesa de interesses particularistas de setores dominantes coloca em discussão a prática do clientelismo na gestão da educação e suas consequências solapadoras da qualidade do ensino oferecido pelo Estado. O bem social *educação* não é sonegado à população, mas é oferecido em função de interesses antagônicos aos defendidos pela sociedade, contribuindo para o aumento das desigualdades. A sociedade é excluída das instâncias decisórias que estabelecem a estrutura de funcionamento do sistema de ensino, a cargo de técnicos ou burocratas ligados ao governo. Desta forma, perde-se a possibilidade de controle social sobre as decisões que afetam diretamente o cotidiano das escolas e ficam estabelecidas as condições ideais para a prática de relações clientelísticas.

Também no âmbito escolar as práticas clientelistas encontram condições para se estabelecerem. Ao dificultar a participação da comunidade escolar, sonegar informações necessárias ao esclarecimento dos envolvidos direta e indiretamente com a escola, maquiar a participação valendo-se dos membros da comunidade para legitimar decisões preestabelecidas e limitar a participação a eventos e comemorações, a gestão escolar fecha-se ao controle social e a troca de favores pode ocorrer com trânsito livre e desimpedido.

O clientelismo arraigado na prática cultural brasileira como expressão do egoísmo e do individualismo pela possibilidade de obter vantagens pessoais dificulta o estabelecimento de práticas solidárias em prol do bem comum. A participação fica vinculada à possibilidade de se obter algum benefício pessoal imediato, sem o qual todo o estímulo desvanece. Perde-se a perspectiva de construção de melhores condições de vida para todos pela superação de práticas de exploração e hierarquização que resultam nas desigualdades sociais pela possibilidade limitada de obtenção de favores pessoais imediatos.

Mudar essa prática social incrustada no subconsciente da população brasileira é tarefa de fôlego, somente possível pela educação democrática vivenciada no cotidiano, que pode ser realizada na escola, o que justifica a importância da gestão democrática como eixo norteador

das práticas pedagógicas e administrativas que ali se efetivam. No nível de sistema de ensino, a mobilização dos setores organizados da sociedade em busca de maior representatividade nas instâncias decisórias e pela formação de colegiados que sejam realmente representativos são condições necessárias à superação das práticas clientelistas na educação.

2.3 - O patrimonialismo e a gestão democrática

As características históricas do processo de colonização brasileira revelam as raízes do patrimonialismo no país. A forma de administração privada do reino exercida pelo rei de Portugal foi implantada também no Brasil com o advento da colonização. O patrimonialismo consiste numa “forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição” (MENDONÇA, 2000, p. 37). Em seu contexto, estabelece-se uma forma de dominação que é considerada legítima em virtude da obediência a todas as ordens emanadas do soberano. Conforme Mendonça (2000), a legitimidade desta dominação pode ser de caráter racional, tradicional ou carismático, porém nem sempre estas três formas podem ser encontradas nas sociedades de forma pura.

A dominação racional ou legal encontra-se tipificada na administração burocrática em que a dominação é exercida por meio do estabelecimento das regras e procedimentos e da hierarquização. São utilizados meios coercitivos admissíveis para impor o mando aos funcionários.

Na dominação tradicional, a crença na santidade das tradições e na legitimidade daqueles que em virtude delas representam a autoridade, possibilita o exercício de poder sobre os demais. O senhor é determinado por regras tradicionais em função de sua dignidade pessoal e os servidores pessoais – não funcionários – obedecem à sua autoridade de forma fiel, pessoal e decisiva. Não há limitações para o exercício do arbítrio do senhor, que estabelece as regras conforme sua conveniência.

Na dominação carismática, o indivíduo que exerce poder é considerado um líder pelo seu carisma ou por suas qualidades extraordinárias. Ele é seguido por pessoas de confiança e a legitimidade de sua autoridade é concedida pelos dominados.

Durante o processo de formação do Estado brasileiro sempre houve forte presença de grupos privados que exerciam o poder político. Não se estabeleceram formas nítidas de divisão entre as esferas de atividade pública e privada e a burocratização da administração pública foi protelada. Com a transferência da Família Real para o Brasil iniciou-se o processo de construção do Estado nacional que já apresentava características patrimonialistas ao reunir “no mesmo edifício o domicílio e o local de trabalho” (COSTA, 2008, p. 836).

No Estado patrimonial os recursos materiais, financeiros e humanos que constituem o acervo estatal são administrados como se fosse propriedade privada. O Estado apresenta-se fortalecido perante uma sociedade que se revela fraca, passiva e insolidária.

Ao investigar a relação entre a cultura cívica³² e o desempenho das instituições, Putnam (1996, p.191) afirma que “diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo democrático se fortalece”. Segundo o autor, o capital social³³ de uma sociedade influencia diretamente na constituição de governos e instituições democráticas. As comunidades com capital social possuem as seguintes características básicas: fortes laços de confiança, transparência administrativa, sensibilidade e profissionalismo burocrático, interesse político e participação efetiva. Os sentimentos que predominam são de confiança, consenso e tolerância.

Ao contrário, nas sociedades em que predomina a desconfiança, o autoritarismo, o clientelismo, o desinteresse político, a falta de solidariedade e a baixa vocação para engajamento e participação, a possibilidade de estabelecimento de governos democráticos se torna menor, pois falta o capital social necessário para transformar as relações e as instituições.

Para Putnam (1996), a história e o contexto social impõem fortes restrições ao êxito institucional, pois é entre os membros da sociedade que surgem as reflexões e reivindicações capazes de promover mudanças em governos democráticos. Além disso, as tradições cívicas se mantêm estáveis por muito tempo e mudam mais lentamente do que as regras formais, fazendo com que os ordenamentos legais não sejam suficientes para garantir a participação e conduzir os cidadãos de uma condição de indivíduo apto a usufruir de direitos para a condição de indivíduo apto ao autogoverno.

No caso brasileiro, “a tradição centenária de exploração, trituração das relações humanas, falta de autonomia, ausência de participação, submissão e perversão de valores” (BOMENY, 2011, p. 182), contexto ideal para estabelecimento e manutenção das relações patrimonialistas, influencia diretamente o desenvolvimento de relações democráticas ao enfraquecer a sociedade e fragmentá-la em virtude das desigualdades e discriminações.

³² Paiva (2011, p. 195), a partir da definição cunhada por Almond e Verba (1989), define cultura cívica como “consenso substantivo de legitimidade das instituições políticas [...], uma generalizada tolerância de uma pluralidade de interesses e crenças na sua possibilidade, e um amplo sentido disseminado de competência política e confiança mútua na cidadania”.

³³ Capital social refere-se “a elementos de organização social como as redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco” (PUTNAM, 1996, p. 67). Para Frey (2003, p. 176) capital social é resultado de um longo processo histórico e “é sinônimo de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital”.

Ao refletir sobre o estabelecimento de práticas democráticas num contexto de Estado patrimonial, Mendonça (2000, p. 38) acrescenta que:

O afastamento e o enfraquecimento da sociedade, em detrimento do fortalecimento dos estamentos que dominam o Estado [...] configuram um campo pouco fértil para a adoção de políticas participativas como a da gestão democrática do ensino público.

Apesar dos esforços para estabelecer uma burocracia que modernizasse a administração pública brasileira a partir de 1930, pela separação entre Estado e mercado e sua autonomia em relação à ordem dominadora patriarcal (COSTA, 2008), instaurou-se o que Mendonça (2000, p. 38) chama de patrimonialismo burocrático, que é “um construto híbrido baseado em dois princípios reguladores: a autoridade racional e a tradicional”.

Sendo a burocracia uma forma de organização que se baseia na estruturação racional-legal da administração, na impessoalidade, na qualificação para o cargo a ser exercido pelo funcionário, na separação absoluta entre o Quadro administrativo e os meios de administrar e na não apropriação do cargo, ao buscar estabelecê-la no Estado brasileiro foi inevitável o conflito direto com a forma patrimonial de gerir a máquina pública. Em alguns setores da sociedade a burocracia se estabeleceu de forma genuína, porém em outros, hibridou-se com o patrimonialismo, perdendo seu potencial modernizador.

No patrimonialismo burocrático forma-se um estamento³⁴ atrelado ao Estado que dele se apodera para exercer domínio sobre a sociedade. Nestes estamentos burocráticos:

O conteúdo patrimonialista [...] subverte [...] o sentido da burocracia, freando sua tendência modernizadora e, ao contrário, hipertrofiando o Estado tutelador e alheio ao povo. O estamento burocrático, acima das classes, se expande e se enclausura em seus privilégios. Comanda e governa por meio da apropriação do Estado e de seus mecanismos burocráticos e permanece dependente do poder central (MENDONÇA, 2000, p. 43-44).

Esta forma de conceber e realizar a administração pública afeta o sistema de ensino e também a escola, restringindo os direitos da população a uma educação de qualidade em virtude da defesa dos interesses privados, cujo objetivo é manter os privilégios de uma minoria em detrimento dos direitos da maioria.

Em relação a isso, o Plano Estadual de Educação – Proposta da Sociedade Paulista, de 14 de Outubro de 2003, elaborado pelo Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública, destaca o caráter patrimonialista das ações dos Conselhos de Educação no Estado de São Paulo ao afirmar que a gestão exercida:

³⁴ Segundo Mendonça (2000, p. 42) é o “Quadro administrativo de um governo de minoria, onde poucos dirigem e inculcem seus padrões a muitos”. Nos estamentos, os membros agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para exercer o poder.

pelos Conselhos hoje existentes e legalmente constituídos [...], tanto por sua composição como por suas atribuições, na maioria das vezes, têm estado a serviço de interesses e objetivos particulares e específicos dos setores dominantes, subservientes aos organismos internacionais (SÃO PAULO, 2003, p. 18).

Sendo estes os responsáveis pela determinação das políticas que estruturam e conduzem a educação no Estado de São Paulo, suas ações vinculadas a interesses particulares conduzem a educação estadual paulista em uma direção diametralmente oposta àquilo que a sociedade almeja e precisa como forma de diminuir a exclusão e as desigualdades sociais.

Esse modelo doméstico que se instalou entre nós na vida social permite que se estabeleçam formas autocráticas e autoritárias de funcionamento do Estado e faz com que as políticas públicas sejam constantemente alteradas ao sabor das conveniências políticas. “O governo dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse” (MENDONÇA, 2000, p. 97).

Também na escola as consequências do patrimonialismo arraigado na vida política e social do país acabam gerando impedimentos à participação efetiva da comunidade, uma vez que a “escola pública é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha” (MENDONÇA, 2000, p. 286).

Desta forma, as iniciativas que promovem a participação na gestão das unidades escolares, resvalam na apatia e subserviência ou na desconfiança e resistência de uma comunidade que desacredita o potencial de mudança pertinente às formas participativas de gestão. A sociedade fraca, forjada ao longo de anos de dominação ora tradicional-carismática ora legal-burocrática, encontra dificuldades em exercer seus direitos políticos e sociais no âmbito escolar pelo fato de reconhecer como natural o poder de mando exercido pelo diretor de escola, como preposto do Estado (PARO, 2002). A comunidade escolar é convocada a legitimar as determinações do diretor, um arremedo de participação que em nada altera o funcionamento da escola. Conforme Mendonça (2001, p. 100):

A escola reflete [...] o ambiente mais amplo da sociedade, onde os usuários, cidadãos comuns, têm sua participação limitada a eventos como uma assembleia, uma eleição, uma e outra reunião onde opinam sobre assuntos em geral pouco relevantes, como caudatários de uma cidadania fluida e sem maiores consequências.

Também em meio aos profissionais da educação, a saber, direção, professores e funcionários, ocorrem crises políticas e institucionais que são fruto da relação entre diretores e grupos informais dentro de cada segmento que evidenciam práticas notadamente patrimonialistas (SOUZA, 2012). A própria dinâmica das relações internas à escola é marcada

por conflitos de poder em virtude dos ordenamentos patrimonialistas imbricados nas relações entre os atores.

Tais ordenamentos constituem-se num entrave à participação veemente da sociedade e, portanto, também se apresenta como empecilho ao estabelecimento da gestão democrática como:

conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos (MENDONÇA, 2000, p. 69).

A gestão democrática só poderá se constituir num caminho de transformação das políticas públicas educacionais e, também, das práticas pedagógicas no âmbito escolar, se for concebida em profundidade. Porém tal intento não se concretizará a partir das iniciativas do Estado em virtude dos ordenamentos patrimonialistas arraigados em suas práticas.

2.4 - A burocracia como elemento de dominação e as disputas de poder

O aumento crescente da complexidade da vida social e os processos de produção material da vida requerem uma “expansiva presença estatal que, inexoravelmente, gera estruturas burocráticas cada vez mais invasoras e opressivas” (BORON, 1994, p. 25). É impossível negar que a burocracia esteja presente em todos os âmbitos sociais (FARIA e MENEGETTI, 2011).

Quando se fala nela, muitos significados emergem no ideário das pessoas. De fato, a palavra burocracia possui um caráter polissêmico e pode adquirir conotações diferentes nos diversos trabalhos produzidos sobre o tema. Pode significar organização racional, ineficiência organizacional, governo de funcionários, administração pública, administração por funcionários, organização, sociedade moderna, racionalização de atividades coletivas, rotinas complicadas de procedimentos, disfunções, para citar alguns (LIMA, 2011; FARIA e MENEGETTI, 2011).

Essa polissemia deriva do fato de o conceito de burocracia estar bastante difundido ao longo da extensa obra de Weber, seu principal pensador. Deve-se também às múltiplas interpretações dos pesquisadores que se colocaram à disposição de compreendê-la. Além disso, a burocracia na obra de Weber é vista por alguns pesquisadores não como um modelo ou uma teoria, mas como um tipo ideal, abstrato e geral (LIMA, 2011; FARIA e MENEGETTI, 2011). Devido a isso, os modelos hoje existentes de burocracia são numerosos, produzidos a partir da obra weberiana e apresentam diferentes características,

podendo oscilar entre a afirmação de sua eficiência e inevitabilidade e as disfunções que fazem com que seja necessário ultrapassá-la como modelo de organização das instituições.

Entretanto, há neste Quadro multifacetado do modelo burocrático linhas que marcam seus elementos fundamentais, sendo eles: a racionalidade, a centralidade dos objetivos organizacionais e os processos de tomada de decisão (LIMA, 2011). Baseada numa racionalidade instrumental-legal que substitui a tradição e o carisma como formas de mediação das relações sociais, a burocracia privilegia a superioridade técnica sobre toda e qualquer outra forma de organização. Desta maneira, o conhecimento técnico se coloca como um instrumento de dominação por meio de leis, normas e regulamentos que possibilitam a coerção dentro da instituição na busca por atingir objetivos estabelecidos (FARIA e MENEGHETTI, 2011; SOUZA, 2012).

A partir da análise da obra de Weber, Faria e Meneghetti (2011, p. 427) destacam alguns aspectos importantes sobre a centralidade ocupada pelas normas e regulamentos na burocracia. Segundo os autores, a burocracia

está sob a regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. Ela estabelece relações de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de consenso. Uma relação hierárquica se estabelece, definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade.

Portanto, numa organização burocrática sempre haverá alguns exercendo dominação sobre outros, que devem seguir as regras e são responsabilizados quando ocorrem falhas. Este modelo é bem diferente do que se propõem numa gestão democrática, onde todos têm condições de participar das decisões e são igualmente responsáveis pelos resultados.

Quanto aos objetivos organizacionais, estes adquirem um papel central na burocracia e são alcançados pela realização de tarefas definidas que devem ser bem planejadas e realizadas de forma eficaz e independente das características das pessoas, portanto, de forma impessoal. A impessoalidade, o formalismo e o profissionalismo na realização dos objetivos organizacionais são as principais características dos agentes da burocracia.

Alcançar objetivos traçados fora do contexto em que a instituição opera pode ser a origem de conflitos ou de apatia no âmbito das instituições. No contexto escolar burocratizado, alcançar objetivos traçados pelos técnicos das secretarias de ensino, sem levar em consideração as características particulares de cada localidade, tem sido uma das causas do fracasso da escola pública e da apatia identificada em seu âmbito. Também não é suficiente conceder nacos de autonomia à escola, enquanto a estrutura do sistema de ensino continua sendo controlada por governos que mantêm relações patrimonialistas.

Enfim, no processo de tomada de decisão, dentro da burocracia há separação entre os que planejam e os que executam o que foi planejado, “consequência elementar da divisão técnica e social do trabalho” (FARIA e MENEGETTI, 2011, p. 436). Quanto maior o nível de dificuldade ou de especialização exigido no cumprimento da tarefa, maior é o poder exercido pelo funcionário na hierarquia da organização e maior a remuneração a que este tem direito, o que estabelece a criação de cargos mais ou menos estáveis que geram prestígio pessoal. Esta fragmentação impede o trabalho coletivo e a identificação dos trabalhadores com os objetivos da instituição e com os resultados.

Documentos específicos regulam as condutas e atividades dos funcionários que precisam ser fortemente treinados para executá-las com precisão. Na burocracia há poucos espaços para o exercício da criatividade e corre-se o risco de, em virtude das regras e normas, perder de vista o objetivo maior das atividades realizadas: o serviço à comunidade.

A verticalização das relações permeada pela distribuição desigual de poder na organização potencializa a necessidade de manter em segredo conhecimentos e intenções, pois estes se traduzem em formas de manter o poder e valorizam o funcionário ou a seção que os detém. “A burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções, [...] o segredo oficial é invenção específica da burocracia” (SANCHEZ, 2003, p.96). Em organizações burocratizadas o exercício da *accountability* fica prejudicado.

Em muitas situações a burocracia pode fazer com que “ações ideológicas pareçam impessoais e anônimas” (SOUZA, 2012, p. 165). Em sua estrutura, concentra os meios materiais de administração nas mãos das elites detentoras de capital, conhecimento e influência, constituindo-se em um instrumento de poder e dominação que institui a impessoalidade a favor destas elites para operarem a conservação de seus respectivos postos sociais ou organizacionais (FARIA e MENEGETTI, 2011).

Assim, a burocracia se impõe como estrutura de controle em nome da “organização” do trabalho, sendo uma forma institucionalizada de dominação. Usa e abusa de privilégios e imunidades para exercer o poder coercitivo na busca de um falso consenso (TRAGTENBERG, 1982).

Em virtude das características que assume, a burocracia choca-se frontalmente com a gestão democrática como forma de condução das relações sociais. Enquanto esta pressupõe a participação efetiva da sociedade na tomada de decisões a partir do diálogo e da busca de consensos mediante clareza sobre as informações relevantes, visando à construção de uma sociedade mais justa e menos desigual, aquela opera impondo formas de ser e fazer sob a

égide da rigidez e da impessoalidade, baseada no domínio de um conhecimento técnico que visa manter o funcionamento das instituições e da sociedade de forma hierarquizada.

Se no ambiente mais amplo das instituições em geral a burocracia impõe características que atacam diretamente os princípios de gestão democrática, na escola não poderia ser diferente. A estrutura de funcionamento escolar, os cargos, a excessiva carga de leis e normas que a regem, herança de um tempo em que o centralismo era a marca principal da gestão educacional, tornam o ambiente escolar burocratizado e infligem a ele as disfunções de tal modelo.

Também a separação entre o planejamento e a execução das ações educativas afeta diretamente o desenvolvimento da autonomia escolar, devido ao fato de que a tendência à burocratização afeta diretamente a produção de conhecimento (FARIA e MENEGHETTI, 2011), o que na escola implicará em dificuldades de perceber as necessidades específicas do contexto interno e externo em que opera. Além disso, a hierarquização dos cargos escolares dificulta o estabelecimento de relações mais democráticas e o funcionamento das instâncias de participação da comunidade escolar, além de favorecer o autoritarismo. O excesso de controle, regras e ordenamentos cria um ambiente de conflito entre a organização formalmente estabelecida e a informalmente gerada.

Quando o modelo burocrático é aplicado ao estudo das escolas, o que se tenta compreender é o seu retrato oficial, institucional, conforme os determinantes estabelecidos pelas normas que se aplicam à organização escolar. São acentuadas suas “normas abstratas e estruturas formais, os processos de planejamento e de tomada de decisões, a consistência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o caráter preditivo das ações organizacionais” (LIMA, 2011, p. 28).

Porém, Lima ressalta que, ao analisar a escola como organização de ensino e aprendizagem, é preciso valorizar não apenas os aspectos formais evidenciados nos documentos que estruturam seu funcionamento, mas considerar também os aspectos informais nem sempre plenamente evidentes. A escola é uma instituição burocratizada, mas em seu contexto nem tudo funciona de forma rígida, planejada, organizada e objetiva como se espera das grandes organizações burocráticas.

Em seu interior ocorrem contradições, conflitos, dificuldades que favorecem o estabelecimento de estruturas informais não descritas nos estatutos, mas que operam efetivamente alterando, retardando ou paralisando projetos, planos ou estratégias educativas. Lima (2011, p. 33) fala em “anarquia organizada” para, juntamente com outros autores,

destacar um modelo de organização escolar “em que os objetivos são considerados pouco claros e em conflito, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas”.

Ocorre que num ambiente dividido entre a burocracia formal e as estruturas informais a abertura para o diálogo, próprio das relações democráticas, fica prejudicada. A disputa de poder entre segmentos que advogam diferentes formas de conduzir os trabalhos na escola ou que buscam interesses divergentes afeta diretamente o trabalho pedagógico e administrativo. A divisão em lugar da cooperação opera a estagnação e a perda de energias que poderiam ser direcionadas para a construção e consolidação de um projeto comum que fortalecesse a autonomia da escola.

Não se trata de idealizar uma escola sem conflitos ou contradições, mas uma em que estes não se traduzam em paralisia do projeto pedagógico. As diferenças, ao serem trazidas para o debate, podem resultar na criação de caminhos alternativos que mantenham a escola como lugar dinâmico e propício ao desenvolvimento das personalidades, da visão crítica do mundo, visando à emancipação.

Porém, num ambiente onde a hierarquia faz alguns pensarem que sua vontade pode prevalecer acima da dos demais e onde o indivíduo se confunde com o cargo que ocupa tomando para si todo poder de decisão, fica difícil abrir espaço de participação fecunda e eficaz. Como afirma Paro (2010, p. 104-105), o modelo burocrático de organização, por suas próprias características “propicia a cristalização de princípios e procedimentos que acabam por dificultar a busca de soluções novas para os problemas que vão surgindo, comprometendo, assim, o alcance de maior eficiência e produtividade”.

Desta forma, a burocracia se coloca como um empecilho à consecução da gestão democrática ao fomentar a disputa de poder em detrimento da cooperação, a obediência inócua em oposição à participação dinâmica e efetiva, a punição e a apatia em lugar da valorização e da assunção de responsabilidade sobre os resultados.

2.5 - O autoritarismo instituído

Mediante tudo o que foi exposto até o momento podemos refletir que, desde a colonização do país até os dias atuais, as práticas autoritárias se fazem presentes como marca registrada de diferentes e sucessivas formas de dominação operadas por monarcas, religiosos, presidentes, militares e burocratas. Como em qualquer parte do mundo, a busca pela erradicação do autoritarismo - partindo do pressuposto utópico de que ela seja possível – é histórica e demanda lutas e disputas no campo político, social e econômico.

Superados os períodos da colonização e do Império no país, durante a República as marcas do patrimonialismo e do clientelismo na cultura brasileira favoreciam as práticas

autoritárias que sempre culminavam na exploração dos mais frágeis pelos mais abastados ou dotados de poder para exercer a dominação.

Porém, o período onde o autoritarismo se fez mais pungente foi durante o regime militar. O domínio político, econômico e social dos militares impôs marca autoritária e centralizadora nas decisões do Estado (DRABACH, 2009) e cumpriu o papel de manter seu domínio sobre a população, mesmo em tempo de crise econômica.

Bomeny (2011), em seus estudos sobre o impacto das aulas de Educação Moral e Cívica³⁵, verificou a reprodução simbólica do governo como agente/sujeito de ações em benefício do povo, na figura de paciente/predicado. Além disso, destaca a autora, o conteúdo veiculado por meio das aulas, utilizado para moldar o comportamento e a moral das pessoas e gerar ambiente pacífico, mantendo a ordem, marcou de forma contundente a memória dos brasileiros pelo autoritarismo e pela repressão.

O processo paulatino de redemocratização do país não logrou êxito em superar totalmente as marcas do autoritarismo, pois a transição se fez de forma lenta, gradual e segura pela estratégia da “conciliação das elites”, visando garantir a ordem socioeconômica vigente (SAVIANI, 1995). Como afirma Arelaro (2007, p. 908), “superados a ditadura militar e o sistema autoritário de governo, os que o sucederam vêm mostrando o quanto suas marcas são persistentes e, algumas, indelévels”.

Na educação pública, os traços marcantes dos ordenamentos patrimonialistas e clientelistas submeteram as massas a mercê dos interesses particulares das elites dominadoras, conforme foi discutido (MENDONÇA, 2000). Ao mesmo tempo, a estrutura burocratizada da educação, com suas práticas centralizadoras, verticalizadas e inflexíveis, encarregou-se de conferir o suporte para que o autoritarismo continuasse.

As decisões sobre os rumos da educação sempre estiveram a cargo de políticos, burocratas e técnicos que impunham às massas o modelo de educação que melhor atendia aos interesses do capital nas relações de produção material da vida. Sobre isso, Duarte (2009, p. 255) coloca que

A polarização hierárquica da carreira do magistério, sob o mando de cargos que demandam conhecimento técnico especializado *versus* cargos de baixa qualificação, legitimam procedimentos autoritários e excludentes de formulação da política educacional, presentificando uma sociabilidade política gestada nas primeiras décadas republicanas.

³⁵ A Educação Moral e Cívica foi uma disciplina estabelecida no currículo das escolas durante os períodos de Estado Novo (1937 – 1945) e de Regime Militar (1964 – 1985), sob influência dos militares e setores conservadores da sociedade. Era responsável por disseminar conteúdos que estimulavam a obediência, o civismo, valores morais, fidelidade à pátria, integração na comunidade (BOMENY, 2011).

Também dentro da escola a verticalização das relações permite que a participação da comunidade na gestão escolar, instituída por leis, decretos, normas, estatutos, portanto igualmente burocratizada, seja consentida e não exercida como um direito ao qual cada um dos atores escolares tem a prerrogativa de ter acesso.

2.6 - A democratização da sociedade como fruto da democratização de suas instituições

São tamanhos os entraves que se erigem frente ao processo de democratização da sociedade e da escola. A própria natureza do Estado liberal-democrático capitalista com suas instituições fortemente burocratizadas já é por si só um grande obstáculo em virtude de propiciar e manter o aparato que permite a consolidação e expansão de relações estritamente exploratórias e desiguais de produção material da vida.

Se isso não bastasse, a herança histórica e cultural de patrimonialismo e clientelismo tornam mais difícil ainda a superação da dominação em virtude da fragilização dos laços de cooperação na sociedade, que cresce fraca e fragmentada, dificultando as possibilidades de organização e mobilização para a ampliação da cidadania.

Porém, mesmo em meio a tantos obstáculos, é inegável a conquista da gestão democrática como princípio norteador da educação pela possibilidade de romper com a dominação ao privilegiar a participação efetiva na gestão pedagógica, administrativa e financeira no âmbito escolar.

A convicção de que a escola, como espaço contraditório que é, pode conter elementos de dominação, mas também de superação desta em nome de uma sociedade mais justa e igualitária persiste e sempre encontrará eco entre os educadores e a comunidade escolar. Afinal, como afirma Tragtenberg (2008, p.18) “Sem a escola democrática, não há regime democrático; portanto, a democratização da escola é fundamental e urgente, pois ela forma o homem, o futuro cidadão”.

A garantia de educação de qualidade para todos, com padrões de excelência e adequada aos interesses da maioria da população, exigirá um grande esforço da sociedade e de cada um para se tornar realidade, considerando as dificuldades impostas pela atual conjuntura (SÃO PAULO, 2003).

Não é possível esperar que o Estado defenda os interesses da população estando diretamente vinculado à manutenção das condições propícias à acumulação do capital. Em virtude disso, é necessário procurar outras formas de estabelecer espaços verdadeiramente públicos de mobilização e construção de projetos diretamente vinculados aos anseios da população. Neste caso, sendo a escola pública o local diretamente responsável pela educação dos filhos dos trabalhadores, pode constituir-se em espaço de busca de alternativas, a partir do

momento em que os espaços de participação já conquistados sejam legitimamente ocupados.

Afinal,

É na auto-organização dos envolvidos no processo de educação das novas gerações da classe trabalhadora, pais, alunos e professores, que, criando seus próprios espaços públicos onde os interesses são debatidos naquilo que têm de comum e na diversidade em que se apresentam, que se poderá chegar à formulação de alternativas reais às hierarquias de comando do poder que nos é imposto (BRUNO, 2008, p. 40).

Está posto o desafio e a sociedade mais uma vez mostra que está disposta a enfrentá-lo. A gestão democrática é uma de suas armas. Porém, a mobilização em prol da democratização das escolas, do sistema de ensino e da sociedade como um todo, deve partir da comunidade. A percepção das contradições e da desigualdade no oferecimento de educação à população deve ser o fio condutor das mobilizações. A ocupação dos espaços que permitem uma pseudoparticipação para transformação em espaços realmente representativos é um passo fundamental.

3 - OPINIÃO DA COMUNIDADE SOBRE A GESTÃO DA ESCOLA: ANÁLISE DO RELATÓRIO DOS ESTUDOS DO SARESP

A análise da trajetória da gestão democrática ao longo do tempo, com os embates e as alterações de significado operadas pelos atores da arena política, evidencia a descaracterização do conceito conforme reivindicado pelos educadores na década de 1980 e sua ressignificação para ser utilizado como técnica de gestão, o que permite ao governo figurar como regulador e avaliador da educação enquanto transfere responsabilidades para a escola. Gutierrez e Catani (2011, p. 77) argumentam que:

transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por traz o incentivo a ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população .

Os trabalhos de vários autores (MENDONÇA, 2000; DRABACH, 2009; KLÉBIS, 2009; TRINDADE, 2009) evidenciam que a preocupação dos governos que se sucederam no estado de São Paulo desde o estabelecimento da gestão democrática como princípio foi muito menos empreender a democratização das relações no âmbito escolar visando à melhoria da qualidade da educação do que favorecer estratégias de modernização do sistema de ensino e sua adequação aos ordenamentos do neoliberalismo. Assim, a “implementação das [...] diretrizes oficiais da educação paulista, ao que tudo indica, não compartilhou o poder, mas, sim, transferiu responsabilidades administrativas” (MARTINS, 2003a, p. 543).

O resultado desta manobra coloca a escola como unidade de gestão, o diretor como responsável último e principal pelos resultados e, sobre ambos, uma carga excessiva de normas e regras que cerceiam a autonomia e sobrecarregam a todos com rotinas administrativas. Ao conceder certa autonomia às unidades escolares e abrir a possibilidade de busca de recursos em parceria com a sociedade civil, o Estado se retrai e coloca a escola em situação de fragilidade, pois os recursos de que dispõem para gerir suas despesas são precários. A precarização dos recursos e a luta pela subsistência colocam as questões relativas à democratização da gestão em segundo plano (PARO, 2002; GUTIERREZ e CATANI, 2011) e tornam menos urgentes questões como cooperação e participação na tomada de decisões.

Sendo assim, a implementação da gestão democrática por meio de leis não se mostra suficiente para alterar as relações de poder no âmbito escolar, pois “a participação na tomada de decisões administrativas, financeiras e pedagógicas não alcançou a maior parte daqueles

que vivem e fazem a escola acontecer” (FREITAS, 2000, p. 50). Isso se deve também ao fato de que:

as leis sobre gestão democrática restringem-se a mecanismos a serem aplicados na unidade escolar, descurando de medidas que alcancem uma reorganização na estrutura do sistema de ensino capaz de sustentar esses mecanismos (MENDONÇA, 2000, p. 286).

Portanto, a forma como o princípio é implementado oferece possibilidades ou não de efetivação na realidade. No caso da gestão democrática, são tantos os entraves e empecilhos à sua concretização que somente como fruto de resistência e organização da sociedade, independentemente do Estado e de suas instituições, ela poderá se efetivar.

Neste sentido, torna-se oportuno verificar a opinião da comunidade escolar nos processos de participação na escola e na tomada de decisão no âmbito escolar. Saber como alunos, pais, professores, coordenadores e diretores percebem sua participação na gestão da escola é fundamental, pois pode favorecer a busca de caminhos que permitam a consolidação da gestão democrática na escola. É fundamental principalmente para aqueles cujos objetivos em relação à escola se coadunam com os defendidos nos anos 1980, de transformação da sociedade mediante democratização das relações. Para os que acreditam que a gestão democrática da educação é um passo importante para a democratização da sociedade como um todo, buscar formas de levantar junto à comunidade sua opinião sobre a participação e a tomada de decisão no âmbito escolar é um passo importante para intensificar o processo de democratização e/ou reivindicar mudanças necessárias.

Dada a importância fundamental da gestão democrática no cenário nacional, estadual e municipal, cabe perguntar como verificar a opinião de tantos atores sociais num estado como São Paulo, que abriga o maior sistema de ensino da federação? Que instrumentos utilizar para que tal empreitada seja significativa para o estado como um todo?

Para responder estes questionamentos, propomos a utilização dos Relatórios dos Estudos do SARESP, documentos produzidos a partir da tabulação e análise das informações coletadas de forma censitária pelos questionários de contexto aplicados antes das avaliações SARESP.

Os dados apresentados nos Relatórios fornecem um Quadro bastante rico e detalhado das características dos alunos, pais, professores, coordenadores e diretores. Além de realizar um amplo registro descritivo,

este relatório também consegue informar a pesquisadores, autoridades educacionais e profissionais do ensino a existência e o comportamento de um grande leque de variáveis que, seguramente, podem ser de grande interesse para a realização de investigações científicas sobre o ensino e a

aprendizagem, bem como para o embasamento de políticas e práticas educacionais. (SÃO PAULO, 2011b, p. 102; SÃO PAULO, 2012b, p. 96, SÃO PAULO, 2013, p. 114).

Dada a abrangência dos resultados obtidos por meio dos questionários de contexto e sua disponibilização para análise mais acurada por meio dos Relatórios dos Estudos do SARESP, sua utilização torna-se relevante por expor a opinião da comunidade sobre a gestão escolar, funcionando como instrumento de verificação do parecer da comunidade várias questões ligadas à condução dos trabalhos no âmbito escolar.

O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) é uma avaliação de larga escala que está em sua 15ª edição e foi implementada pela SEE/SP para avaliar a qualidade da educação do sistema de ensino público estadual. Segundo o Relatório dos Estudos do SARESP 2012, trata-se de:

uma avaliação externa, com a finalidade de fornecer informações consistentes, periódicas e comparáveis sobre a situação da escolaridade básica na rede pública de ensino paulista, [visando] orientar os gestores do ensino no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade educacional (SARESP, 2013, p.V, grifo nosso).

Os dados obtidos pelos instrumentos do SARESP possibilita ao governo do estado monitorar as políticas implementadas durante sua gestão, mas também permite à comunidade científica fazer sua leitura, já que os mesmos estão disponíveis a todos. Este outro olhar sobre a mesma base de dados enriquece a discussão sobre as políticas públicas para a educação no estado de São Paulo e torna o debate mais profícuo.

Além da prova que afere conhecimentos dos alunos, o SARESP conta com instrumentos de levantamento de dados, os questionários de contexto, que são respondidos pela comunidade escolar por meio de questionários com questões fechadas enviados às Diretorias de Ensino e às escolas ou on-line. Segundo a SEE/SP e a FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação), os questionários são aplicados “aos pais e alunos, assim como a outros agentes educacionais em todas as escolas estaduais (diretores, professores das disciplinas avaliadas e professores coordenadores)” (SARESP, 2012, grifo nosso).

O SARESP é censitário ao avaliar os alunos dos 3º, 5º, 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio (SÃO PAULO, 2012a, p. III; SÃO PAULO, 2013, p. V) e, ano após ano, são avaliadas a quase totalidade das 5.300³⁶ escolas estaduais.

³⁶ A rede pública estadual paulista conta com 5,3 mil escolas de acordo com o site da SEE/SP www.educacao.sp.gov.br. Acesso em 01/02/2014.

Quadro 2. Total de escolas avaliadas em cada edição do SARESP e porcentagem em relação ao total de escolas da rede pública estadual paulista no período de 2010 a 2012.

2010		2011		2012	
escolas avaliadas	% em relação ao total	escolas avaliadas	% em relação ao total	escolas avaliadas	% em relação ao total
5.045	95,2	5.032	95,0	5.015	94,6

*Quadro elaborado pela autora a partir dos Relatórios dos Estudos do SARESP dos anos 2010 a 2012.

Este dado é relevante, pois mostra que as informações obtidas a partir dos questionários de contexto e disponibilizadas por meio dos Relatórios dos Estudos do SARESP refletem a situação da rede pública estadual paulista como um todo, possibilitando o levantamento de informações que somente no contexto de uma avaliação de larga escala poderiam ser reunidas.

A cada edição do SARESP, além das provas que avaliam os conhecimentos dos alunos em relação aos conteúdos das disciplinas são

aplicados questionários aos pais e alunos de todos os anos/séries avaliados, encaminhados às Diretorias de Ensino [...], antes da aplicação das provas, bem como aos Professores de Português, Matemática [...], aos Professores Coordenadores e aos Diretores das escolas da rede estadual, por sistema *on-line* (SÃO PAULO, 2013, p. V, grifo nosso).

Os objetivos da aplicação dos questionários de contexto são evidenciados em diversos documentos e visam a

assegurar uma caracterização mais detalhada dos fatores associados ao desempenho escolar (SÃO PAULO, 2011, p. III).

coletar informações sobre o contexto socioeconômico e cultural dos estudantes, sua trajetória escolar e suas percepções acerca dos professores e da gestão escolar. Os diretores, Professores Coordenadores e Professores [...] responderam questionário específico com o objetivo de coletar informações sobre o perfil, aspectos da gestão escolar e da prática pedagógica (SÃO PAULO, 2012a, p. 1, grifo nosso).

Fica claro, então, que o objetivo é levantar informações sobre o sistema de ensino público estadual paulista nos aspectos social, pedagógico e administrativo a partir da opinião (percepção) de cada setor da comunidade escolar. É evidente que um único instrumento (questionário) não é suficiente para captar de forma absoluta a opinião dos sujeitos. Outros instrumentos como a entrevista e a observação, por exemplo, seriam necessários para atingir esse objetivo. Entretanto, podemos considerar que tais dados são relevantes pela abrangência e por permitir verificar a opinião da comunidade escolar, propósito respeitável levando-se em consideração o papel central que estes atores têm no cenário educacional, principalmente

quando falamos de gestão democrática. As informações colhidas servem como um indicador desta opinião e atendem aos objetivos deste trabalho.

Desde 2008 ocorre a aplicação censitária de questionários de contexto, sendo que os dados coletados por meio deles fornecem à SEE/SP informações que possibilitam compreender quais fatores interferem no aprendizado dos alunos, repercutindo no desempenho escolar (promoção ou retenção, evasão, distorção idade/série etc.).

O Relatório dos Estudos do SARESP é um documento descritivo que “fornece um panorama da realidade [dos] diversos agentes em sua interação com o ambiente educacional” (SÃO PAULO, 2011b, p. IV; SÃO PAULO, 2012a, p. VI; SÃO PAULO, 2013, p. VI). Condensa as informações levantadas por meio dos questionários de contexto em um documento dividido em quatro capítulos:

- Capítulo 1: Caracterização Geral dos Alunos da Rede Estadual de Ensino de São Paulo;
- Capítulo 2: Caracterização Geral dos Pais de Alunos da Rede Estadual de Ensino de São Paulo;
- Capítulo 3: Perfil da Gestão Escolar: Professores, Diretores e Professores Coordenadores da Rede Estadual de Ensino de São Paulo;
- Capítulo 4: Análise Hierárquica dos Fatores Associados ao Desempenho dos Alunos.

Uma das preocupações do documento é “fornecer informações consistentes, periódicas e comparáveis sobre a situação da escolaridade básica na rede pública de ensino paulista” (SÃO PAULO, 2011b, p. IV; SÃO PAULO, 2012a, p. VI; SÃO PAULO, 2013, p. VI), nos aspectos pedagógicos e administrativos.

Porém, estas informações são apresentadas de forma sintética e abrangente, configurando um perfil básico do sistema de ensino público estadual paulista. Desta forma, podem ensejar outras análises, principalmente a partir do cotejamento entre os resultados apresentados pelos Relatórios dos Estudos do SARESP em suas diferentes edições, mas, principalmente, a partir de 2010 quando a estrutura dos questionários e dos relatórios mantém a mesma configuração básica.

No que diz respeito ao objeto de estudo do presente trabalho, a gestão democrática, o documento “Relatório dos Estudos do SARESP” oferece informações que podem nos ajudar a verificar a opinião dos alunos, pais, professores, coordenadores e diretores com vistas a constatar se o referido princípio tem se consolidado na rede pública estadual paulista.

Mesmo levando-se em consideração as limitações que surgem em virtude da forma como os questionários são aplicados, da formulação das questões – elaboradas pela própria

SEE/SP, por meio da FDE -, das dificuldades de compreensão mais ampla de determinados aspectos da gestão por alguns setores da comunidade escolar, da não inclusão de funcionários na investigação, entre outros, é inquestionável, conforme ressaltado anteriormente, o valor de tal documento como indicador da opinião dos beneficiários do ensino ministrado na rede pública estadual paulista sobre questões relativas à gestão da escola. Desta forma, os Relatórios dos Estudos do SARESP podem contribuir significativamente para a compreensão de questões ligadas à gestão escolar, notadamente da gestão democrática, favorecendo a ampliação dos saberes e o embasamento para a correção de problemas.

No presente trabalho, vamos nos concentrar nos resultados apresentados pelo Ensino Fundamental II e Ensino Médio, devido ao fato de se constituírem nos níveis de ensino sob a responsabilidade dos estados, conforme determinado pela LDB e por conter questões que permitem verificar a opinião da comunidade escolar em relação à participação na escola e na tomada de decisão, elementos importantes de consecução das finalidades da gestão democrática. Analisaremos as respostas fornecidas pelos alunos, pais, professores, coordenadores e diretores do Ensino Fundamental II e Médio, conforme citado anteriormente.

O recorte temporal proposto inclui os anos 2010, 2011 e 2012, pois, a partir de 2010, os questionários de contexto apresentam questões com a mesma formulação básica e os documentos “Relatório dos Estudos do SARESP” destes anos exibem a mesma forma de tabulação dos dados, o que permite o cotejamento ao longo do tempo. As informações dos três anos citados possibilitarão captar a opinião de quase 100% dos alunos do EFII e EM³⁷ que participaram da avaliação conforme Quadro 3 a seguir, e também apreender as mudanças na opinião dos alunos da escola pública em relação à gestão escolar, afinal, o 7º em 2010 é o 9º de 2012, o que permite acompanhar a variação [ou não] de opinião destes alunos ao longo tempo.

Quadro 3. Séries avaliadas em cada edição do SARESP no período de 2010 a 2012 e sua correspondência em relação ao ano base de 2010

Séries avaliadas	2010	2011	2012
7º EFII	7º em 2010	7º (6º em 2010)	7º (5º em 2010)
9º EFII	9º em 2010	9º (8º em 2010)	9º (7º em 2010)
3ª EM	3ª em 2010	3ª (2ª em 2010)	3ª (1ª em 2010)

*Tabela elaborada pela autora a partir dos Relatórios dos Estudos do SARESP dos anos 2010 a 2012.

³⁷ Os alunos respondem ao questionário de contexto antes de realizarem a prova de conhecimentos e o fazem em tempo bastante amplo. Desta forma, podemos afirmar que o total dos que respondem é bem próximo de 100%. As escolas são responsáveis pela distribuição dos cadernos de questões e pelo recolhimento das folhas de respostas. Estas são encaminhadas às Diretorias de Ensino e, posteriormente, à Vunesp, empresa responsável pela formatação, reprodução, distribuição, tabulação dos questionários e correção das provas (SARESP, 2013, p. I).

Para este trabalho, levaremos em consideração as respostas da comunidade escolar a questões que avaliam a participação na escola e na tomada de decisão, exploradas em questões sobre a gestão escolar, já que são categorias diretamente relacionadas com a gestão democrática.

3.1 – A opinião dos alunos e pais sobre a gestão escolar

Para efeito de organização do trabalho, analisaremos as respostas dos alunos e pais aos respectivos questionários de contexto e apresentados nos Relatórios de estudos do SARESP em momentos diferentes.

3.1.1 - A opinião dos alunos sobre a gestão escolar

Como dito anteriormente, a avaliação dos alunos é censitária para os 7º e 9º anos do Ensino Fundamental II e para as 3ª séries do Ensino Médio, o que permite que se tenha uma visão abrangente em relação à opinião dos mesmos. Ao avaliar estas três séries ao longo dos três anos propostos (2010, 2011 e 2012) temos uma avaliação de 100% dos alunos do Ensino Fundamental II e 100% dos alunos do Ensino Médio conforme destacado pela Tabela 1.

O questionário de contexto para os alunos é aplicado pela escola, por meio de instrumento próprio, antes da prova de conhecimentos e redação. O Relatório dos Estudos do SARESP condensa as respostas dadas pelos alunos aos questionários e, no capítulo que apresenta a caracterização geral dos alunos do EFII e EM, traz nove sessões que apresentam os seguintes títulos: Universo avaliado, Perfil sociodemográfico, Trajetória escolar, Percepções sobre a qualidade do ensino, Estratégias de ensino e aprendizagem, Clima escolar, Lazer e trabalho e Percepções sobre o futuro.

O item 6 do Relatório, que traz os resultados do questionário de contexto sobre o clima escolar, abrange as informações sobre a relação aluno-escola e aluno-professor, *bullying*, relações interpessoais do corpo discente e participação no processo decisório.

O último tópico deste item desperta nossa atenção, pois traz as respostas dos alunos sobre sua opinião em relação a sua participação na escola e nos processos decisórios no âmbito escolar. Portanto, tais questões dizem respeito aos instrumentos de consecução da gestão democrática, principalmente a participação. A partir de agora analisaremos as respostas dos alunos do Ensino Fundamental e médio às questões formuladas.

A Tabela 1 a seguir mostra o montante de alunos avaliados por ano de realização do SARESP e evidencia quão significativos para a rede são os resultados obtidos.

Os dados da Tabela 1 mostram que responderam ao questionário de contexto a cada edição do SARESP cerca de 1/3 dos alunos do Ensino Fundamental. No Ensino Médio,

devido à evasão³⁸ característica desta etapa dos estudos, o número de alunos respondentes corresponde a 1/4 em 2010, mas cai para pouco mais de 1/6 em 2011 e 2012.

Tabela 1. Total de alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) que responderam ao questionário de contexto nas três últimas edições do SARESP (2010, 2011 e 2012), conforme Relatório dos Estudos do SARESP e sua porcentagem em relação ao número de matrículas nos respectivos cursos

Nível de Ensino	2010	%	2011	%	2012	%
7º ano EFII	325.355	17,3	373.031	19,8	292.746	15,8
9º ano EFII	330.457	17,6	337.321	17,9	284.355	15,4
Total EFII	655.812	35,0	710.352	37,8	577.101	31,2
3ª série EM	393.904	26,4	265.647	17,0	270.376	17,0
TOTAL	1.049.716	31,3	975.999	28,3	847.477	24,6

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012 e do cálculo em relação ao número de matrículas da educação básica, considerada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), fornecidos pela Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2010, 2011 e 2012.

O questionário de contexto respondido pelos alunos nos anos 2010, 2011 e 2012 apresentou a mesma formulação básica para as questões e foi estruturado na escala social de Likert, que é muito utilizada em investigações sociais. Segundo Martins e Theóphilo (2009, p. 96), as escalas sociais têm como objetivo “possibilitar o estudo de opiniões e atitudes de forma precisa, [transformando] dados qualitativos em quantitativos”.

Ainda segundo os autores, neste tipo de questionário, um conjunto de itens é apresentado em “forma de afirmações ante os quais se pede ao sujeito que externar sua reação escolhendo um dos [...] pontos de uma escala”. A cada ponto associa-se um valor numérico de forma que o sujeito obtém uma pontuação para cada item, e o “somatório desses valores (pontos) indicará sua atitude favorável, ou desfavorável, em relação ao objeto, ou representação simbólica que está sendo medida” (MARTINS E THEÓPHILO, 2009, p. 96).

No Relatório dos Estudos do SARESP edições de 2010, 2011 e 2012 são apresentadas Tabelas cujo título é “Afirmativas sobre o processo decisório escolar: concordância dos alunos dos 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. (em %)”.

Nestas Tabelas, aparecem afirmativas para as quais os alunos manifestaram sua opinião nos questionários de contexto, concordando ou discordando. Foram selecionadas algumas afirmativas diretamente relacionadas com a participação na escola e no processo decisório para o escopo deste trabalho, conforme o Quadro 4 a seguir.

O levantamento das respostas ao longo do período analisado mostra-nos a opinião dos alunos do EFII e do EM sobre aspectos importantes da gestão democrática: participação e tomada de

³⁸ Para mais informações sobre a evasão no ensino médio, ver publicação do IPEA (2006).

decisão. As Tabelas a seguir trazem o levantamento das respostas dos alunos às questões destacadas no período estudado.

Quadro 4. Afirmativas relacionadas ao processo decisório na escola sobre as quais os alunos manifestaram grau de concordância

Afirmativas
Os alunos têm poucas chances de que alguém escute suas ideias.
Os alunos ajudam a decidir o que acontece na escola.
Os alunos participam de Conselhos que decidem sobre as coisas importantes.
Os alunos têm chance de organizar o Grêmio Estudantil.

*Quadro elaborado pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Quando solicitados a manifestar o grau de concordância com a afirmativa “**Os alunos têm poucas chances de que alguém escute suas ideias**” as respostas colhidas pelos questionários de contexto foram explicitadas conforme a Tabela 2.

Tabela 2. Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos têm poucas chances de que alguém escute suas ideias” nos anos de 2010, 2011 e 2012, conforme Relatório dos Estudos do SARESP (em %)

ANOS	Nível de Ensino	Grau de concordância		
		Concordo plenamente	Concordo em parte	Discordo
2010	7º	19,1	40,4	32,9
	9º	14,1	46,2	32,0
	3ª	13,6	55,7	30,0
2011	7º	19,4	42,9	32,8
	9º	13,9	48,7	32,7
	3ª	11,9	53,0	29,1
2012	7º	19,3	43,9	33,5
	9º	14,3	50,4	33,0
	3ª	12,4	55,7	30,3

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Expor as ideias pressupõe abertura de espaços para que estas sejam colocadas e participação daqueles cujas mesmas são consideradas passíveis de ser ouvidas. Cerca de um terço dos alunos discorda diretamente da frase enquanto quase metade deles concorda em parte. Isso mostra que na escola há ocasiões e circunstâncias favoráveis à colocação da opinião, ou seja, os alunos têm oportunidade de expressar sua forma de enxergar a escola e propor ideias.

Quando solicitados a manifestar o grau de concordância com a afirmativa “**os alunos ajudam a decidir o que acontece na escola**”, as respostas colhidas pelos questionários de contexto foram explicitadas conforme a Tabela 3.

Os resultados apresentados na Tabela 3 revelam que o grau de concordância com a afirmativa “Os alunos ajudam a decidir o que acontece na escola”, vai diminuindo conforme aumenta a idade dos alunos, de tal maneira que alunos mais jovens (7º ano EFII) percebem que decidem mais sobre os acontecimentos na escola do que os mais maduros (3ª série EM). Outra forma de analisar os resultados é supondo que, à medida que amadurecem, sua opinião sobre a tomada de decisões no âmbito escolar muda, fazendo com que os alunos do EM avaliem que participam menos dos processos decisórios.

Tabela 3. Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos ajudam a decidir o que acontece na escola” nos anos de 2010, 2011 e 2012, conforme Relatório dos Estudos do SARESP. (em %)

ANOS	Nível de Ensino	Grau de concordância		
		Concordo plenamente	Concordo em parte	Discordo
2010	7º	16,7	32,5	41,8
	9º	11,5	36,1	43,2
	3ª	8,8	38,9	51,5
2011	7º	17,1	34,6	43,3
	9º	11,6	38,6	44,9
	3ª	8,5	39,0	46,2
2012	7º	15,8	33,6	47,5
	9º	11,2	38,0	48,8
	3ª	8,7	40,3	49,7

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Chama atenção o fato de que quase a metade dos alunos discorda da referida frase evidenciando que, na opinião da maioria dos alunos, pouco participam dos processos de tomada de decisão. A relativização desta da opinião expressa pela adesão à alternativa “concordo em parte” também chama atenção, reforçando a opinião de participação pequena na tomada de decisão.

O percentual de alunos que não participam da tomada de decisões na escola ou não se sentem representados durante estes momentos ainda é alto nos três anos analisados, o que revela lacunas no processo de democratização na escola. É possível inferir algumas possíveis causas para esta situação: as instâncias de participação ainda não se consolidaram efetivamente, ou ainda, não se abriram totalmente para os alunos; os processos representativos ainda apresentam falhas; os alunos não se interessam por questões desse tipo.

Consideramos que qualquer uma destas possíveis explicações revela o esvaziamento político experimentado pela escola, uma das instâncias mais favoráveis ao aprendizado do exercício democrático.

Sobre esta questão, o Relatório dos Estudos do SARESP 2009 traz a afirmativa de que, “na percepção dos alunos, eles não têm uma participação muito efetiva nos processos decisórios escolares” (SÃO PAULO, 2011a, p.47). Os relatórios de 2010 e 2011 só mencionam que no mínimo um terço dos alunos respondeu que concordam parcialmente com a afirmativa. O Relatório de 2012 não apresenta afirmações significativas.

Se compararmos as respostas à primeira afirmativa com aquelas dadas à segunda afirmativa podemos inferir que os alunos até são ouvidos na escola, suas ideias são consideradas, mas sua opinião não é relevante no momento da tomada de decisão.

Quando solicitados a manifestar o grau de concordância com a afirmativa “**Os alunos participam de conselhos que decidem sobre coisas importantes**” as respostas colhidas pelos questionários de contexto foram explicitadas conforme a Tabela 4.

Tabela 4. Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos participam de conselhos que decidem sobre coisas importantes” nos anos de 2010, 2011 e 2012 conforme Relatório dos Estudos do SARESP (em %)

ANOS	Nível de Ensino	Grau de concordância		
		Concordo plenamente	Concordo em parte	Discordo
2010	7º	25,6	28,7	37,2
	9º	18,6	30,4	42,2
	3ª	14,6	34,6	49,9
2011	7º	26,8	30,8	38,3
	9º	20,1	32,8	43,2
	3ª	15,3	34,6	44,7
2012	7º	26,8	30,2	40,0
	9º	20,1	32,2	45,8
	3ª	15,3	36,1	47,0

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Os números mostram que mais de um terço dos alunos discordam diretamente da frase, indicando que não participam ou não se sentem representados em conselhos que decidem coisas importantes, chegando a quase metade dos alunos no 9º EFII e na 3ª EM. A porcentagem daqueles que concordam em parte também é significativa, chegando na maioria dos casos a um terço dos alunos. A porcentagem de discordância aumenta significativamente no 9º ano do EFII e na 3ª série do EM e, também, de 2010 para 2012. A Tabela 5 pode evidenciar mais uma vez a mudança de opinião dos alunos que pode ser decorrente de seu amadurecimento.

Esses números são bastante elevados e significativos, mostrando que, apesar de os documentos oficiais destacarem a importância da participação dos alunos no Conselho de Escola, Conselho de Classe e Série, Grêmio estudantil e APM, que são as instâncias de

participação em que a tomada de decisões importantes se dá, aqueles ainda não participam ou não se sentem representados dentro da escola e, portanto, a participação deles não tem sido efetivada na rede pública estadual paulista.

Há algumas hipóteses para tal realidade: as instâncias de participação ainda não se consolidaram efetivamente ou, ainda, não se abriram totalmente para os alunos, os processos representativos ainda apresentam falhas, os alunos não se interessam por questões desse tipo, os alunos representantes não têm sido treinados para dar devolutivas sobre as questões cuja participação deles é solicitada, os alunos não compreenderam a questão ou não associaram a questão com as reuniões de Conselho de Escola, Conselho de Classe e Série, Grêmio estudantil ou APM.

Os resultados apresentados e as hipóteses levantadas revelam a falta de habilidade na participação, a ausência de treino em questões de representatividade, que reforçam a ideia de que o período que se sucedeu à redemocratização do país ainda não foi suficiente para consolidar a cultura cívica no país. O engajamento na participação política, a confiança nas instituições, a busca de consensos ainda não se consolidou nas práticas sociais. Os jovens desejam participar, são reflexivos, têm consciência dos problemas, como apontam as pesquisas realizadas por Paiva (2011), porém não sabem como, não confiam nas instituições mais próximas de si (como a escola, por exemplo), embora confiem na democracia como melhor regime.

Os resultados apresentados são bastante graves se levarmos em consideração o fato de que a legislação sobre gestão democrática na escola pública paulista está estabelecida há 15 anos. A participação direta ou a representação dos alunos na gestão da escola, na decisão sobre assuntos importantes por meio de conselhos, ainda é pequena na opinião dos mesmos. Ainda há, nas palavras de Paiva (2011), um “déficit de cultura cívica”, resultado do processo histórico de formação do país, que torna lento o processo de estabelecimento de relações democráticas.

Em relação ao Grêmio Estudantil, instituição de participação discente, os alunos puderam manifestar concordância ou não com a afirmativa “Os alunos têm a chance de organizar o grêmio estudantil”. A Tabela 5 traz os resultados obtidos para os anos de 2010, 2011 e 2012.

Quase metade dos alunos do EFII e mais de um terço dos alunos EM concordam com a afirmação. Quase um terço dos alunos do EFII e do EM concordam em parte, o que mostra que os alunos têm tido oportunidade de se organizar em uma instituição constituída por eles e que defende seus interesses.

Ao cruzar as respostas dos alunos para a afirmativa “organização do grêmio estudantil” com a afirmativa “decisão sobre coisas importantes”, é possível inferir que a participação discente, apesar de importante no contexto da gestão democrática, pouco influencia nas questões relevantes dentro da escola no entender dos alunos, e que o Grêmio Estudantil pode estar relacionado apenas à oportunidade de por em prática o protagonismo juvenil.

Tabela 5. Grau de concordância dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) com a afirmativa “Os alunos têm chance de (para) organizar o grêmio estudantil” nos anos de 2010, 2011 e 2012, conforme Relatório dos Estudos do SARESP (em %)

ANOS	Nível de Ensino	Grau de concordância		
		Concordo plenamente	Concordo em parte	Discordo
2010	7º	41,5	24,2	24,7
	9º	43,1	25,8	21,6
	3ª	39,3	34,1	25,7
	7º	40,7	27,3	27,4
2011	9º	41,9	29,3	24,6
	3ª	36,3	33,3	24,3
	7º	38,9	28,0	29,7
	9º	39,9	29,9	28,0
2012	3ª	37,2	33,5	27,8

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Segundo Gonzalez e Moura (2007, p. 7) o “protagonismo juvenil tem como cerne o envolvimento dos educandos no exercício do voluntariado social, com uma prática que seria servidora, crítica, construtiva, criativa e solidária, voltada para a operacionalização de soluções imediatas”. Trata-se de um método de trabalho cooperativo fundamentado na pedagogia ativa em que o professor exerce papel de orientador e o aluno é o centro do processo educativo (FERRETTI, ZIBAS e TARTUCE, 2004).

Quando associado ao conceito de resiliência, entretanto, o protagonismo juvenil perde seu caráter crítico, pois visa à busca de soluções imediatas para os problemas apresentados pela escola e pela comunidade e à adaptação aos efeitos do capitalismo. (GONZALEZ e MOURA, 2009).

Para Ferretti, Zibas e Tartuce (2004, p. 417), resiliência é a “capacidade de as pessoas resistirem à adversidade, valendo-se da experiência assim adquirida para construir novas habilidades e comportamentos que lhes permitam sobrepor-se às condições adversas e alcançar melhor qualidade de vida”. Trata-se de um conceito extraído da física e aplicado à vida humana que representa a “capacidade de resistência a condições duríssimas e

persistentes” (ANTUNES, 2003, p. 13 *apud* GONZALEZ e MOURA, 2009, p. 385). Desta forma, pessoas em condições de extrema pobreza (moradores de favela, cortiços e comunidades pobres) e, também, alunos e professores da rede pública são considerados resilientes. Deles se espera agilidade para acolher com facilidade as diversidades e adversidades e criar a solidariedade, ajustando-se com rapidez aos problemas ocorridos, “incentivando a autodescoberta, o autoconhecimento e sua automotivação” (GONZALEZ e MOURA, 2009, p. 385).

O governo do estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado da Educação, seguindo as orientações estabelecidas pela LDB e pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio – DCNEM, estabeleceu o Grêmio Estudantil como canal direto entre escola e comunidade. Como política pública definida pela SEE/SP, a instituição do Grêmio Estudantil está diretamente embasada nos conceitos de protagonismo juvenil e resiliência, sendo vista como uma forma de estabelecer a gestão democrática na escola pública (GONZALEZ e MOURA, 2007).

O protagonismo tratado na literatura especializada sobre o assunto está fortemente associado a ações de caráter social e “parece ser esse conceito o compreendido pelas propostas de protagonismo que têm por alvo a instituição e as práticas escolares”. Há “forte aproximação das ideias por eles defendida com os elementos centrais das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio” no que diz respeito a evitar o esgarçamento social, utilizar o conceito de resiliência, alinhar-se com a perspectiva do desenvolvimento humano, associar protagonismo e pedagogia ativa (FERRETTI, ZIBAS e TARTUCE, 2004, p. 419-420).

A literatura especializada na temática do protagonismo foca dois grupos:

o dos jovens que, não incluídos entre os pobres, poderiam ser conquistados para realizar ações, principalmente voluntárias, que tenham por alvo os setores empobrecidos da população (inclusive os adolescentes e jovens), tornando-se protagonistas; o dos jovens que, pertencentes aos setores empobrecidos, desenvolvem ações na perspectiva da resiliência (FERRETTI, ZIBAS e TARTUCE, 2004, p. 417).

O propósito de focar estes segmentos da sociedade parece ser o de “evitar os riscos do esgarçamento social” e “promover a educação cidadã”, objetivos que se alinham “às proposições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal” (FERRETTI, ZIBAS e TARTUCE, 2004, p. 417).

Em relação a isso, é possível afirmar que:

Essa forma de encarar e promover a participação de jovens e adolescentes abre, potencialmente, perspectivas para ações solidárias e meritórias diante

das necessidades imediatas da população e dos próprios jovens. Entretanto, carrega consigo a possibilidade de despolitizar o olhar sobre determinações da pobreza e sua manutenção, desviando o foco das preocupações do debate político e social sobre tais determinações para o da ação individual ou coletiva, com vistas a minorar, de modo funcionalista, “os aspectos negativos do pós-industrialismo”, designação eufêmica para os desdobramentos sociais e econômicos da atual fase do capitalismo mundial (FERRETTI, ZIBAS e TARTUCE, 2004, p. 418, grifo nosso).

Para diversos analistas prevalece nas diretrizes curriculares a face conservadora e economicista do discurso sobre protagonismo, que afirma a:

irreversibilidade dos “efeitos negativos da era pós-industrial”, orientam a despolitização da participação juvenil e fazem um apelo à adaptação à nova ordem mundial e à superação individual da segmentação social (FERRETTI, ZIBAS e TARTUCE, 2004, p. 422, grifo nosso).

Tal discurso está bem alinhado aos fundamentos neoliberais de retração do Estado em relação às políticas sociais, transferindo responsabilidades à sociedade. Ao afirmar a irreversibilidade do capitalismo e seus efeitos, denuncia sua ligação direta com mecanismos de manutenção da exploração, colocando sobre o indivíduo dever de superar suas próprias dificuldades como se elas fossem naturais e não tivessem correspondência com a estrutura maior da sociedade (GONZALEZ e MOURA, 2007).

Além disso, Gonzales e Moura (2009, p. 386) alertam ainda para o fato de que o fato de os Grêmios não terem surgido da necessidade intrínseca dos estudantes, mas da iniciativa da SEE/SP por meio de uma política pública para promoverem ações de cunho solidário e voluntário que substituem ou compensam a responsabilidade do Estado na promoção de políticas sociais tende a esvaziar a formação do indivíduo no que se refere à humanização e à capacidade de transformar as relações capitalistas.

Sendo assim, um elemento importante da gestão democrática, a participação, serve como instrumento que favorece a desresponsabilização do Estado em relação a suas obrigações no financiamento e manutenção do ensino público pela transferência para o jovem da responsabilidade de resolver problemas reais da escola. A participação do adolescente e do jovem na escola é estimulada, desde que ela permaneça exatamente da forma como está: alinhada com os interesses do mercado e das elites burocráticas que controlam o sistema estadual de ensino.

Antes de concluir a análise das respostas dos alunos, cabe cumprir mais uma proposição inicial deste trabalho que é cotejar as respostas dos alunos ao longo do tempo para verificar se há mudanças de opinião, conforme os mesmos avançam nas séries/anos. Conforme explicitado pela Tabela 1, os alunos do 7º ano em 2010 são os mesmos avaliados

no 9º ano em 2012. A Tabela 6 a seguir mostra os resultados das respostas dos alunos a cada questionamento proposto pelo questionário de contexto e cujos resultados são expostos no Relatório dos Estudos do SARESP.

Tabela 6. Comparação das respostas dos alunos do 7º em 2010 e 9º ano em 2012 do Ensino Fundamental II para as afirmativas constantes no questionário de contexto, em (%)

Afirmativas	Possibilidades de resposta	7º ano em 2010	9º ano em 2012
Os alunos têm poucas chances de que alguém escute suas ideias.	Concordo plenamente	19,1	14,3
	Concordo em parte	40,4	50,4
	Discordo	32,9	33,0
Os alunos ajudam a decidir o que acontece na escola.	Concordo plenamente	16,7	11,2
	Concordo em parte	32,5	38,0
	Discordo	41,8	48,8
Os alunos participam de Conselhos que decidem sobre as coisas importantes.	Concordo plenamente	25,6	20,1
	Concordo em parte	28,7	32,2
	Discordo	37,2	45,8
Os alunos têm chance de organizar o Grêmio Estudantil.	Concordo plenamente	41,5	39,9
	Concordo em parte	24,2	29,9
	Discordo	24,7	28,0

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Os dados evidenciam que, em dois anos, a opinião dos alunos muda fazendo com que a porcentagem de respostas concordando com as afirmativas diminua ao mesmo tempo em que a porcentagem de respostas “concordo em parte” e “discordo” aumenta.

Os mesmos alunos avaliados em edições diferentes do SARESP demonstram uma perda de credibilidade na escola e nos processos “democráticos” que ali se desenvolvem, pois demonstram acreditar menos que suas ideias possam ser ouvidas, que ajudam a decidir o que acontece na escola, que podem participar de Conselhos que decidem sobre coisas importantes e que têm chances de organizar o Grêmio Estudantil. Por ser a escola uma das primeiras instituições públicas da qual os alunos podem efetivamente participar, este resultado torna-se indesejável, pois pode contribuir com o esvaziamento da participação, efeito deletério ao exercício de relações mais democráticas tanto na escola como na própria sociedade.

Ao invés de contribuir com a construção de uma sociedade onde relações democráticas sejam o substrato de qualquer relação social, a escola, por meio de ações chamadas de democráticas, mas que guardam no seu cerne componentes estratégicos de gestão, acaba desiludindo os adolescentes, fazendo sua capacidade de acreditar na democracia como modelo de organização da sociedade diminuir paulatinamente.

Ao concluir a análise das respostas dos alunos aos questionários de contexto expostas no Relatório dos Estudos do SARESP, verificamos que a participação discente nos processos de decisão não tem se consolidado. A participação permitida e até estimulada é aquela relacionada ao protagonismo juvenil, ligada à resolução de problemas na perspectiva do voluntariado e da resiliência, ambas desvinculadas de questionamentos sobre os determinantes da precariedade da escola e da vida dos estudantes, ou seja, empobrecidas em seu conteúdo político. A participação discente é instrumental e bem adequada ao modelo gerencial.

3.1.2 – A opinião dos pais sobre a gestão escolar

O questionário de contexto respondido pelos pais também contempla questões relativas à gestão escolar, pois apresenta afirmativas que remetem à opinião dos mesmos sobre sua participação na escola. A Tabela 7 mostra o total de pais que responderam ao questionário de contexto no período analisado, evidenciando o quão significativos são os resultados obtidos a partir desta coleta de dados.

Os questionários efetivamente respondidos em 2010 resultaram em uma participação de 80,5% da população considerada, enquanto esse percentual ficou em 85% no ano de 2011 e em 77,1% no ano de 2012. A participação dos pais foi considerável e bastante representativa, embora haja uma diminuição progressiva da adesão na forma de devolutivas por meio dos questionários respondidos.

Tabela 7. Total de pais do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) que responderam o questionário de contexto nas três últimas edições (2010, 2011 e 2012), conforme Relatório dos Estudos do SARESP

Nível de Ensino	2010	2011	2012
7º ano EF	329.383	373.031	292.746
9º ano EF	326.425	337.321	284.355
3ª série EM	273.475	265.647	270.376
TOTAL	929.283	975.999	846.477

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

No capítulo 2 do Relatório dos Estudos do SARESP intitulado “Caracterização Geral dos pais de alunos da rede estadual de ensino de São Paulo”, são fornecidas informações sobre este segmento da comunidade escolar. Tais informações estão divididas nos seguintes títulos: Universo e caracterização dos respondentes, Perfil sociodemográfico, Estratégias de ensino e aprendizagem, Relações com a escola e Síntese do perfil dos pais de alunos da rede estadual de ensino de São Paulo.

O item 4 do relatório, que traz as respostas dos pais a afirmativas sobre relações com a escola, é dividido nas seguintes sessões: Clima escolar, Segurança na escola, Comunicação

entre a escola e os pais, Importância dada à opinião dos pais, Valorização da escola pela comunidade e Confiança na escola.

Mais uma vez o questionário utilizou-se do modelo de Likert em que para cada afirmativa os pais manifestam a concordância ou o grau de concordância (discordo, concordo em parte, concordo, não respondeu ou não sabe). O Quadro 5 a seguir destaca as afirmativas para as quais os pais emitiram concordância ou o grau de concordância.

Não deixa de ser revelador o fato de que o questionário de contexto e, portanto, o Relatório dos Estudos do SARESP, apresentem as afirmativas e os resultados das respostas dos pais como se estes fossem clientes/consumidores que recebem um serviço oferecido pela escola sobre o qual não têm participação no processo nem controle algum (PARO, 2002, p.58). As afirmativas sobre as quais os pais devem concordar ou não destacam a escola como proponente e os pais como receptores.

Quadro 5. Afirmativas para as quais os pais manifestaram concordância ou grau de concordância de acordo com o Relatório dos Estudos do SARESP dos anos 2010, 2011 e 2012

CLIMA ESCOLAR
Os professores da escola têm respeito pelos alunos.
A escola é um ótimo ambiente de estudos para os alunos.
O meu filho comporta-se bem na escola.
Meu filho gosta da escola.
Meu filho gosta dos professores.
O meu filho está bem na escola.
Esta escola tem muitos problemas de comportamento dos alunos.
SEGURANÇA NA ESCOLA
O meu filho está seguro na escola.
Meu filho se sente seguro na escola.
COMUNICAÇÃO ENTRE OS PAIS E A ESCOLA
A escola sempre faz reuniões com os pais para informar sobre os filhos.
Quando há algum problema, sou rapidamente chamado à escola.
Eu recebo informações da escola sobre o progresso do meu filho.
Eu sei o que os professores querem do meu filho.
A escola me dá informações claras sobre o que ensina ao meu filho.
Eu sou informado sobre o planejamento escolar.
IMPORTÂNCIA DADA À OPINIÃO DOS PAIS
A escola dá importância para a opinião dos pais.
A escola não se importa quando meu filho falta.
VALORIZAÇÃO DA ESCOLA PELA COMUNIDADE
A escola é valorizada pela comunidade.
CONFIANÇA NA ESCOLA
Eu considero que os professores são muito capazes.
A escola do meu filho sabe preparar as crianças para o futuro.
Se eu pudesse pagar, meu filho iria para uma escola particular.
Eu gostaria que meu filho estudasse em outra escola.

*Quadro elaborado pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Fica claro que em momento algum o questionário de contexto abre a possibilidade de os pais emitirem sua opinião sobre a sua atuação direta ou de seus representantes no Conselho de Escola, APM ou Reunião de pais. Não existe qualquer questão que busque aferir o grau de participação dos pais na gestão da escola, conforme foi possível verificar no questionário respondido pelos alunos.

Se os pais são entendidos como atores importantes no processo de gestão democrática das escolas, como explicar o fato de que não há questões referentes a essa temática no questionário a eles direcionado?

Até mesmo a formulação das afirmativas pode levar os pais a se perceberem fora do contexto escolar, sendo sua presença requerida apenas quando há problemas comportamentais ou relacionais para resolver. Talvez esteja aí a razão para a diminuição da adesão ao questionário de contexto. O aluno pertence à escola, participa dela; os pais são informados sobre essa participação, apoiam o trabalho escolar e resolvem os problemas que a escola não se propõe a resolver.

Dito isto, resta-nos analisar as respostas a afirmativas que podem estar diretamente relacionada a alguma forma de participação na escola. Quando levamos em consideração o controle que os membros têm sobre a tomada de decisão, a participação pode ter vários graus. Receber informações configura uma forma de participar de grau menor, enquanto emitir a opinião é uma forma de participação de grau um pouco mais elevado (BORDENAVE, 1989, p. 32).

Iniciaremos nossa análise pelo grau de concordância que os pais manifestam à afirmativa **“Eu sou informado sobre o planejamento escolar”**.

Quando os pais são questionados sobre o fato de receberem informações em relação ao planejamento da escola, o que está diretamente relacionado com a gestão escolar, os pais responderam conforme resultados evidenciados na Quadro 6.

Quadro 6. Grau de concordância dos pais dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) em relação à afirmativa “Eu sou informado sobre o planejamento da escola”, no período de 2010 a 2011, em (%)

Nível de Ensino	2010	2011	2012
7º ano EF	25,5	37,1	37,9
9º ano EF	25,5	31,4	31,9
3ª série EM	22,9	22,6	23,6

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Os resultados apresentados a partir das respostas dos pais evidenciam que informações sobre o planejamento escolar, portanto, sobre a gestão da escola, são pouco divulgadas. Na

opinião dos pais de alunos do EF, o acesso a informações sobre o planejamento escolar vem aumentando nos três anos e na opinião dos pais do EM, este acesso oscilou durante o período considerado, mas acabou aumentando. Em ambos os casos, os números evidenciam que não é prática comum das escolas públicas estaduais de São Paulo tornarem públicas informações sobre o planejamento escolar, condição importante para consecução da gestão democrática. Ou seja, mesmo esta forma menos efetiva de participação tem sido negligenciada, relegando aos pais o papel de coadjuvantes na gestão da unidade escolar.

A síntese do perfil dos pais dos alunos, que expressa a opinião da SEE/SP em relação aos resultados, apresenta a mesma redação básica para os anos de 2010 e 2011 em que afirma que:

houve um menor grau de concordância com o fato de que a escola dá informações claras sobre o que ensina aos alunos e com o fato de que o planejamento da escola é informado aos pais (SÃO PAULO, 2011b, p. 86; SÃO PAULO, 2012b, p. 87).

O relatório de 2012 só destaca que os percentuais de concordância são menores. Conforme discutido anteriormente, é fundamental que a escola coloque os pais em condições de participar ativamente do processo de gestão fornecendo informações objetivas, claras e acessíveis a estes atores importantes no contexto da gestão democrática.

Quando solicitados a manifestar o grau de concordância com a afirmativa “**A escola dá importância para a opinião dos pais**”, os pais manifestaram-se de acordo com os resultados apresentados na Tabela 8.

Tabela 8. Grau de concordância dos pais dos alunos do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) em relação à afirmativa “A escola dá importância para a opinião dos pais” no período de 2010 a 2012, em (%)

ANOS	Nível de Ensino	Grau de concordância			
		Concordo plenamente	Concordo em parte	Discordo	Não responderam ou não sabem
2010	7º	30,5	23,3	9,9	36,3
	9º	30,5	23,3	9,9	36,3
	3ª	31,9	40,1	19,3	8,8
2011	7º	44,0	30,7	12,4	12,9
	9º	39,3	34,6	14,1	12,0
	3ª	32,1	39,9	17,4	10,6
2012	7º	44,2	31,7	12,5	11,6
	9º	39,8	36,0	14,3	9,9
	3ª	32,6	40,8	17,5	9,1

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

A referida Tabela mostra que em 2010 a percentagem de pais que concordavam com a frase “A escola dá importância para a opinião dos pais” era de 30,5% para o EF e 31,9% para o EM (quase 1/3 dos entrevistados). Esses números aumentaram significativamente para o EF (quase 14 pontos percentuais) e levemente para o EM, em 2011. Em 2012, o percentual de pais de alunos do EFII e EM que concordaram com a afirmação aumentou um pouco mais. Chama atenção, também, o percentual de pais que concordam em parte, chegando, em alguns casos, até quase metade dos respondentes.

Paralelamente, a percentagem de pais que discordam categoricamente com esta afirmativa aumentou no período considerado. Chama atenção a percentagem de pais que “não responderam ou não sabem”, um terço para o EF em 2010 e, em média, 11% para o EF e EM nos demais anos.

Cabe perguntar sobre quais aspectos os pais opinam? Poder opinar é um avanço, mas não atende àquilo que foi reivindicado pelos educadores nos anos 1980. A participação dos pais na gestão escolar não deve ser apenas instrumental, no sentido de legitimar o que já foi de alguma forma decidido. Para que a gestão democrática efetivamente se consolide, é preciso que os espaços de participação dos pais sejam funcionais e contemplem ocasiões em que não somente sua opinião seja ouvida, mas que estes sejam parte da formulação das propostas, da decisão, do acompanhamento e da avaliação de todo o processo de gestão (PARO, 2002; SOUZA, 2009). Só participa efetivamente aquele cuja participação é valorizada, incentivada e respeitada.

Nenhuma afirmativa sobre a participação dos pais em Conselhos que decidem sobre coisas importantes, conforme colocada para os alunos, foi disponibilizada aos pais. Concluimos que a participação dos mesmos pode estar restrita à emissão de opinião sobre assuntos cuja decisão já esteja tomada antecipadamente.

Segundo Paro (2002, p. 58):

Nessa sociedade, o ensino passa a ser percebido como mais uma “mercadoria” a ser adquirida de uma “unidade de produção” que é a escola. Como outra mercadoria qualquer, a educação escolar passa a ser vista também como se sua produção se desse independentemente da participação do consumidor em tal processo.

É o que se pode verificar na postura da SEE/SP a partir da opinião de pais e alunos: estes são clientes/consumidores de um produto cujo processo de produção prescinde da participação dos interessados. Estes somente consomem o produto final e ajudam na resolução dos problemas. Nada mais é do que expressão do patrimonialismo, que coloca a escola como

propriedade do governo, ofertando à comunidade o tipo de educação que corresponde a seus interesses e que forma para o mercado de trabalho e para o consumo.

Se cruzarmos os dados relativos às informações dadas aos pais sobre o planejamento da escola com os relativos à importância dada à sua opinião, podemos inferir que a participação dos pais nos processos de gestão escolar é pouco incentivada, já que estes atores não contam com as informações necessárias à participação efetiva e consistente e que, desta forma, os canais abertos por meio da legislação não são suficientes para que sua opinião seja colocada e valorizada.

Finalizando, é possível concluir que, levando em consideração a opinião dos alunos e pais sobre a gestão escolar a partir dos dados disponibilizados no Relatório dos Estudos do SARESP de 2010, 2011 e 2012, a gestão democrática não tem se consolidado nas escolas públicas paulistas em virtude de os pais e alunos estarem alijados dos processos de tomada de decisão e sua participação ser apenas instrumental.

Antes, o que tem se consubstanciado é a gestão no modelo gerencial ou a gestão compartilhada, que se vale de alguns elementos da gestão democrática, porém com objetivos de modernizar a gestão baseada em fundamentos mercadológicos e empresariais (KRAWCZICK, 1999; VIÇOTI, 2010). Conforme discutido no Capítulo I, os objetivos da gestão gerencial e da gestão compartilhada produzem como resultado uma escola despolitizada, em que se dá a responsabilização da comunidade pelos resultados e pela provisão financeira, enquanto o Estado se exime de assumir seu papel de provedor da escola pública. Seguindo estes modelos, o Estado consolida seu poder, enquanto a sociedade enfraquecida se acomoda aos hábitos, costumes e práticas políticas tradicionais que consolidam o capitalismo.

Neste cenário, o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia e o autoritarismo se mantêm no contexto de um Estado liberal democrático que preserva e incentiva as relações de exploração próprias do capitalismo. O potencial transformador da gestão democrática se perde ao ser regulamentada e implementada pelo Estado, utilizando seus elementos para por em prática a gestão gerencial ou compartilhada.

3.2 – A opinião dos professores, diretores e coordenadores sobre a gestão escolar

Dando continuidade às análises dos dados disponibilizados pelo Relatório dos Estudos do SARESP, procederemos ao estudo das informações obtidas a partir das respostas aos questionários de contexto fornecidas por professores, diretores e coordenadores. Para manter o padrão estabelecido inicialmente, tais resultados serão apresentados em momentos diferentes.

As informações que serão apresentadas foram obtidas por meio dos questionários destinados a esses grupos integrantes da equipe escolar “aplicados *online*, via plataforma web desenvolvida pela Prodesp/SEE” (SÃO PAULO, 2012b, p. 95). A organização, a lógica e o conteúdo das questões estão de acordo com a política educacional desenvolvida pela SEE/SP, e revelam as escolhas que permeiam a gestão do sistema de ensino estadual.

O capítulo III do Relatório dos Estudos do SARESP está dividido em quatro partes, sendo:

a Parte I, relacionada ao questionário preenchido pelos professores do 3º ao 5º anos do Ensino Fundamental, a Parte II, em que são apresentados e analisados os resultados apurados no instrumento respondido pelos docentes do 7º e 9º ano do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, a Parte III, relativa ao questionário preenchido pelos diretores e a Parte IV, em que são apresentados e analisados os resultados apurados no instrumento respondido pelos professores coordenadores (SÃO PAULO, 2012b, p. 95).

Interessa-nos diretamente as partes II, III e IV deste relatório, que contêm as informações pertinentes ao escopo deste trabalho, as quais serão selecionadas e analisadas a partir de agora. Ressaltamos, mais uma vez, que o critério de seleção das questões está ligado ao conteúdo levantado pelas mesmas, relacionado à gestão escolar. Estes dados nos fornecem informações sobre a opinião dos sujeitos em relação à sua participação na escola e nas decisões no âmbito escolar, elementos fundamentais na gestão democrática.

O Relatório dos Estudos do SARESP traz como título do capítulo 3 o seguinte: “Perfil da Gestão Escolar: Professores, Diretores e Professores Coordenadores da Rede Estadual de Ensino de São Paulo”. Tal título é bastante interessante, pois coloca como agentes de gestão os profissionais que trabalham na escola: professores, coordenadores e diretores. Estes são, segundo a SEE/SP, os agentes da gestão escolar. Não o diretor como gestor último, mas estes três segmentos da escola.

Se o objetivo é destacar que o diretor não está só na tarefa de realizar a gestão da unidade escolar e levando em consideração que as NRB’s colocam a gestão democrática como princípio organizador da gestão, fica a dúvida porque pais, alunos e funcionários não são incluídos neste rol. Se as questões importantes da escola devem ser decididas no Conselho de escola como órgão deliberativo e se este deve ser composto por 50% de membros oriundos da escola e 50% de membros da comunidade externa (pais e alunos), gera estranheza considerar como agentes de gestão escolar somente os segmentos representativos do efetivo da escola.

Pode ter sido apenas uma forma de apresentar resultados, fruto de opções feitas pela SEE/SP e a empresa responsável pela elaboração dos questionários de contexto e do Relatório dos Estudos do SAREP, a Vunesp, mas pode também revelar a visão da SEE/SP a respeito do papel desempenhado pelos pais e alunos, que são vistos como receptores, consumidores de uma educação que lhes é oferecida e sobre a qual não têm poder de decisão. O que vem à mente mais uma vez é a imagem do pai e do aluno como clientes da empresa/escola, que recebem o produto educação, bastante compatível com as orientações dos organismos internacionais para a educação atualmente (BRUNO, 2009) e revelador das opções da SEE/SP em termos de gestão.

No cenário mais amplo da educação determinados métodos de gestão, considerados mais democráticos por que são mais participativos, têm sido incorporados por meio de reformas administrativas “sem, no entanto, incorporar efetivamente os segmentos sociais e suas representações” (OLIVEIRA, 2009, p. 95). Ao que parece, é o que tem ocorrido também no estado de São Paulo ao adotar o modelo de gestão gerencial ou compartilhada como sinônimo de gestão democrática.

Dito isto, passemos à análise da opinião dos professores, diretores e coordenadores.

3.2.1 – A opinião dos professores sobre a gestão escolar

Os questionários de contexto do SARESP direcionados aos professores contemplam questões que podem ser utilizadas para refletir sobre como estes atores vivenciam a gestão democrática na escola. Perguntas relacionadas à elaboração da Proposta Pedagógica, à proposição de metas, a ações prioritárias e estratégias para a escola e à participação nas decisões educacionais podem explicitar a opinião dos professores sobre o tema em discussão.

Em todas as edições da avaliação SARESP os professores de Língua Portuguesa e Matemática participam do levantamento realizado por meio do questionário de contexto, respondido on-line em plataforma disponibilizada pela SEE/SP. Além destes docentes, em 2010 participaram os professores da área de Ciências da Natureza (Ciências no EF e Física, Química e Biologia no EM), em 2011 os docentes da área de Ciências Humanas (História e Geografia) e, em 2012, novamente os professores da área de Ciências da Natureza.

Embora haja uma significativa rotatividade do corpo docente entre as escolas (SÃO PAULO, 2011, p. 162; SÃO PAULO, 2012, p. 156), os resultados dos questionários de contexto do SARESP revelam que mais de um terço deles possui de 11 a 20 anos de experiência no magistério público paulista, o que evidencia conhecimento sobre a prática da docência e sobre a escola e seus desafios. Quase metade dos docentes afirma estar na mesma

escola há até dois anos e não lecionam em outras unidades escolares além daquela em que estão atuando. A maioria é do sexo feminino e não possui nenhum tipo de pós-graduação.

O público avaliado nos anos de 2010, 2011 e 2012 está representado na Tabela 9 a seguir.

Tabela 9. Total de professores entrevistados nas três últimas edições do SARESP (2010, 2011 e 2012), conforme Relatório dos Estudos do SARESP

Disciplinas	2010	2011	2012
Português	19.055	15.372	18.696
Matemática	18.363	14.502	18.306
Física	4.195	-----	4.286
Ciências	9.639	-----	10.436
Química	3.836	-----	3.771
Biologia	4.117	-----	4.084
Geografia	-----	10.219	-----
História	-----	10.796	-----
TOTAL	59.205	50.889	59.579

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Tomaremos como referencial os resultados obtidos nos anos de 2010, 2011 e 2012 num esforço de verificar as mudanças na opinião destes atores ao longo do tempo, já que o universo avaliado é praticamente o mesmo ao longo deste período.

Os professores indicaram participação em ações e manifestaram grau de concordância com frases relativas ao planejamento de atividades, às percepções do clima escolar, à participação na elaboração da Proposta Pedagógica, à proposição de metas, ações prioritárias e estratégias e à participação nas decisões educacionais, todas diretamente ligadas à gestão democrática.

Destacamos os títulos das sessões que compõem o Relatório dos Estudos do SARESP parte II³⁹, destinadas a expor os resultados das respostas destes atores ao questionário de contexto: Universo avaliado, Perfil sociodemográfico, Trajetória profissional e acadêmica, Descrição e engajamento no planejamento de atividades, Práticas de ensino, Percepções do clima escolar e dos fatores associados à aprendizagem, Caracterização específica do perfil dos professores do 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio da Rede Estadual de São Paulo.

São especialmente importantes para este trabalho as informações que constam na seção *Descrição e engajamento no planejamento de atividades e Percepções do clima escolar*

³⁹ Conforme explicitado anteriormente, a parte I do capítulo III do Relatório dos Estudos do SARESP é destinada a expor informações relativas ao ciclo I do EF e não faz parte do escopo deste trabalho. Para maiores informações vide SÃO PAULO, 2011b, p. 103-135 e SÃO PAULO, 2012b, p. 97-127.

e dos fatores associados à aprendizagem, que apresentam questões relacionadas à gestão da escola, cujas afirmativas serão destacadas no Quadro 7 a seguir.

Quadro 7. Questões sobre as quais os professores manifestaram opinião

Questões sobre as quais os professores manifestaram opinião.
Elaboração da Proposta Pedagógica. Ações contempladas no planejamento escolar. Pertencimento à escola

*Quadro elaborado pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Sobre a participação na elaboração da Proposta Pedagógica da escola os professores se manifestaram conforme os resultados da Tabela 10.

No ano de 2010, dos professores que responderam ao questionário de contexto, 84,9% manifestaram ter participado da elaboração da proposta pedagógica, mesmo que parcialmente; em 2011, a porcentagem é de 85,6% e em 2012, 89,3%. Os dados evidenciam ampla participação dos professores na elaboração da Proposta pedagógica das escolas públicas estaduais paulistas, com ênfase na participação dos docentes de Língua Portuguesa. Atendendo às determinações da LDB 9.394/96, os professores têm participado da elaboração deste documento importante na condução dos trabalhos no âmbito escolar.

Tabela 10. Participação dos professores do Ensino Fundamental II (7º e 9º anos) e Ensino Médio (3ª série) na elaboração da Proposta Pedagógica (PPP) da escola, por disciplinas, de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2011 (em %)

Disciplinas	2010		2011		2012	
	Sim, ativamente	Sim, parcialmente	Sim, ativamente	Sim, parcialmente	Sim, ativamente	Sim, parcialmente
Português	64,7	24,5	61,9	25,8	59,2	27,5
Matemática	56,9	29,4	57,4	30,2	54,4	31,0
Física	50,0	30,7	---	---	52,2	30,8
Ciências	59,0	27,2	---	---	55,8	28,1
Química	50,0	32,6	---	---	47,5	32,4
Biologia	54,1	29,9	---	---	49,9	30,8
Geografia	---	---	56,6	27,4	---	---
História	---	---	55,9	26,9	---	---
Média	55,8	29,1	58,0	27,6	53,2	30,1

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

O valor dado à elaboração conjunta do PPP (Proposta Pedagógica) indica a importância dada à reflexão sobre o tipo de indivíduo que se quer formar e o compromisso em estabelecer os princípios, valores e códigos fundamentais necessários à vida em sociedade. É neste contexto de debate, reflexão e elaboração que a escola pode compreender a realidade que a cerca e contribuir com a formação dos indivíduos. Afinal, o “objetivo da escola não é neutro, mas historicamente determinado, atendendo a interesses de grupos sociais” (PARO, 2010, p. 231).

Se o compromisso da escola está articulado aos interesses do público ao qual ela atende, certamente os objetivos escolares definidos no PPP convergirão para uma formação que contemple o “desenvolvimento da consciência crítica da realidade e a distribuição do saber historicamente acumulado”, visando à transformação da sociedade (PARO, 2010, p. 234).

A partir daí, “é preciso que as técnicas e os métodos utilizados” pela escola em sua administração estejam “adequados a esse tipo de objetivo”. Ou seja, “são os fins que se buscam que acabam por determinar a forma de se utilizarem os recursos disponíveis para tal” (PARO, 2010, p. 230).

O planejamento escolar é fundamental neste contexto, pois possibilita a elaboração das estratégias necessárias para alcançar os fins propostos no PPP. Durante o planejamento escolar, momento privilegiado da gestão em que se discutem questões relativas a aspectos pedagógicos e administrativos, os professores podem alinhar as ações pretendidas aos objetivos escolares e debater sobre formas de superar as dificuldades encontradas.

O Relatório dos Estudos do SARESP traz a manifestação da opinião dos professores sobre as ações mais contempladas durante o planejamento escolar, conforme Tabela 11.

Tabela 11. Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos professores do 7º e 9º anos do EF e 3ª série Ensino Médio de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos professores do 7º e 9º anos do EF e 3ª série Ensino Médio.	2010	2011	2012
Elaboração de planos de ensino articulando os diferentes níveis, etapas, anos e áreas do conhecimento, considerando as respectivas competências e habilidades a serem promovidas.	59,7	56,8	58,4
Análise de indicadores de desempenho da escola e reflexão sobre fatores intervenientes, intra e extraescolares.	59,2	55,3	59,6
Proposição de metas, ações prioritárias e estratégias, em consenso com a equipe escolar.	39,2	36,0	37,9
Análise de ações de maior impacto no melhor aprendizado dos alunos e das práticas docentes bem sucedidas, para disseminação.	34,4	34,6	35,1
Discussão de planos de ação para a melhoria de convivência entre professores e alunos.	23,2	24,9	23,2
Discussão sobre a concepção de avaliação dos professores e alunos, o sistema de avaliação da unidade escolar e propostas para seu aprimoramento.	22,6	23,6	21,2
Análise das relações escola/comunidade e das propostas para a melhoria da participação e integração entre ambas.	19,2	18,4	16,6
Levantamento das demandas dos professores, frente às metas e prioridades da escola para organização do trabalho da HTPCs⁴⁰.	7,0	7,1	6,2
Não participei.	4,3	5,2	6,0

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

⁴⁰ HTPCs é a sigla pra Hora do Trabalho Pedagógico Coletivo, reunião semanal em que a equipe escolar se reúne para discutir, planejar, resolver problemas, veicular informações e realizar a formação em serviço. Atualmente, a sigla foi alterada e passou a ser ATPC, Aula de Trabalho Pedagógico Coletivo.

As ações mais desenvolvidas durante o planejamento escolar são aquelas que visam à “elaboração de planos de ensino articulando os diferentes níveis, etapas, anos e áreas do conhecimento, considerando as respectivas competências e habilidades a serem promovidas” e, em segundo lugar, a “análise de indicadores de desempenho da escola e reflexão sobre fatores intervenientes, intra e extraescolares”.

A terminologia utilizada nas afirmativas que expressam as ações realizadas – competências, habilidades, indicadores, desempenho, metas, demandas, consenso - revela a opção do governo do estado de São Paulo de conduzir a educação paulista segundo modelos referenciados no mercado, conforme discutido anteriormente. Mostra também uma burocratização do trabalho, pois as atividades de elaboração de planos e análise de indicadores têm tomado a maior parte do tempo dos docentes durante o planejamento.

Tal direcionamento pode dificultar a identificação da escola com as necessidades das classes populares e trabalhadoras às quais atende, vinculando a educação a interesses de grupos hegemônicos. Além disso, concentrar a maior parte do tempo em trabalhos operacionais de elaboração de planos e análise de indicadores, discussão de planos de ação etc. pode minar o tempo de reflexão crítica no ambiente escolar, despolitizando a ação docente.

A ação “Proposição de metas, ações prioritárias e estratégias, em consenso com a equipe escolar” aparece em terceiro lugar e chama a atenção, pois tal tarefa, no contexto da gestão democrática, deveria incluir também a participação de pais, alunos e funcionários no contexto do Conselho de Escola, e não no de uma reunião que envolve apenas direção, coordenação e professores. A participação da comunidade na gestão escolar, de acordo com a concepção de gestão democrática discutida anteriormente, fica mutilada, pois não inclui na discussão atores fundamentais para os quais a ação educativa se destina.

Percebe-se, também, que a “Análise sobre as relações escola/comunidade e das propostas para a melhoria da participação e integração entre ambas” ocupa lugar periférico nas discussões, o que nos leva a pensar em duas possíveis hipóteses para tal: a escola ainda tem resistência à participação dos pais e alunos na gestão, ou está tão sobrecarregada de assuntos burocráticos que mal tem tempo para pensar em estreitar relações com a comunidade externa.

Prosseguindo a análise da opinião dos professores, a participação nas decisões explicitada por meio dos questionários de contexto está demonstrada na Tabela 12 a seguir:

Tabela 12. Concordância dos professores do 7º e 9º anos do Ensino Fundamental II e da 3ª série do Ensino Médio com a frase “Participo das decisões educacionais desta escola”, de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Disciplinas	2010	2011	2012	Média
Concordo	94,8	93,4	93,8	94,0
Discordo	4,2	5,2	5,6	5

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Os dados revelam que a esmagadora maioria dos professores sente-se participante dos processos decisórios no âmbito escolar. A participação dos professores na tomada de decisões representa um avanço democrático se pensarmos que até a década de 1980 a gestão escolar era centralizada e cabia aos docentes apenas executar as determinações recebidas.

Entretanto, num contexto de gestão gerencial, o elemento democratizador participação na tomada de decisões, tem sido utilizado como meio para responsabilizar o professor e a escola pelos resultados obtidos em termos de retenção, evasão e desempenho em avaliações externas. Além disso, cabe questionar se esta participação está embasada numa percepção crítica da realidade da escola, seus determinantes, suas potencialidades e limites, ou se se resume apenas em responder a reclamações e exigências de instâncias superiores que sobrecarregam a unidade escolar e os docentes de relatórios, documentos, projetos e outras tarefas.

3.2.2 – A opinião dos diretores sobre a gestão escolar

Na unidade escolar, o diretor é o principal responsável pela gestão, tendo como função primordial orientá-la e conduzi-la em seus aspectos administrativo, pedagógico e financeiro. Na visão da SEE/SP, além de desempenhar:

um papel fundamental no processo de elaboração, implementação e aperfeiçoamento do Projeto Pedagógico da escola [...], compete a ele coordenar a articulação das ações pedagógicas, auxiliar na coordenação dos diferentes projetos e criar canais de interação da escola com a comunidade escolar a qual a escola está inserida (SÃO PAULO, 2012b, p. 95).

As escolhas realizadas pelo diretor e sua equipe repercutem no tipo de educação que se pratica na instituição escolar: aquela voltada para a conformação, adequação e reprodução da sociedade existente ou outra, comprometida com o desenvolvimento do senso crítico que leva à emancipação e à transformação social. Dentro dos limites impostos pela autonomia relativa, torna-se fundamental que o diretor tenha clareza sobre as contradições inerentes à escola, tendo em vista o fato de que “a racionalidade externa da escola está na dependência direta de sua racionalidade interna” (PARO, 2010, p. 237).

Articular os objetivos da escola aos interesses da comunidade por ela atendida, visando compreender, integrar, contribuir, apoiar, acolher e atender seus anseios e

necessidades é um passo importante para a democratização da educação. A escola pode se posicionar numa localidade como ponto de articulação entre o local e o global, contribuindo para a superação de barreiras impostas por séculos de exclusão social e desigualdades. E neste aspecto, o trabalho de articulação entre escola e comunidade é premente e deve ser priorizado se a escola realmente valoriza e adota a gestão democrática como princípio.

Vejamos o que o Relatório dos Estudos do SARESP pode nos indicar em relação às escolhas feitas pelos diretores das escolas públicas estaduais paulistas.

Como todas as escolas participam do SARESP, os questionários de contexto avaliaram quase a totalidade de diretores que atendem EF I e II e EM, portanto, para este segmento da comunidade escolar os dados não estão separados por etapa EFII e EM. O número de diretores avaliados foi, em 2010, 4.960 diretores (98,3%), em 2011, 5.020 diretores (99,5%) e em 2012, 4.968 (99,1%). A maioria deles tem especialização *latu sensu*, é diretor há mais de seis anos e está na mesma unidade escolar de 6 a 8 anos.

Destacamos os títulos das sessões que compõe o Relatório dos Estudos do SARESP parte II, destinadas a expor os resultados das respostas destes atores ao questionário de contexto: Universo avaliado, Perfil sociodemográfico, Trajetória profissional e acadêmica, Descrição e engajamento no planejamento de atividades, Práticas de ensino, Percepções do clima escolar e dos fatores associados à aprendizagem, Caracterização específica do perfil dos professores do 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio da Rede Estadual de São Paulo.

Para o escopo deste trabalho chama-nos a atenção as sessões “Descrição e engajamento no planejamento de atividades” e “Relações com pais de alunos e a APM”, por trazerem informações importantes sobre a opinião dos diretores em relação a aspectos importantes da gestão.

Na sessão “Descrição e engajamento no planejamento de atividades”, os diretores são solicitados a indicar sua participação na elaboração do PPP (Proposta Pedagógica). Em 2010, 83,9% dos respondentes participaram ativamente; em 2011, 82,4% e, em 2012, 89,1%.

A ampla participação dos diretores na elaboração do PPP (Proposta Pedagógica) pode indicar a valorização da reflexão sobre os aspectos filosóficos, sociológicos e políticos da ação educativa. Pode, também, mostrar o entendimento do valor deste documento na condução das práticas pedagógicas.

Associando as respostas dos diretores àquelas emitidas pelos professores, é possível perceber que a Proposta Pedagógica conta com a ação coletiva destes segmentos em sua

elaboração, o que pode significar um comprometimento maior com os valores estabelecidos pelo documento.

Os diretores puderam, também, indicar o referencial utilizado para elaboração da referida Proposta Pedagógica. Os resultados das respostas estão evidenciados na Tabela 13 a seguir.

Os números mostram que os diretores têm buscado aprimorar o modelo já existente de Proposta Pedagógica (PPP), realizando adequações e atualizações. Segundo a síntese que consta no Relatório dos Estudos do SARESP de 2011, tal resultado “indica relativa continuidade na gestão e no planejamento das atividades escolares” (SÃO PAULO, 2012b, p.239). Cabe questionar como estes foram elaborados anteriormente: se obedecendo a modelos ou construídos pelo coletivo escolar.

Tabela 13. Referencial utilizado pelos diretores para elaboração da Proposta Pedagógica da escola de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2010 (em %)

Referencial utilizado pelos diretores para elaboração da Proposta Pedagógica	2010	2011	2012
Foi elaborada a partir de Proposta Pedagógica já existente, com adequações e atualizações.	57,0	53,1	61,0
Foi elaborada pela equipe de professores e técnicos, com participação ativa de pais e alunos.	16,9	20,1	18,8
Foi elaborada a partir de modelo encaminhado pela Secretaria Estadual de Educação.	9,0	7,5	8,0
Foi elaborada pela equipe de professores e técnicos da escola.	7,7	7,5	5,3
Foi elaborada a partir de modelo encaminhado pela Diretoria de Ensino.	2,5	4,9	2,5
Não foi elaborada este ano.	4,7	2,5	2,2
Foi elaborada a partir de modelo encaminhado pela Supervisão de Ensino.	1,0	2,0	1,0
Foi elaborada a partir de modelo bem sucedido em outra escola, com adequações para esta escola.	0,4	0,6	0,3
Foi elaborado pelo diretor, com base em sua experiência.	0,2	0,1	0,1
Não sei.	0,7	1,7	0,5
Total	100,0	100,0	100,0

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

O Relatório dos Estudos do SARESP de 2008⁴¹, apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, traz uma informação pertinente. Segundo ele, cerca de 60% dos professores participaram ativamente da elaboração da Proposta Pedagógica, para a qual foi utilizado modelo encaminhado pela SEE/SP na opinião de 31% dos professores. Apenas 12,5% dos diretores afirma o mesmo (SÃO PAULO, 2008, p.117 e 161). O uso de modelos evidencia a

⁴¹ O Relatório dos Estudos do SARESP de 2008 não faz parte do material consultado neste trabalho por não estar organizado de tal forma que o cotejamento com os demais seja possível. Porém, para efeito de levantamento de informações anteriores ao recorte da pesquisa, sua utilização se faz necessária.

prática direcionadora da SEE/SP, resquício do período centralizador, em prejuízo da coordenação de momentos de reflexão junto à comunidade escolar que culminassem em capacitação para a elaboração de documento próprio de cada unidade de ensino.

Chama atenção na Tabela o segundo lugar (16,9% em 2010; 20,1% em 2011 e 18,8% em 2012) ocupado pela opção “Foi elaborada pela equipe de professores e técnicos, com participação ativa de pais e alunos” e cuja porcentagem aumentou no ano seguinte. Isto pode indicar um processo embrionário de democratização da gestão escolar, pois a presença da comunidade externa na elaboração deste importante documento aumenta as possibilidades de associação dos objetivos escolares às necessidades e anseios da comunidade atendida.

Se somarmos as respostas dadas à utilização de modelos (da Supervisão, Diretoria de Ensino ou SEE/SP), temos a porcentagem de 12,9% em 2010, 15% em 2011 e 11,5% em 2012. Há diretores e escolas que ainda dependem do direcionamento de instâncias superiores, abrindo mão de sua autonomia na construção do principal documento norteador da ação escolar. Este é o resultado de anos de centralização de decisões, mas também é fruto da postura atual da SEE/SP que não abre mão de controlar o que acontece na escola mediante normas, regras e esquemas de gestão baseados na meritocracia.

Sobre o planejamento escolar os diretores destacaram que participam diretamente (98,7% dos respondentes em 2010, 77,9% em 2011 e 79,5% em 2012). Porém, é possível verificar que a porcentagem de diretores que participam do planejamento escolar caiu consideravelmente de 2010 para 2011, aumentando alguns pontos percentuais em 2012. Podemos nos perguntar o que tem levado os diretores a participarem menos deste importante momento da gestão escolar?

Sobre as ações de planejamento, as respostas dos diretores ficaram distribuídas conforme explicitado na Tabela 14 a seguir.

Da mesma forma que os professores, os diretores também priorizam no planejamento a “Elaboração de planos de ensino articulando os diferentes níveis, etapas, anos e áreas do conhecimento, considerando as respectivas competências e habilidades a serem promovidas” e a “Análise de indicadores de desempenho da escola e reflexão sobre fatores intervenientes, intra e extraescolares”, porém os diretores privilegiam a análise dos indicadores.

A “Análise das relações escola/comunidade e das propostas para a melhoria da participação e integração entre ambas” ocupa a penúltima posição nas ações desenvolvidas pela escola durante o planejamento na opinião dos diretores, assim como dos professores. Pode-se depreender disso que a participação da comunidade e sua integração com a escola ocupam posição secundária diante das urgências que surgem pela valorização do desempenho

dos alunos como forma de alcançar metas propostas pela SEE/SP. Ressalta-se aí o efeito que a presença do Estado regulador e avaliador tem sobre a gestão democrática, colocando a participação da comunidade como assunto menos urgente e periférico.

Tabela 14. Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos diretores de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Ações contempladas no planejamento escolar na opinião dos diretores.	2010	2011	2012
Elaboração de planos de ensino articulando os diferentes níveis, etapas, anos e áreas do conhecimento, considerando as respectivas competências e habilidades a serem promovidas.	59,7	56,2	61,8
Análise de indicadores de desempenho da escola e reflexão sobre fatores intervenientes, intra e extraescolares.	82,6	77,9	79,5
Proposição de metas, ações prioritárias e estratégias, em consenso com a equipe escolar.	51,4	49,9	52,1
Análise de ações de maior impacto no melhor aprendizado dos alunos e das práticas docentes bem sucedidas, para disseminação.	30,1	30,1	31,3
Discussão de planos de ação para a melhoria de convivência entre professores e alunos.	12,8	12,2	12,2
Discussão sobre a concepção de avaliação dos professores e alunos, o sistema de avaliação da unidade escolar e propostas para seu aprimoramento.	28,2	29,3	26,8
Análise das relações escola/comunidade e das propostas para a melhoria da participação e integração entre ambas.	16,6	16,6	17,1
Levantamento das demandas dos professores, frente às metas e prioridades da escola para organização do trabalho da HTPCs.	8,9	8,1	8,0

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Se o planejamento da articulação entre escola e comunidade fica em segundo plano, corre-se o risco de se avolumarem as improvisações e as ações reativas e formais que surtem poucos efeitos no que diz respeito à democratização da escola. É no diálogo consciente, embasado em pautas bem articuladas, com momentos de fala e de escuta respeitosa e aberta que são construídas relações democráticas. Na correria e no imprevisto é mais provável que se diga o que não quer e se ouça o que não precisa.

Os diretores também foram solicitados a responder questões que indicavam os responsáveis e tomadores de decisão sobre diferentes aspectos da gestão escolar (financeira, administrativa e pedagógica). Os resultados para o período analisado estão explicitados na Tabela 15 a seguir.

Inicialmente é preciso constatar que a responsabilidade pela tomada de decisão sobre aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos, antes centralizada em órgãos superiores e na figura do diretor, hoje está distribuída por vários atores do âmbito escolar, o que permite inferir que a possibilidade de participação foi ampliada. Dentro dos limites impostos pelas

regulamentações específicas, a escola tem maior abertura para exercer sua autonomia, um dos aspectos importantes da democratização da gestão.

De maneira geral, e de acordo com a opinião dos diretores expressa no Relatório dos Estudos do SARESP, há algumas responsabilidades e decisões que cabem a atores ou colegiados específicos primordialmente, como no caso da alocação de recursos financeiros, que fica a cargo da APM, o estabelecimento de normas disciplinares, realizado pelo Conselho de Escola, a definição de sistema de avaliação, livro didático, teorias de aprendizagem e conteúdo programático a cargo dos professores e a organização do HTPC, efetivada pelos coordenadores.

Tabela 15. Principais responsáveis pela tomada de decisão em relação a diferentes aspectos da gestão financeira, pedagógica e administrativa de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Responsabilidade na decisão sobre:	ANO	Conselho de escola	Diretor	APM	Prof.	Coord.	Outros
Alocação de recursos financeiros	2010	80,3	76,0	95,5	57,9	45,4	12,9
	2011	82,4	76,1	95,3	59,6	44,7	13,2
	2012	82,3	75,9	95,5	60,4	46,1	14,6
Estabelecimento de normas disciplinares da escola	2010	91,7	82,7	8,8	75,5	67,0	21,8
	2011	91,2	82,3	9,0	74,5	65,1	20,8
	2012	91,1	83,3	10,2	75,8	67,0	21,9
Estabelecimento do sistema de avaliação dos alunos	2010	41,7	78,7	2,6	90,4	86,0	18,5
	2011	0,0	79,2	2,9	91,2	87,3	18,0
	2012	40,5	78,7	3,3	91,2	87,7	18,1
Escolha do livro didático.	2010	5,4	41,1	0,5	99,3	84,5	4,5
	2011	4,6	39,6	0,8	99,2	83,5	4,3
	2012	5,5	38,5	0,7	99,4	83,7	4,6
Estabelecimento do conteúdo programático das disciplinas	2010	5,0	33,1	0,5	79,2	67,0	39,1
	2011	4,4	31,9	0,6	79,4	66,0	35,5
	2012	4,9	32,9	0,7	79,8	67,8	35,8
Escolha de teorias de aprendizagem para orientar a Proposta Pedagógica da escola.	2010	24,2	77,4	3,7	84,5	88,2	28,4
	2011	23,5	77,9	3,4	85,4	88,5	27,1
	2012	29,7	80,3	4,7	85,8	89,3	26,7
Organização e garantia do ATPC.	2010	1,4	85,2	0,2	21,2	97,3	5,4
	2011	1,2	85,5	0,3	20,5	97,2	4,4
	2012	1,4	83,3	0,4	20,8	96,9	4,8

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

De forma geral, as responsabilidades são bem compartilhadas por cada um destes segmentos da comunidade escolar, conforme destacado pelo Relatório, ao ressaltar que “as responsabilidades são compartilhadas por mais de um membro ou instância” (SÃO PAULO, 2012b, 182).

Entretanto, chama atenção o fato de que, na opinião dos diretores, alguns aspectos da gestão pedagógica têm sido assumidos por instâncias distintas da escola, externas a ela, como

é o caso do estabelecimento do sistema de avaliação, do conteúdo programático e da escolha de teorias de aprendizagem que orientam a Proposta Pedagógica.

Em virtude do estabelecimento do Currículo Oficial do Estado de São Paulo, os conteúdos e a teoria de aprendizagem vêm predeterminados, embora a equipe escolar ainda possa optar por caminhos alternativos. Em relação às avaliações, existem estudos que comprovam a influência do SARESP na determinação das formas de avaliar os alunos. Ocorre o fortalecimento de “concepções mais tradicionais e menos formativas, manifestadas por meio da aplicação de simulados e provas unificadas que seguem o modelo SARESP”. Além disso, a preocupação com os índices repercute na utilização das matrizes de referência do SARESP “como norteadora do currículo e do planejamento escolar” (SOUZA e ARCAS, 2010, p. 196).

Ao mesmo tempo em que a autonomia da escola é apregoada, mecanismos externos a ela cerceiam o exíguo espaço para que esta seja exercida, o que a coloca no campo das intenções e limita as possibilidades de democratização da gestão.

A última seção do Relatório traz resultados da opinião dos diretores sobre a relação com os pais e a APM. Por que esta relação expressa centralidade ao ponto de merecer que se coloque um tópico especial com questões específicas tratando deste tema? Por que não colocar questões sobre o Conselho de Escola em que os pais correspondem a 25% dos membros ativos? Por qual tipo de participação dos pais a SEE/SP se interessa mais?

Levando em consideração o fato de que as responsabilidades sobre as finanças são divididas com a APM, é possível supor que a participação dos pais seja requerida quando o que está em pauta são questões pertinentes à gestão financeira.

O interesse dos pais em participar das reuniões da APM, segundo a opinião dos diretores, está expresso na Tabela 16 a seguir:

Tabela 16. Interesse dos pais em participar das reuniões da APM, segundo opinião dos diretores, de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Categorias de resposta	2010	2011	2012
Os pais não têm interesse em participar da APM.	22,3	19,0	18,5
Os pais têm pouco interesse em participar da APM.	77,5	72,4	73,8
Os pais têm muito interesse em participar da APM.	0,2	8,3	7,6

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Na opinião dos diretores a maioria dos pais tem pouco interesse em participar da APM, se bem que os dados mostram que este desinteresse vem diminuindo. Pode causar estranheza aos pais o fato de pouco saberem sobre a gestão da escola e terem que encarar responsabilidades como levantamento de preços, compras e pagamentos, prestação de contas etc. A escola, que em sua concepção pertence ao diretor e aos que nela trabalham, solicita sua

participação quando se trata de resolver problemas e buscar recursos. Nenhuma relação que divide apenas os ônus é passível de se encaminhar bem.

Outra explicação para a baixa adesão dos pais à APM pode ser a natureza das ações desempenhadas por eles na escola. A Tabela 17, que mostra a opinião dos diretores sobre a participação da APM em atividades da escola, dá um indicativo do tipo de participação requerida da comunidade escolar por meio da APM.

Tabela 17. Participação da APM em atividades da escola segundo a opinião dos diretores expressa no Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Contribuição ou participação da APM em atividades da escola	2010	2011	2012
Conservação e manutenção do prédio escolar.	84,9	86,4	86,0
Promoção de atividades culturais.	63,8	62,6	62,3
Arrecadação de recursos.	49,7	47,9	46,5
Incentivo à participação dos pais e famílias.	45,0	45,5	45,3
Promoção do uso do prédio pela comunidade nos períodos ociosos.	26,3	26,4	24,5
Estabelecimento de parcerias locais (ONGs, empresas, etc.) para promover projetos na escola.	26,0	26,1	27,3
Resolução dos problemas de violência, depredações e segurança da escola.	20,8	20,7	20,8

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Para além das outras atribuições da APM, ao que parece, aquelas relacionadas a questões financeiras e de prestação de serviços são as que predominam. As ações prioritárias mais desenvolvidas pela APM mostram sua articulação com questões instrumentais, que giram em torno de responsabilidades transferidas para a escola e para a comunidade pelo estado. A complementação dos recursos destinados à manutenção e funcionamento da unidade escolar é prevista, incentivada e priorizada pelo que indica a opinião dos diretores. Porém, é obrigação do estado promover as condições básicas necessárias para o bom funcionamento das unidades escolares e não da comunidade escolar.

A participação dos pais na execução de tarefas na escola, sejam estas de cunho cultural ou de prestação de serviço, não é o fim último da relação escola/comunidade. A somatória das possíveis ações elencadas e sobre as quais os diretores deveriam manifestar sua opinião mostra a prioridade que a APM tem aos olhos da SEE/SP: a de suprir as necessidades da escola tendo em vista a precariedade dos recursos de que dispõem.

É compreensível que os pais não se disponham a participar levando em consideração que sua participação sempre está atrelada à resolução de problemas ou a prestação de serviços a uma escola que eles pouco ou nada conhecem e cujas determinações ainda são estabelecidas

pela equipe escolar sem levar em consideração sua realidade, sua visão e suas opiniões. Como desenvolver identificação em tal contexto?

No que diz respeito à APM, o que se observa é que

o discurso da participação, quer entre políticos e administradores da cúpula do sistema de ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está marcado por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução (PARO, 2002, p. 50).

Pode-se depreender que se espera dos pais sempre uma contrapartida, como se a educação de seus filhos fosse um favor a eles prestado e para o qual sempre se cobra o retorno. Educação é direito da sociedade e dever do Estado, sendo este o responsável maior por oferecê-la com responsabilidade, suficiência de recursos e qualidade.

No contexto do neoliberalismo, que fundamenta as políticas sociais na atualidade, a retração do estado e a transferência de responsabilidades à comunidade e à sociedade são códigos de conduta mais que corriqueiros. Tal posicionamento nada tem a ver com a gestão democrática almejada e conquistada na Constituição Federal como princípio da educação.

A análise da opinião dos diretores sobre a gestão escolar explicitadas no Relatório dos Estudos do SARESP leva-nos a refletir que houve na escola não um processo de democratização das relações, mas de compartilhamento das responsabilidades. Diretor e professores dividem incumbências e o poder de decisão, enquanto alunos e pais figuram como coadjuvantes no processo.

O uso da participação como uma estratégia de gerenciamento por meio do empoderamento⁴² e da responsabilização fica aqui evidente. Por meio do empoderamento, recurso bastante utilizado nas empresas na gestão de pessoas, o estado se retira do exercício de algumas atribuições, tais como resolver problemas de infraestrutura, violência, depredação, falta de recursos, falta de pessoal de apoio, conflitos gerados pelo excesso de controle e pela própria estrutura do sistema de ensino, enquanto centraliza aquilo que lhe convém, por exemplo, a determinação do currículo, das normas de funcionamento das unidades escolares, contratação de pessoal e avaliação.

No contexto da escola pública fragilizada pela falta de recursos e pelo sucateamento de sua infraestrutura, o empoderamento pode ser um fator de exacerbação de relações clientelistas, de troca de favores entre aqueles a quem cabe decidir. Além disso, o aumento de poder de decisão nas unidades escolares pode suscitar ou exacerbar relações patrimonialistas,

⁴² Empoderamento ou *empowerment* é uma ferramenta de gestão praticada pelas empresas para “proporcionar melhor controle”. Seu objetivo é “transmitir responsabilidades e recursos para todas as pessoas, a fim de obter a sua energia criativa e intelectual de forma que possam mostrar a verdadeira liderança [...] bem como ajudar a enfrentar os desafios globais” (CHIAVENATO, 2004, p. 182-183)

uma vez que o diretor, no uso de seu poder máximo de decisão, pode conduzir a escola como se fosse sua propriedade particular, valendo-se da comunidade apenas para legitimar suas decisões.

Tal como têm sido implementados, os elementos de consecução da gestão democrática não só não eliminam estas gramáticas tão arraigadas na cultura brasileira como impedem sua superação, mantendo a sociedade na dependência de poucos que se valem de seu poder para manter privilégios. O potencial transformador da sociedade contido no princípio da gestão democrática é aos poucos neutralizado, enquanto, no discurso, a sociedade ganha voz e vez por meio da participação e a escola usufrui de autonomia.

3.2.3 – A opinião dos coordenadores sobre a gestão escolar

Os coordenadores⁴³ fazem parte da equipe gestora da escola, auxiliando o diretor na organização e acompanhamento das ações relacionadas à educação e ao ensino. Seu papel é fundamental

no processo de gestão, uma vez que a ele compete assessorar a direção. Também faz parte de sua função subsidiar os professores no desenvolvimento das atividades, ajuda-los a superar os problemas didáticos e sociais presentes no cotidiano escolar, potencializar o trabalho coletivo, assim como acompanhar e avaliar as ações previstas no Projeto Pedagógico da escola (SÃO PAULO, 2012b, p. 96).

A gestão pedagógica é a que diferencia a gestão escolar daquela realizada em qualquer outra instituição dado o caráter social, político e ideológico das práticas de ensino e aprendizagem e sua repercussão na vida daqueles que estão envolvidos com elas direta e indiretamente.

A democratização da gestão escolar passa pela ampliação da participação da comunidade interna e externa na determinação dos conteúdos e das práticas pedagógicas realizadas, bem como sua adequação aos interesses e necessidades da população por ela atendida.

Antes que se façam objeções à participação da comunidade externa na gestão pedagógica pela ausência de qualificações técnicas, é importante ressaltar que o “saber técnico não é estritamente necessário”, mas a eficácia com que esta “defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores” para atendimento de suas necessidades como destinatários da educação oferecida pela escola (PARO, 2002, p. 52-53).

⁴³ No estado de São Paulo, a coordenação pedagógica nas escolas é uma função exercida por qualquer docente que tenha no mínimo três anos de experiência no magistério e que tenha se submetido a processo seletivo. Desta forma, nenhuma habilitação pedagógica específica, conforme a Resolução SE – 88, de 19/12/2007. Disponível em: www.siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/88_0.7.HTM acesso em 01/02/2014.

Sendo os coordenadores assessores do diretor de escola no que diz respeito à gestão pedagógica, podem e devem contribuir diretamente para a democratização da gestão escolar, articulando situações em que a comunidade possa participar, incentivando e promovendo a participação mediante disponibilização de informações claras e pertinentes e estimulando práticas de ensino e aprendizagem que combatam a exclusão e sejam condizentes com a realidade em que a escola está inserida.

Desta forma, a opinião dos coordenadores sobre a gestão escolar é fundamental para verificarmos se a gestão democrática tem se consolidado na escola. Vejamos como os coordenadores percebem a gestão escolar a partir do Relatório dos Estudos do SARESP.

Primeiramente é importante destacar que há coordenadores específicos para cada etapa da educação básica e, se numa escola são atendidos alunos do EFII e do EM, serão dois coordenadores na mesma unidade escolar respondendo os questionários de contexto disponibilizados via plataforma web.

A maioria dos professores coordenadores exerce a função de 3 a 5 anos (33,3%, em 2010, 40,5%, em 2011 e 36,2%) e na mesma unidade escolar (34,2% em 2010, 42,8%, em 2011 e 39,2%), não exerce outra atividade e possui especialização *latu sensu* (45,1%). No total, participaram da pesquisa em 2010, 8.309 professores coordenadores (38,2% ciclo II, 36,6% EM, 5,5% EFII e EM), em 2011, 8.369 (38,2% ciclo II, 37,1% EM, 5,6% EFII e EM) e em 2012 8.471 (39,1% ciclo II, 37,1% EM, 5,5% EFII e EM).

Na quarta e última parte do capítulo III do Relatório dos Estudos do SARESP são disponibilizadas as informações resultantes das respostas dos coordenadores ao questionário de contexto, dispostas nas seguintes sessões: Universo avaliado, Perfil sociodemográfico, Trajetória profissional e acadêmica, Descrição e engajamento no planejamento de atividades, Percepção da influência de fatores associados ao ensino e à aprendizagem e Usos dos resultados de avaliação.

Chama-nos atenção, em virtude do conteúdo explicitado, a sessão “Descrição e engajamento no planejamento de atividades”, que traz repostas sobre a elaboração do Projeto Pedagógico, bem como as ações destinadas ao planejamento escolar e a sessão “Percepção da influência de fatores associados ao ensino e à aprendizagem”, que traz informações sobre a atuação do conselho de classe.

Sobre sua participação na elaboração do PPP (Proposta Pedagógica) 79, 4 % afirmaram ter participado ativamente em 2010, 81,3% afirmaram o mesmo em 2011 e em 2012, 80,8%. Esta ampla participação direta na elaboração de tal documento pode indicar

valorização de seu conteúdo e significado na condução das práticas educativas desenvolvidas na escola e sua repercussão na vida da comunidade a qual atende.

A ampla participação de professores, diretores e coordenadores na elaboração da Proposta Pedagógica, conforme explicitado anteriormente, evidencia maior abertura para que a escola exerça sua autonomia e se conduza levando em consideração as necessidades e anseios da comunidade à qual atende.

Sobre os referenciais utilizados para a elaboração do referido documento, os coordenadores manifestaram sua opinião conforme Tabela 18 a seguir.

Tabela 18. Referencial utilizado pelos coordenadores para elaboração da Proposta Pedagógica da escola de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Referencial utilizado pelos coordenadores para elaboração da Proposta Pedagógica	2010	2011	2012
Foi elaborada a partir de Proposta Pedagógica já existente, com adequações e atualizações.	58,2	56,9	62,4
Foi elaborada pela equipe de professores e técnicos, com participação ativa de pais e alunos.	14,1	14,6	13,4
Foi elaborada a partir de modelo encaminhado pela Secretaria Estadual de Educação.	11,5	10,9	11,6
Foi elaborada pela equipe de professores e técnicos da escola.	6,2	6,1	4,4
Foi elaborada a partir de modelo encaminhado pela Diretoria de Ensino.	2,4	5,0	2,8
Não foi elaborada este ano.	4,4	2,3	2,0
Foi elaborada a partir de modelo encaminhado pela Supervisão de Ensino.	1,0	1,6	1,0
Foi elaborada a partir de modelo bem sucedido em outra escola, com adequações para esta escola.	0,5	0,6	0,5
Foi elaborado pelo diretor, com base em sua experiência.	0,2	0,3	0,2
Não sei.	1,4	1,6	1,7
Total	100,0	100,0	100,0

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Os números pouco variam de um ano para outro e são compatíveis com as respostas já levantadas junto aos professores e diretores. A Proposta Pedagógica foi elaborada a partir de outra existente, com adequações e atualizações. A continuidade do que foi estabelecido em outros momentos.

Chama atenção o aumento da influência das Diretorias de Ensino na elaboração da Proposta Pedagógica, dobrando em porcentagem. A adoção de modelos também chama atenção e chega a cerca de 17%, evidenciando que os órgãos centrais ainda influenciam diretamente na elaboração do referido documento, o que coincide com as respostas dos diretores.

Sobre as ações contempladas no planejamento escolar os coordenadores manifestaram sua opinião conforme Tabela 19 a seguir.

Da mesma forma que professores e diretores, os coordenadores priorizam durante o planejamento as ações de “Elaboração de planos de ensino articulando os diferentes níveis, etapas, anos e áreas do conhecimento, considerando as respectivas competências e habilidades a serem promovidas” e “Análise de indicadores de desempenho da escola e reflexão sobre fatores intervenientes, intra e extraescolares”. Embora sejam responsáveis pela gestão pedagógica, os coordenadores, juntamente com diretores, têm se dedicado mais à análise de indicadores. Aliada ao aumento das discussões sobre concepção de avaliação é possível perceber a centralidade que a avaliação externa tem adquirido na gestão escolar.

Tabela 19. Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos coordenadores de acordo com Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010-2012 (em %)

Ações contempladas no planejamento escolar conforme opinião dos coordenadores.	2010	2011	2012
Elaboração de planos de ensino articulando os diferentes níveis, etapas, anos e áreas do conhecimento, considerando as respectivas competências e habilidades a serem promovidas.	59,7	64,2	66,9
Análise de indicadores de desempenho da escola e reflexão sobre fatores intervenientes, intra e extraescolares.	59,2	71,4	72,0
Proposição de metas, ações prioritárias e estratégias, em consenso com a equipe escolar.	39,2	49,2	50,7
Análise de ações de maior impacto no melhor aprendizado dos alunos e das práticas docentes bem sucedidas, para disseminação.	34,4	33,4	34,1
Discussão de planos de ação para a melhoria de convivência entre professores e alunos.	23,2	13,3	12,3
Discussão sobre a concepção de avaliação dos professores e alunos, o sistema de avaliação da unidade escolar e propostas para seu aprimoramento.	22,6	31,0	26,8
Análise das relações escola/comunidade e das propostas para a melhoria da participação e integração entre ambas.	19,2	12,7	12,8
Levantamento das demandas dos professores, frente às metas e prioridades da escola para organização do trabalho da HTPCs.	7,0	11,6	11,5

*Tabela elaborada pela autora a partir dos dados do Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012.

Novamente, questões relacionadas ao incremento da participação da comunidade e sua integração com a escola têm perdido espaço. Também os coordenadores percebem que este tema tem sido menos recorrente no planejamento da gestão escolar.

A análise das respostas dos professores, diretores e coordenadores a questões sobre gestão escolar nos leva a perceber que de fato a gestão no modelo gerencial ou compartilhada tem se consolidado no âmbito escolar, submergindo as possibilidades de aprofundamento da gestão democrática.

Houve conquistas e perdas neste campo. A possibilidade de elaboração da proposta pedagógica, os momentos de planejamento, os mecanismos e instâncias de participação são conquistas inegáveis que ampliam as condições de interferência nas decisões tomadas no âmbito escolar, visando atender as necessidades da comunidade atendida.

Porém, as intervenções, os direcionamentos e as demandas que se colocam sobre a escola, o diretor e a equipe escolar tomam o tempo necessário para empreender reflexões e fomentar a participação efetiva, enquanto a autonomia é cerceada pela imposição do currículo escolar, pelas avaliações externas e pelas metas a serem alcançadas. Como estabelecer a gestão democrática em tal contexto?

O que se percebe mais uma vez é que o modelo gerencial se impõe fortemente, aumentando as responsabilidades da escola perante um estado avaliador e regulador, enquanto este se retrai e se exime de suas atribuições.

Aquilo que é estabelecido nos documentos oficiais sobre a gestão democrática, a saber, nas NRB's, não encontra condições de se efetivar em virtude da estrutura de gestão montada pela SEE/SP, que se utiliza de seus elementos para consolidar a modernização do Estado nem sempre compatível com sua democratização.

Resumimos aqui o que foi levantado até o momento sobre a opinião da comunidade escolar sobre a gestão, com o auxílio do Relatório dos Estudos do SARESP:

- Os alunos podem expor sua opinião, porém não decidem sobre assuntos importantes na escola. Sua participação se dá no nível da resolução de problemas, de forma voluntária e resiliente, amplamente identificada com a ideia do protagonismo juvenil;
- Os pais são chamados a participar da execução de tarefas, da manutenção da escola e da resolução de problemas, sendo que suas opiniões são ouvidas, porém não necessariamente consideradas na tomada de decisões. São vistos como clientes e sua contrapartida é requerida como se a educação oferecida aos seus filhos fosse um favor do Estado;
- Os professores, diretores e coordenadores participam da elaboração da proposta pedagógica, porém seus momentos de planejamento, em que as ações para efetivação da mesma poderiam ser tratadas, são tomados por ações de análise de indicadores e proposição de ações para atingir metas estabelecidas pela SEE/SP;
- A comunidade escolar divide responsabilidades sobre questões pedagógicas, financeiras e administrativas sobre as quais sua autonomia está cada vez mais

reduzida, tendo em vista a ampliação da intervenção da SEE/SP na determinação do currículo, das formas de realizar as avaliações e conduzir as finanças da escola;

- O empoderamento de determinados atores da gestão escolar, professores, diretores e coordenadores, favorece a retração do Estado no desempenho de seu papel como provedor da educação pública e a responsabilização dos mesmos pelos fracassos da escola;
- As instâncias de participação existem, podem ser utilizadas, mas têm papel secundário na gestão escolar, o que é evidenciado pela forma como são contempladas na avaliação da SEE/SP. A participação tem valor instrumental, como técnica de gestão no sentido de possibilitar a resolução de problemas e conflitos;
- A autonomia é cerceada pelo excesso de determinações e pelo controle do estado sobre a determinação do currículo, da teoria pedagógica e das formas de avaliação.

Em virtude do exposto até o momento, somos levados a concluir que a gestão democrática não tem se efetivado no estado de São Paulo, antes, seus elementos de consecução tem sido utilizados como técnica de gestão no modelo gerencial ou de gestão compartilhada. Em virtude disso, o potencial democratizador do princípio de gestão defendido pelos educadores nos anos 1980 corre o risco de ser soterrado por um tipo de gestão que elimina do âmbito escolar o debate político e cria o ambiente perfeito para o estabelecimento do Estado mínimo defendido no contexto do neoliberalismo.

Este posicionamento do Estado frente ao oferecimento do bem social educação fere diretamente os direitos da população ao privá-la de educação de qualidade, fundamental à superação das desigualdades sociais.

Neste contexto, fica claro que esperar democratização apenas a partir de iniciativas do estado, seja por meio de regulamentação das leis ou do fomento à autonomia e participação, pode protelar a consolidação deste princípio, para não dizer impossibilitar sua consecução.

Os traços de patrimonialismo, do clientelismo, da burocracia e do autoritarismo estão bem marcados na gestão do sistema de ensino público estadual paulista, bem como nas unidades de ensino, dificultando a articulação de ações que consolidem a gestão democrática tão necessária à democratização da sociedade.

4 – CONCLUSÕES

A discussão sobre a gestão democrática tem permanecido no espaço político e acadêmico pela importância que tal princípio possui em seu potencial de alterar as relações de poder no âmbito escolar, mas também pela dificuldade que há em torná-lo factível nas escolas públicas.

Muitos autores têm destacado o valor da gestão democrática como princípio norteador dos processos administrativos, pedagógicos e financeiros na escola em virtude de promover os interesses da comunidade e defendê-los em busca de educação relevante e de qualidade para todos. Além disso, contribui para o aprendizado da democracia, consolida a autonomia da escola, possibilita a transformação das práticas administrativas e pedagógicas principalmente na sala de aula, permite o controle da ação do Estado e torna factível pressionar os altos escalões do governo para dotar a escola de recursos materiais e humanos.

Contudo, outros autores também discutem as limitações que o princípio da gestão democrática tem enfrentado em sua efetivação no âmbito escolar. O patrimonialismo e o clientelismo arraigados na cultura brasileira, a burocracia e as relações autoritárias que ela desencadeia e a natureza do Estado liberal democrático, que implica uma democracia representativa e defende os interesses do capital, são alguns dos fatores que dificultam o estabelecimento de relações mais democráticas na sociedade como um todo e na escola de forma especial.

Ao ser reivindicada na década dos anos 1980, após o período de redemocratização, a gestão democrática estava diretamente associada a ideais igualitários, como mecanismo de superação das desigualdades instaladas no país ao longo de sua história. Desta forma, pelo caráter de ruptura com as estruturas de dominação da sociedade, foi objeto de longos debates e disputas entre setores que tinham planos divergentes, até ser estabelecida como princípio organizador da educação no texto constitucional.

Entretanto, na década dos anos 1990, a gestão democrática foi alvo de resignificação em função de ordenamentos oriundos de organismos internacionais e, com a Reforma do Estado, seus elementos de consecução – participação e autonomia, por exemplo – foram adquirindo características de ferramenta de gestão no modelo gerencial.

Ao ser implementada no estado de São Paulo por meio das NRB's 1998, a gestão democrática já havia perdido muito de seu caráter transformador da gestão escolar em virtude da aplicação do modelo gerencial na escola, e este fato tem sido discutido por vários autores.

Nossa contribuição foi verificar a opinião da comunidade sobre a gestão escolar e, a partir daí, cotejá-la com o referencial teórico visando concluir se a gestão democrática tem se consolidado pela participação destes atores na escola e na tomada de decisões. Para tanto, analisamos as respostas dos alunos, pais, professores, diretores e coordenadores aos questionários de contexto aplicados em cada edição do SARESP e disponibilizadas para análise no Relatório dos Estudos do SARESP, no período de 2010 a 2012.

Ao analisar as respostas dos alunos, verificamos que estes têm a possibilidade de emitir suas opiniões. Na visão dos alunos, a escola está mais aberta a ouvir suas ideias na atualidade. Porém, sua opinião não é relevante no momento da tomada de decisão. Verificamos, também, que a participação direta ou a representação dos alunos na gestão da escola, na decisão sobre assuntos importantes por meio de conselhos, ainda é pequena na opinião dos mesmos. Desta forma, verificamos que há um déficit de cultura cívica, evidenciada pela inabilidade participativa. A participação discente, apesar de importante no contexto da gestão democrática, pouco influencia nas questões relevantes dentro da escola no entender dos alunos.

Foi possível perceber, ainda, que os alunos têm a possibilidade de organizar o Grêmio Estudantil, colegiado de representação discente. Entretanto, sua atuação está relacionada apenas à oportunidade de por em prática o protagonismo juvenil, já que os alunos pouco participam de conselhos que decidem sobre coisas importantes. Aos alunos é transferida a responsabilidade de resolver problemas reais da escola sem que uma discussão sobre os condicionantes da precariedade que esta enfrenta sejam discutidos. O conteúdo político da participação é esvaziado e o Estado desresponsabiliza-se de suas obrigações, transferindo-as para os sujeitos da escola.

A participação discente permitida e estimulada é aquela que se materializa na resolução dos problemas da escola e da juventude por meio do voluntariado ou na perspectiva da resiliência que gera conformismo, esvaziada de conteúdo político e compatível com o modelo gerencial. As opiniões dos alunos são ouvidas e sua ajuda é bem-vinda, porém as decisões na escola ficam a cargo de outros atores.

As respostas dos pais ao questionário de contexto explicitadas no Relatório dos Estudos do SARESP mostra-nos que, na opinião dos mesmos, sua presença é requerida apenas quando há problemas comportamentais ou relacionais para resolver. São chamados a participar somente para receber informações sobre o comportamento e o rendimento de seus filhos, no intuito de resolver os problemas para os quais a escola não encontra solução, bem

como a participar da execução de tarefas e realização de eventos, algo bem distante da participação política que se almejava nos anos 1980.

A análise das questões leva-nos a concluir que os pais são vistos como clientes/consumidores que recebem um serviço oferecido pela escola e sobre o qual não têm participação no processo decisório, nem controle algum.

Na opinião dos pais não é prática comum das escolas públicas estaduais de São Paulo tornarem públicas informações sobre o planejamento escolar, condição importante para consecução da gestão democrática. Mesmo esta forma menos efetiva de participação, a de receber informações, tem sido negligenciada relegando aos pais o papel de coadjuvantes na gestão da unidade escolar. A participação dos mesmos fica restrita à emissão de opinião sobre coisas que podem já estar decididas antecipadamente, o que nos leva a inferir que pouco ou nada mudou em termos de participação dos pais na gestão escolar. A *accountability*, fundamental ao controle das ações dos gestores e elemento importante na gestão democrática, não tem sido praticada efetivamente, já que os pais têm pouco acesso às informações.

Desta forma, é possível concluir que, levando em consideração a opinião dos alunos e pais sobre a gestão escolar a partir dos dados disponibilizados no Relatório dos Estudos do SARESP de 2010 a 2012, a gestão democrática não tem se consolidado nas escolas públicas paulistas em virtude de os pais e alunos estarem alijados dos processos de tomada de decisão e sua participação ser apenas instrumental. Conforme afirmado anteriormente, o que tem se consubstanciado é a gestão no modelo gerencial ou gestão compartilhada, que se vale de alguns elementos da gestão democrática, porém com objetivos de modernizar a gestão baseada em fundamentos mercadológicos e empresariais, esvaziando a escola de seu conteúdo político e de seu potencial de transformação da sociedade. Tal modelo de gestão presta-se também ao objetivo de desresponsabilização do Estado frente ao compromisso de manter a escola pública, provendo recursos materiais, de infraestrutura e humanos para garantir educação de qualidade.

Ao analisar o conteúdo das respostas dos professores, coordenadores e diretores de escola é possível confirmar a gestão democrática apenas como modelo teórico estabelecido nos documentos oficiais no estado de São Paulo, enquanto o que se processa é a efetivação da gestão no modelo gerencial ou compartilhada.

Na opinião dos professores alguns progressos têm sido verificados, como a participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico e a participação na tomada de decisões. Estas conquistas representam um avanço democrático se pensarmos que até a

década de 1980 a gestão escolar era centralizada e cabia aos docentes apenas executar as determinações recebidas de órgãos superiores.

Entretanto, num contexto de gestão gerencial, o elemento democratizador participação na tomada de decisões, tem sido utilizado como meio para responsabilizar o professor e a escola pelos resultados obtidos em termos de retenção, evasão e desempenho em avaliações externas.

O planejamento tem sido conduzido de forma a minar o tempo de reflexão crítica no ambiente escolar, despolitizando a ação docente. As terminologias utilizadas para avaliar este momento de ação docente – competências, habilidades, indicadores, desempenho, metas, demandas, consenso - revelam a opção dos governos no estado de São Paulo de conduzir a educação paulista segundo modelos referenciados no mercado.

Mediante as respostas dos professores às ações priorizadas durante o planejamento escolar podemos inferir que, ou a escola ainda tem resistência à participação dos pais e alunos na gestão, ou está tão sobrecarregada de assuntos burocráticos, mal tendo tempo para pensar em estreitar relações com a comunidade externa.

Assim, a participação dos professores na gestão escolar evidencia características de conformação ao modelo gerencial ou de gestão compartilhada e, embora a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico seja estimulada e esteja ocorrendo, na perspectiva destes sujeitos, o montante de tarefas de análise de indicadores, construção de planos de ação, acompanhamento de metas propostas pela SEE/SP têm dificultado que momentos de reflexão sejam propiciados.

Quanto aos diretores, suas respostas ao questionário de contexto expostas nos Relatórios levam-nos a inferir sobre o uso de modelos na construção do PPP. Os modelos prontos oriundos da SEE/SP, Diretorias de Ensino e Supervisão podem restringir, prejudicar ou desvalorizar os momentos de reflexão junto à comunidade escolar que contribuíssem com a capacitação para a elaboração de documento próprio de cada unidade de ensino. Evidencia a prática direcionadora da SEE/SP, resquício do período centralizador, mas é também revelador da postura atual da SEE/SP, que não abre mão de controlar o que acontece na escola mediante normas, regras e esquemas de gestão baseados na meritocracia. Neste novo papel, avaliador e regulador da escola, a autonomia defendida como elemento de gestão democrática é cerceada, mas não sem produzir um efeito desejável à SEE/SP: o de transferir para a escola a responsabilidade pelos resultados.

É possível inferir, ainda, a partir da opinião dos diretores, que a participação da comunidade e sua integração com a escola ocupam posição secundária diante das urgências

que surgem pela valorização do desempenho dos alunos como forma de alcançar metas propostas pela SEE/SP. Ressalta-se, mais uma vez, o efeito que a presença do Estado regulador e avaliador tem sobre a gestão democrática, colocando a participação da comunidade como assunto menos urgente e periférico.

Constatamos, também, que a responsabilidade pela tomada de decisão sobre aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos, antes centralizada em órgãos superiores e na figura do diretor, hoje está distribuída entre os vários atores do âmbito escolar, o que permite inferir que a possibilidade de participação foi ampliada. Entretanto, houve na escola não um processo de democratização das relações, mas de compartilhamento das responsabilidades. Diretor e professores dividem incumbências e o poder de decisão, enquanto alunos e pais figuram como coadjuvantes no processo, pois sua participação é solicitada apenas para a resolução de problemas.

A distribuição do poder de decisão entre os diferentes atores na escola pode favorecer práticas clientelistas – por meio da troca de favores entre os que podem influenciar na decisão e aquele que tem o poder final de decidir – e patrimonialistas – pois, a escola pode ser vista como o território sob domínio de um determinado grupo ou do próprio diretor. Enfim, o poder é distribuído, mas ainda se concentra nas mãos de poucos, nada mais contrário ao princípio da gestão democrática. Estas gramáticas contribuem para manter a sociedade enfraquecida perante um Estado forte e controlador, dificultando o estabelecimento de relações mais igualitárias. Além disso, o autoritarismo e a burocracia encontram terreno fértil para manter o fosso entre os que decidem e os que consomem a educação que é oferecida nas escolas e de qualidade duvidável. Da forma como foi implementada pelo Estado, a gestão democrática não só perde seu poder transformador, como contribui para manter a sociedade exatamente como está.

Chama atenção o fato de que, na opinião dos diretores, alguns aspectos da gestão pedagógica têm sido assumidos por instâncias distintas da escola, externas a ela, como é o caso do estabelecimento do sistema de avaliação, do conteúdo programático e da escolha de teorias de aprendizagem que orientam a Proposta Pedagógica. Ao mesmo tempo em que a autonomia da escola é apregoada, mecanismos externos a ela cerceiam o exíguo espaço para que esta seja exercida, o que a coloca no campo das intenções e limita as possibilidades de democratização da gestão.

Ainda na opinião dos diretores, a maioria dos pais tem pouco interesse em participar da APM, cujas atribuições parecem estar relacionadas apenas a questões financeiras e de prestação de serviços. As ações prioritárias mais desenvolvidas pela APM mostram sua

articulação com questões instrumentais que giram em torno de responsabilidades transferidas para a escola e para a comunidade pelo Estado. A complementação dos recursos destinados à manutenção e funcionamento da unidade escolar é prevista, incentivada e priorizada pelo que indica as afirmativas do questionário de contexto em relação ao qual os diretores manifestaram opinião. Ao elaborar o questionário, a SEE/SP revela sua visão do tipo de participação que requer dos pais, o que justifica a retração dos mesmos na participação.

A opinião dos coordenadores sobre a gestão escolar expressa no Relatório dos Estudos do SARESP evidencia que, embora sejam responsáveis pela gestão pedagógica, eles, juntamente com diretores, têm se dedicado mais à análise de indicadores. Aliada ao aumento das discussões sobre concepção de avaliação é possível perceber a centralidade que avaliação externa tem adquirido na gestão escolar.

Os momentos de reflexão e aprendizado para a comunidade interna, como o planejamento, por exemplo, têm sido substituídos por períodos em que se analisam indicadores, elaboram planos, propõem metas, ações prioritárias e estratégias vinculadas ao aprendizado dos alunos, ao desenvolvimento de competências e habilidades. Os ordenamentos relacionados ao currículo, às avaliações e às concepções de ensino e aprendizagem são absorvidos e incorporados sem tempo hábil para refletir sobre as ideologias que os fundamentam, em virtude das demandas incorporadas ao trabalho dos docentes e dos gestores pelo modelo gerencial ou de gestão compartilhada

A prevalência destes modelos sobre a gestão democrática é evidenciada nas respostas de professores, diretores e coordenadores e, muito embora elementos como participação e autonomia sejam permitidos e defendidos no contexto da gestão no modelo gerencial, os mesmos são vivenciados com o objetivo de resolver problemas, minorar conflitos e acomodar os anseios sem alterar as relações no âmbito escolar ou gerar grandes alterações nas relações de poder ali desenvolvidas.

Desta forma, podemos concluir, com base na opinião dos membros da comunidade escolar, que o modelo gerencial ou de gestão compartilhada tem se estabelecido no âmbito da escola em detrimento da gestão democrática, e que um longo caminho de reflexão, tomada de consciência e ação é necessário se desejamos experimentar os benefícios da democratização na escola e na sociedade.

Uma coisa é certa: não podemos esperar que a democracia consolide-se e leve à diminuição das desigualdades e da exclusão somente à partir das ações do Estado, pois este está vinculado à defesa de interesses capitalistas. Cabe à sociedade como um todo compreender o momento histórico, as conquistas já alcançadas, as estratégias de minoração

dos efeitos dos elementos democratizantes e as mudanças de sentido produzidas pelas políticas dos governos que estão no poder e buscar meios de mobilização para novamente empreender conquistas no campo da democratização.

É ingenuidade crer que a gestão democrática seja a panaceia da escola – pública ou privada. Porém, nossa experiência pessoal como integrante da rede pública estadual paulista mostra que o autoritarismo, o clientelismo e a burocracia engessam e desmobilizam a escola. São instrumentos que fazem minguar a criatividade e o desejo de participação. A possibilidade de colocar suas aptidões, disposição e talentos na busca para a resolução de problemas, podendo alterar rumos e tomar decisões, torna a comunidade escolar mais coesa, unida e ativa e, com certeza, é o ponto de partida para a superação das dificuldades encontradas. A comunidade pode lutar por uma escola com ensino de maior qualidade, resistir às imposições autoritárias e exigir que o Estado cumpra o seu papel.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Estado & Sociedade*, ano XX, n. 69, p. 139-164, dez., 1999.

_____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo/Revista de Ciência e Educação*, n.9, p. 57-70, mai./ago. 2009.

_____. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. *RBPAE*. v. 26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação e Sociedade*, Campinas, v.28, n.100 – Especial, p.899-919, out, 2007.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. *Ensaio: aval. pol. publ. educ.*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010.

ARRUDA, Giovana Silva de; MADRUGA, Sergio Rossi; JUNIOR, Ney Izaguirry de Freitas. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. *Rev. Adm. UFSM*, Santa Maria, v. i, n. 1, p. 71-84, jan./abr., 2008.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. 2003. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/articles/2003-11-03-santos-pt.html>>. Acesso em: 25/04/2013.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). *Gestão democrática da educação: Atuais tendências, novos desafios*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 17 – 41.

BASTOS, João Baptista. Gestão Democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, João Baptista (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999. p. 7 – 30.

BATISTA, Neusa Chaves. *Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. 2002. 150 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de política* – volume 1. 11 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

_____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. *O futuro da democracia*. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BOMENY, Helena. Moral, bons costumes e limites à participação cívica. *Desigualdade & diversidade*. Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 9, p. 181-192, ago./dez. 2011.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação?* 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhaes. *Gestão da educação: o município e a escola*. IN: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.) *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 147 – 176.

BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOTLER, Alice Happ. *Autonomia e ética na gestão escolar*. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga/Portugal, v. 16, n. 1, p. 121-135, 2003.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. *LDB passo a passo: Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, Lei 9.394/96 comentada e interpretada artigo por artigo*. 4 ed. São Paulo: Avercamp, 2010.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, novembro, 1995.

BRUNO, Lúcia. *Gestão da educação: onde procurar o democrático*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.) *Política e gestão da educação*. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 19 – 40.

_____. *Poder e administração no capitalismo contemporâneo*. OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 9ª ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 2009. p. 15 – 45.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Administração gerencial: a nova configuração da gestão na América Latina*. *RBPAE*, v.24, n.3, p. 289-406, set./dez. 2008.

CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE (CEDES). *Carta de Goiânia*. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/carta_goiania.pdf . Acessado em: 12/11/2012

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COORDENADORIA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (CGEB). *Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares*. Disponível em: <HTTP://cenp.edunet.sp.gov.br/Progestao2/>. Acessado em: 29/11/2012.

COSTA, Frederico Lustosa. *Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas*. *RAP*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2009.

CURY, Carlos Alberto Jamil. *A gestão democrática na escola e o direito à educação*. *RBPAE*, v. 23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) *Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 7 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011. p. 93 – 115.

DRABACH, Neila Pedrotti. A construção política do princípio da gestão democrática na legislação educacional: marcas de um passado e de um presente. In: Congresso Nacional de Educação – EDUCERE e Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia, 9. e 3., 2009, Curitiba. *Anais: Trabalhos*. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2009. p. 5150-5165.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Reforma do Estado e administração de pessoal: reflexões sobre a história da política de gestão dos trabalhadores em educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 246 – 263.

FARIA, José Henrique; MENEGETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. *RAE*, São Paulo, v.51, n. 5, p. 424-439, set./out. 2011.

FERRETTI, Celso J.; ZIBAS, Dagmar M. L. e TARTUCE, Gisela Lobo B. P. Protagonismo juvenil na literatura especializada e na reforma do Ensino Médio. *Cadernos de Pesquisa*, v.34, n.122, p. 411-423, mai./ago. 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n.84, p. 65-94, 2011.

FRAUCHES, Celso da Costa; FAGUNDES, Gustavo Mattar. *LDB anotada e comentada e reflexões sobre o ensino superior*. Brasília: ILAPE, 2007.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. *Em aberto*, v.17, n.72, p. 45-59, fev./jun. 2000.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. *Política & Sociedade*, n.2, p. 175-187, abr. 2003.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009

GONZALEZ, Jorge Luis Cammarano; MOURA, Marcilene Rosa Leandro. O Grêmio Estudantil na gestão da escola democrática: protagonismo e resiliência ou despolitização das práticas formativas? In: *Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*, UFRGS, XXIII., 2007, Porto Alegre. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio207/201.pdf. Acesso em: 03/06/2013.

_____. Protagonismo juvenil e grêmio estudantil: a produção do indivíduo resiliente. *Eccos Revista Científica*, vol. 11, n. 2, p. 375-392, jul./dez. 2009.

GRESSLER, Lori Alice. *Introdução à pesquisa: projetos e relatórios*. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GUTIERREZ, Gustavo Luiz; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). *Gestão democrática da educação: Atuais tendências, novos desafios*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 73 – 92.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios. (In) *Brasil: o estado de uma nação* (2006). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5535. Acesso em: 01/11/2013.

_____. Vinte anos da Constituição de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, nº 13, edição especial, 2007.

KLÉBIS, Augusta Boa Sorte Oliveira. *Concepção de gestão escolar: a perspectiva dos documentos oficiais e dos programas de formação continuada de diretores de escola no estado de São Paulo – 1990/2009*. 2009. 216f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciência de Marília. Universidade Estadual Paulista, 2009.

KRAWCZIK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação e Sociedade*, ano XX, n. 67, ago. 1999.

_____. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs). *Política e gestão da educação*. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 61 – 74.

LIMA, Aparecido Lopes. Políticas públicas educacionais e democratização do acesso à escola média nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil. 2008. 163f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista, 2008.

LIMA, Licínio Carlos. *A escola como organização educativa*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, Antônio Bosco de; PRADO; Jeovandir Campos de; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: ANPAE, Simpósio, 2011. Anais eletrônicos. Disponível em: <http://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0069.pdf>. Acesso em: 13/11/2013.

LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.29, n.102, p. 55-78, jan./abr. 2008.

MARTINS, Angela Maria. *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia – 1983 a 1999. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.24, n.83, p. 527 – 549, ago. 2003a.

MARTINS, Carlos Estevam. Liberalismo: o direito e o avesso. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 616-660, 2003b.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da Investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELO, Maria Tereza Leitão de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 243 – 254.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Gestão democrática da educação no Distrito Federal: das leis à diretriz política. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília, v. 14, n. 1, p. 9-38, 1998.

_____. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. 2000. 329 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

_____. Estado patrimonial e gestão democrática no ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*. ano XXII, n. 75, p. 84-108, Ago. 2001.

NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, Brasília, D.F.: ENAP, 2003

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). *Política e gestão da educação*. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 127 – 146.

_____. Educação e planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 9ª ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 2009a. p. 64 – 104.

_____. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009b. p. 91 – 112.

PAIVA, Angela Randolpho. Cultura Cívica na consolidação democrática: atualidade de um conceito. *Desigualdade & diversidade*. Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 9, p. 193-214, ago./dez. 2011.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 3 ed. São Paulo: Ática, 2002.

_____. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3ª Ed. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2010.

PUTNAM, Robert David. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs). *Política E Gestão da Educação*. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

RUZ PEREZ, José Roberto. *A política Educacional do estado de São Paulo 1967–1990*. 1994. 210f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei nº 1.074, de 16 de outubro de 2003: *Plano Estadual de Educação: proposta da sociedade paulista*. Fórum estadual em Defesa da Escola Pública São Paulo, 2003.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Estado da Educação. Fundação para o desenvolvimento da Educação. Legislação de Ensino Fundamental e Médio. *Unificação de Dispositivos Legais e Normativos relativos ao Ensino Fundamental e Médio*. Coordenação de Leslie Maria José da Silva Rama. SE/SEDE, 2011.

_____. *Relatório dos Estudos do SARESP 2008*. São Paulo: FDE, 2008.

_____. *Relatório dos Estudos do SARESP 2009*. São Paulo: FDE, 2011a.

_____. *Relatório dos Estudos do SARESP 2010*. São Paulo: FDE, 2011b.

_____. *Sumário Executivo SARESP 2011*. São Paulo: FDE, 2012a.

_____. *Relatório dos Estudos do SARESP 2011*. São Paulo: FDE, 2012b.

_____. *Relatório dos Estudos do SARESP 2012*. São Paulo: FDE, 2013.

_____. *A construção da Proposta Pedagógica da escola: a escola de cara nova – Planejamento*, 2000. Disponível em:

http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/constr_prop_p001-017_c.pdf. Acesso em: 29/01/2013.

_____. *O PROGESTÃO em São Paulo*. Disponível em:

<http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/progestao/Home/Progetao>. Acesso em 29/11/2012.

SARESP, 2012. http://saresp.fde.sp.gov.br/2012/Arquivos/2_Apresentacao_do_site.pdf. Acesso em 15/10/2013.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. *Lua Nova*, São Paulo, s/v, n. 58, p. 89-120, 2003.

SANTOS, Reginaldo Souza. Compreendendo a natureza das políticas do Estado Capitalista. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819-834, set./out. 2007.

SAVIANI, Demerval. *Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política*. 30 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SCOTUZZI, Claudia Aparecida Sorgon. *Gestão democrática nas escolas e Progestão: que relação é essa?* 2008. 237f. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Biociências de Rio Claro. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

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

SOUZA, Sandra Maria Zákia L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 03, p. 123-140, dez. 2009.

_____. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação*. v. 17, n. 49, p. 159-241, jan./abr. 2012.

SOUZA, S. M. Z. L.; ARCAS, P. H. Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. *Revista Educação: Teoria e Prática*, n. 35, jul./dez. 2010.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, João Baptista (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999. p. 45 – 56.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: AATR, 2002.

TRAGTENBERG, Maurício. *Sobre educação, política e sindicalismo*. Coleção Teoria e Prática, vol. 1. São Paulo: Editores Associados: Cortez, 1982.

_____. Relações de poder na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix. *Política e gestão da educação*. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 13 – 18.

TRINDADE, Elaine Freitas Romo. *A trajetória legal dos mecanismos de gestão democrática no Estado de São Paulo: os caminhos percorridos*. 2009. 165f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciência de Marília. Universidade Estadual Paulista, Marília, 2009.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 24 ed. São Paulo: Papirus, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 169 – 146.

VIÇOTI, Marli Aparecida da Silva. *A política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo no período de 1999 a 2002: possibilidades e limites da autonomia da escola pública*. 2010. 291f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.