

Do universal ao singular: algumas questões candentes no debate recente sobre gestão (democrática) da educação

From universal to singular: some burning issues in recent debate about (democratic) management of education

Aline Bettiolo dos Santos¹
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)
a.bettiolo.santos@unoesc.edu.br

Elton Luiz Nardi²
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)
elton.nardi@unoesc.edu.br

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar o debate carreado por produções científicas brasileiras da área da Educação, constantes no Portal Periódicos Capes e no Catálogo de Teses e Dissertações, acerca da gestão no campo das políticas educacionais, no período de 2015 a 2018. Com base no exame das produções sobre gestão democrática, sublinha como questões candentes a ênfase na dimensão técnica, nos limites e problemas e nas possibilidades. Destaca a dinâmica do capital, ainda mais recrudescida pela onda neoconservadora corrente desde os anos 1990, que tem dado lugar a medidas, como a introdução de mecanismos de *accountability* associados a processos de regulação da educação por resultados. Embora reconheça a democratização como um processo, ressalta a influência da lógica neoliberal de modo a esvaziar o sentido político e a estreitar o espaço da democracia na sociedade capitalista.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Gestão democrática; Neoliberalismo.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Membro do Grupo de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania (GEPPEC).

² Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nupe) e membro do Grupo de Pesquisa "Educação, Políticas Públicas e Cidadania"(GEPPEC).

Abstract: The article aims to analyze the addressed debate from Brazilian scientific productions of education area about the management in the field of educational policies, in the period of 2015 to 2018. The texts are available in Capes Journals Portal and Thesis and Dissertations Catalogue. Based on exam of productions about democratic management, the study emphasizes as burning issues, the focus on technical dimension, on limits and problems and on possibilities. It highlights the dynamics of capital, which has still more intensified for the current neoconservative trends since 1990s and it has been favoring actions as introduction of accountability mechanisms related to process of results-based regulation. Although it recognizes democratization as a process, it points out the influence of neoliberal logic such an extent that it cancels out the political meaning and narrows the space of democracy in the capitalist society.

Keywords: Educational policies; Democratic management; Neoliberalism.

Introdução

Partimos do entendimento de que a dinâmica do modo de produção capitalista é uma totalidade complexa e caótica, com elementos nem sempre aparentes. Desse modo, importa o esforço do pesquisador em captar as determinações do objeto, que se inscreve nas relações de produção capitalistas e, por meio de abstrações, aproximar-se do concreto, em um movimento que permite chegar não mais a “[...] uma representação caótica de um todo, porém, como uma rica totalidade de determinações e relações diversas” (MARX, 2008, p. 258).

Entendemos que a democratização da gestão do ensino público está inscrita na representação caótica da realidade e é fenômeno que passou a ganhar destaque em mais uma das crises do capital, quando a reconfiguração do capitalismo reverberou em alterações do papel do Estado, da educação e da escola e, ainda, da gestão de ambas. Referimo-nos à queda das taxas de lucro, nos anos 1970, que implicou reação burguesa com vistas a salvaguardar os interesses do sistema. Assim, de ajustes em ajustes, as classes dominantes operam em favor da restauração do lucro em detrimento do campo social. Os ajustes não se tratam de reforma, mas sim, conforme Behring (2003), de contrarreforma, já que o capitalismo se reconfigura para maximizar lucros, ocasionando perda de direitos sociais pela classe dos trabalhadores, bem como mais exploração do trabalho.

De caráter regressivo e conservador, essa contrarreforma corroborou a reestruturação produtiva ocorrida nos anos 1980. Segundo sumariza Behring (2003), substituiu-se o modelo produtivo fordista pelo modelo japonês (toyotista), sendo algumas de suas características a flexibilidade, a descentralização e o preparo de trabalhadores multifuncionais. Para a autora, também se observam “[...] os fenômenos do aprofundamento do desemprego estrutural, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, da perda salarial e do retrocesso da luta sindical” (BEHRING, 2003, p. 36).

A crise do capitalismo nos anos 1970 e a conseqüente reação burguesa coadunam com o que Marx e Engels (2017, p. 28) asseveraram, que: “a burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção; portanto, as relações de produção; e, assim, o conjunto das relações sociais”. Nesse sentido, depreendemos que a contrarreforma consiste em ajuste burguês e

conservador correspondente a uma prática de revolucionar as relações capitalistas para assegurar lucro. A reforma não tem conotação de “[...] lutas dos subalternos para transformar a sociedade [...]” (COUTINHO, 2010, p. 35) e se distancia, portanto, da ideia de superar esse modo de produção.

A discussão que realizamos no presente estudo, acerca da gestão democrática da educação pública, considera a totalidade do capitalismo no período histórico das últimas décadas do século XX e inscreve-se no campo das políticas públicas, mais especificamente, das políticas educacionais que focalizam o domínio da gestão. Como as políticas públicas estão atreladas à dinâmica capitalista nos diferentes momentos históricos, a fim de compreendermos as reconfigurações da gestão, o Estado não pode deixar de ser incluído nesse debate. No movimento do universal ao singular, situamos o Estado como forma de mediação entre as dimensões macro e micro, tendo em vista conexões entre a totalidade e o fenômeno estudado.

Por se tratar do sistema capitalista, o Estado atua em prol da manutenção das relações de produção, apesar do aparente comprometimento com o bem-comum, isto é, com interesses coletivos, inserindo-se aí a classe dos trabalhadores. Essa aparência não se sustenta ao observarmos que as classes dominantes são as que estão mais próximas de ter seus interesses atendidos. Como escreveram Marx e Engels (2017, p. 27), “um governo moderno é tão somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”.

Consideramos, também, que as redefinições ocorridas no papel do Estado estão relacionadas à reestruturação produtiva no mundo do trabalho, além da estratégia neoliberal que reconfigurou o econômico, o político e consolidou-se como “a nova razão do mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016). Tendo em vista a queda das taxas de lucro, a avaliação foi de que o Estado estava gastando demais com o setor social, era burocrático e atrasado. Devido às demandas do sistema, a reconfiguração estatal tornou-se sinônimo de modernização necessária, acompanhada de eficiência, eficácia, mais qualidade nos serviços e, ainda, de liberdade aos atores privados.

A aparência de modernização apregoa enxugamento do Estado e diminuição da intervenção na economia, sem, no entanto, enfraquecer seu poder e controle. A essência do Estado, reconfigurado sob a influência neoliberal, constitui-se pelo caráter avaliador e de desresponsabilização. Para Harvey (2011, p. 17), este é um “[...] tipo particular de aparelho de Estado cuja missão fundamental foi criar condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros”.

As características do Estado neoliberal mobilizaram, também, alterações na gestão pública, como se pode reconhecer na ascensão da chamada *New Public Management* – Nova Gestão Pública. Nessa lógica, o entendimento é de que gestão é meio para alcançar resultados e que são os princípios de mercado que passam a orientar a gestão pública, também a gestão educacional e a escolar. Algumas das palavras de ordem são eficácia e eficiência, concorrência e metas, avaliação e resultados.

Destacado esse contexto de reconfiguração do econômico, do político³ e de redefinições do papel do Estado, em que a lógica de mercado é transportada à escola e à sua gestão, o objetivo deste estudo é analisar como as produções científicas brasileiras da área situam o debate recente acerca da gestão no campo das políticas educacionais.

³ Na obra de Wood (2003), assimilamos o processo de separação entre econômico e político ao longo de distintos momentos históricos, passando pela experiência democrática ateniense, Parlamento Inglês e democracia americana. Além da separação, ao longo do processo ocorre esvaziamento político e social da democracia, portanto, está cada vez mais identificada com os limites aceitos como democráticos na sociedade capitalista contemporânea.

Para dar conta desse objetivo, recorreremos ao exame de artigos (12) e teses (19) selecionados⁴, constantes no Portal Periódicos Capes e no Catálogo de Teses e Dissertações, respectivamente, datados de 2015 a 2018. Para tanto, apoiamos-nos nas seguintes medidas: definição de descritores – gestão educacional, nova gestão pública, e gestão democrática – com incidência dos descritores sobre o título, o resumo e as palavras-chave; leitura crítico-compreensiva do conteúdo; sistematização das ideias; e reflexão crítica acerca dos achados.

O estudo esteve pautado nos pressupostos do materialismo histórico-dialético, postura teórico-metodológica que contribui para captarmos as determinações da gestão democrática (educacional/escolar) e, conforme referido, as determinações da representação caótica na qual se insere. A realidade nos apresenta a aparência do fenômeno, mas no movimento do universal para o singular, está o esforço do pesquisador em vislumbrar a essência da gestão democrática na sociedade capitalista. Portanto, por meio de abstrações, somos levados ao concreto que “[...] é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 2008, p. 258). Assim, com vistas à interpretação da realidade, os esforços concentram-se na compreensão do objeto de estudo, tendo no horizonte a perspectiva de transformação.

O texto está estruturado em quatro seções. Para contextualizar a democratização da gestão, inicialmente abordamos elementos da dinâmica capitalista, delimitando as décadas de 70 e 80 do século XX, a fim de estabelecer conexões entre reestruturação produtiva, redefinições do papel do Estado e Nova Gestão Pública. Na sequência, situamos a gestão em distintos projetos de sociedade brasileira referentes às mesmas décadas, caracterizando o pano de fundo do objeto de estudo, sem perder de vista o universal – as relações de produção capitalistas. A seção seguinte comporta nossas análises acerca das questões candentes da gestão democrática, a partir de exame das produções científicas do período de 2015 a 2018. Por fim, na seção conclusiva, recuperamos alguns elementos do referido pano de fundo e das análises das produções, registrando a importância de se prosseguir com os estudos sobre a gestão democrática.

Travessia do universal ao singular: gestão democrática no contexto brasileiro

A apreensão de determinações da gestão democrática no contexto brasileiro, na década de 1990, implica retomada de aspectos do país na década precedente, sem perdermos de vista o movimento do universal ao singular e vice-versa. Nesse período, a partir de 1985, o Brasil encerrava o regime ditatorial militar sob a aparência de uma nova república que, na essência, buscava omitir aquilo que Oliveira (2002) definiu como velho acordo de elites, decidido pelo alto. A queda da ditadura envolveu também perda de legitimidade do regime, atrito com a força da sociedade civil e crise econômica.

Ao passo que o Brasil negociava a transição da ditadura para a chamada nova república, a dinâmica do capitalismo no cenário mundial já estava voltada à reestruturação produtiva e à consolidação do neoliberalismo, com reordenamentos no econômico e no político, por conseguinte, com implicações na democracia. As quedas nas taxas de lucro, ocorridas inicialmente em países, como Inglaterra e Estados Unidos, impulsionaram reformas naqueles países. Por isso, compreendemos que quando a crise econômica assolou o Brasil, na década de 1980, instou a produção de alternativa para a

⁴ Elencamos como critérios de exclusão a repetência de trabalhos e a ausência do descritor *gestão*, *gestão educacional* ou *gestão democrática* no conjunto de palavras-chave.

manutenção do sistema. Nesse caso, a alternativa encontrada pelas classes dominantes foi a transição democrática, isto é, um *velho acordo de elites* (OLIVEIRA, 2002).

O quadro econômico brasileiro se caracterizava por inflação em alta, corte de créditos internacionais e enorme dívida externa. Segundo explica Behring (2003, p. 133), “se a maior parte desta dívida foi contraída pelo setor privado, por pressões do FMI [...] houve na sequência uma crescente e impressionante socialização da mesma. No Brasil, por exemplo, 70% da dívida externa tornou-se estatal”.

O quadro educacional no país era dramático consoante à sequência de dados destacados por Shiroma, Moraes e Evangelista (2007): 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos; 23% dos professores eram leigos; 30% das crianças estavam fora da escola; 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos; nas três primeiras séries o índice de reprovações atingia 73%; 60% da população estava abaixo da linha de pobreza.

A situação de ambos os quadros somou-se à crise do Estado, cuja estrutura foi sendo considerada arcaica, pesada e ineficiente. O *velho acordo de elites* representou pequeno esforço na direção de ajustes no sistema, comparado ao projeto neoliberal que ganhou força no país a partir da década de 1990. Destacamos que a crise do Estado, também justificada pela dívida externa, acobertou o setor privado, maior responsável pela contração da dívida. Logo, a aparência de modernização necessária convergiu para reformar o aparelho de Estado nos anos 1990.

A despeito do quadro econômico brasileiro, a década de 1980 foi período de esperança de democratização da sociedade, da educação e da gestão, haja vista intensa mobilização de entidades científicas e associações. Período de aposta em um projeto de educação para o país que reunia bandeiras de luta, como: a melhoria da qualidade da educação; valorização e qualificação dos profissionais da educação; democratização da gestão; financiamento da educação, com destinação de recursos públicos para a escola pública; ampliação da escolaridade obrigatória. Na síntese de Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 42), nessa década houve “[...] avanço do consenso produzido entre os educadores sobre o que deveria ser um projeto nacional de educação [...]”.

A gestão democrática e o plano formal-institucional ganharam ênfase no país, fruto de correlação de forças e manifestação de contraponto à lógica do sistema. O destaque pode ser evidenciado em documentos⁵, como a Constituição Federal de 1988, a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, mais recentemente, a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Entretanto, a marca forte da década de 1990 foi mesmo o neoliberalismo e os princípios de mercado, de modo a corroborarem os interesses das classes dominantes.

A entrada do receituário neoliberal no país ocorreu no governo Collor e traços da aparência deste projeto se referem à inovação na gestão, ajuste fiscal e crescimento econômico. Em contrapartida, modernização conservadora e ataques aos direitos sociais constituem traços da essência do projeto. Na análise de Behring (2003, p. 153), “a passagem do *outsider* [referindo-se a Collor] desencadeou, ainda que de forma limitada, a implementação de uma pauta regressiva no país, revertendo as tendências democratizantes e expectativas redistributivas dos anos 1980”.

⁵ Ainda que a CF de 1988, a LDB de 1996 e o PNE de 2014 sejam expressão de distintos movimentos históricos em curso e resultantes de disputas de interesses e de correlação de forças, eles dispõem o princípio de gestão democrática e, em alguma medida, fazem contraponto ao neoliberalismo e aos princípios de mercado, no que tange à sua essência.

Apesar de iniciada por Collor, a contrarreforma se fortaleceu no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, e suas diretrizes constam no documento Plano Diretor da Reforma do Estado, do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo principal representante foi Luiz Carlos Bresser-Pereira. Foi nesse contexto que se processou a reforma gerencial do Estado brasileiro, de acordo com a pauta da Nova Gestão Pública.

Embora a justificativa de reforma estivesse, portanto, pautada na ideia de modernização e da necessidade, em decorrência das demandas econômicas e sociais advindas desde a década de 1980, a reconfiguração do Estado serviu para o Brasil adequar-se às exigências internacionais, de maneira a inserir-se no mercado regido por princípios neoliberais. Nesse sentido, consideramos que a reforma também foi consenso entre as classes dominantes brasileiras, interessadas em participar do grande capital além das nossas fronteiras e em maximizar lucros, o que corrobora nossa leitura de que as classes dominantes tomam o Estado e dão-lhe o tom dos seus interesses particulares, na qualidade de interesses coletivos. Sobre isso, Marx e Engels (1998, p. 29, grifo dos autores) anotam que “essa contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo [...] leva o interesse coletivo a tomar, na qualidade de *Estado*, uma forma independente, separada dos interesses reais do indivíduo e do conjunto e a fazer ao mesmo tempo as vezes de comunidade ilusória [...]”.

Em direção aos ajustes do sistema, argumentavam os reformistas que a Nova Gestão Pública era necessária em virtude da expansão das funções econômicas e sociais do Estado, desenvolvimento tecnológico e globalização da economia mundial. A ideia de que o Estado teve maciça interferência no mercado em décadas anteriores, aliada à sobrecarga de demandas na área social, excesso de burocracia e anacronismo, constituem algumas justificativas dispostas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) para a reconfiguração do Estado brasileiro.

A aparência inovadora da gestão vem caracterizada, por exemplo, pela descentralização⁶, flexibilização, autonomia e eficiência. Contudo, mesmo que a essência da gestão não se dê imediatamente, em termos do que se oculta sob pretexto de inovação, compreendemos que a desresponsabilização do Estado é o elemento que está em jogo, haja vista a abertura de mais espaço ao mercado. Assim, a adoção de princípios da Nova Gestão Pública foi estratégica para atingir resultados, seja no setor econômico, seja no social, como é o caso da educação, e contribuiu para consolidar a perspectiva gerencial no contexto brasileiro.

Os princípios da Nova Gestão Pública também foram levados para as escolas e constituem parte do receituário dos organismos internacionais para o país. Aliás, as formulações desses atores têm na América Latina e Caribe um de seus campos privilegiados de atuação (EVANGELISTA, 2012). Articulada à inovação preconizada pelo neoliberalismo, a busca por qualidade implica alcançar resultados cada vez melhores em detrimento dos processos de ensino e aprendizagem, o que reforça o individualismo e a competitividade. A lógica de mercado privilegia, portanto, a *performance* e, mais ainda, os resultados.

Assim, sob os princípios da razão neoliberal, a gestão educacional/escolar no Brasil, desde a década de 1990 distancia-se cada vez mais da ideia de gestão democrática defendida na década

⁶ A partir de Behring (2003), na perspectiva de contrarreforma, aproximamos a ideia de descentralização à terceirização e à publicização. No primeiro caso, terceirizar se refere à transferência de serviços para o setor privado, enquanto que, no segundo, a transferência de serviços é para o setor público não estatal. Em ambas as situações, a descentralização está identificada com a lógica gerencial dos anos 1990, distanciando-se da proposta democrática defendida nos anos 1980.

anterior. Naquele momento, as bandeiras de luta, dentre as quais figurava a gestão, identificavam-se com os interesses da classe dos trabalhadores, haja vista intensa mobilização social em favor de um projeto de sociedade pautado na democratização. Oposto ao projeto dos anos 1980, os anos 1990 representam para nós mostra de que a gestão é meio para o alcance de resultados em conformidade com a lógica de mercado nesta fase do capitalismo. Ademais, é mostra de que o espaço para a democracia no sistema capitalista tem ficado cada vez mais estreito (WOOD, 2003).

O enfoque no singular: análise da produção científica sobre gestão da educação

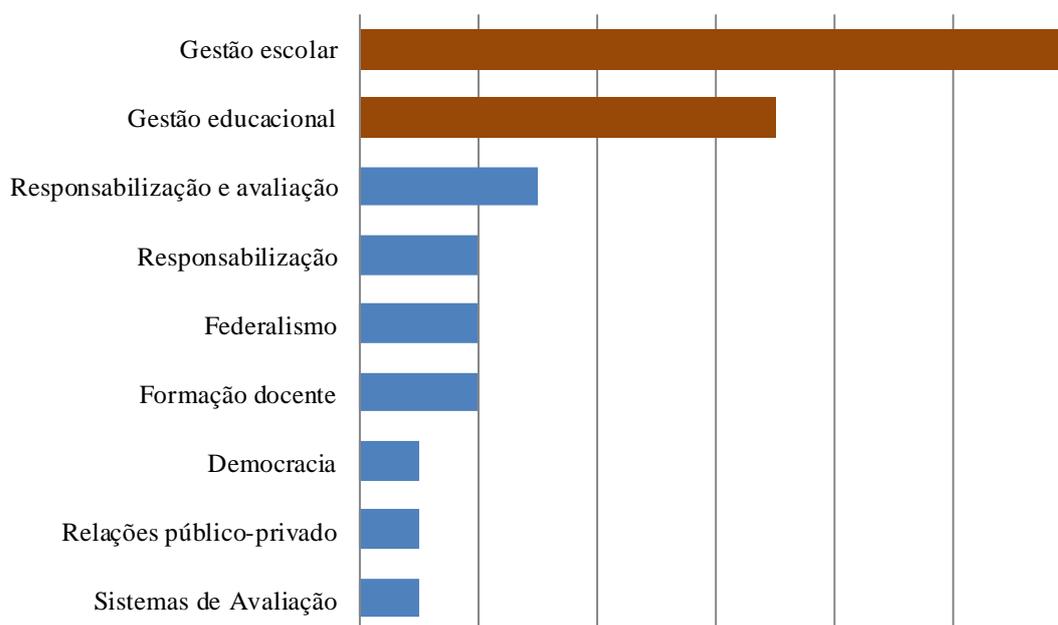
Nesta seção realizamos uma análise da produção do conhecimento científico sobre a gestão da educação, divulgado na forma de artigos e teses da área da Educação, entre 2015 e 2018. Nessa etapa exploratória, buscamos analisar como a gestão educacional é abordada pelos pares, identificando questões candentes no debate sobre o tema. Tratou-se, pois, de uma revisão crítica da produção teórica, sobre a qual Frigotto (1989) anota que importa revisitar ideias, conceitos e categorias no sentido de ruptura e superação, por meio da inclusão de outras concepções, categorias e teorias. Para tanto, também importa perseguir a relação universal-particular-singular como diretriz das análises e, ainda, como via para o concreto pensado a partir da empiria. O processo de produção de conhecimento, cujo ponto de partida é o real, é realçado por Marx e Engels. Consoante os autores, “[...] a observação empírica deve mostrar nos fatos, e sem nenhuma especulação nem mistificação, a ligação entre a estrutura social e política e a produção” (1998, p. 18). Nessa direção, a revisão crítica ocorreu por meio de um processo constituído por alguns desdobramentos.

O primeiro desdobramento foi a definição dos descritores – gestão educacional, nova gestão pública e gestão democrática – com incidência sobre o título, o resumo e as palavras-chave. O segundo compreendeu a busca pelos trabalhos no Portal Periódicos Capes e no Catálogo de Teses e Dissertações, considerando o período de publicação (2015 a 2018). No terceiro desdobramento excluímos produções repetidas e aquelas em que foi constatada a ausência do termo *gestão*, *gestão educacional* ou *gestão democrática* no conjunto de palavras-chave de cada trabalho mapeado. A resultante foi a identificação de 31 produções, compreendendo 12 artigos e 19 teses da área da Educação.

Com base no conteúdo do resumo, introdução e considerações finais os trabalhos foram agrupados⁷ em dois núcleos: *conceitualização* e *repercussões nos sistemas escolares*. Afora as conexões entre ambos, o agrupamento representa uma estratégia didática de sistematização e análise do conteúdo das produções. Quanto à *conceitualização*, os estudos focalizam, basicamente, *gestão educacional* e *gestão escolar*. No que diz respeito às *repercussões*, os enfoques se distribuem em sete temáticas, conforme Gráfico 1.

⁷ Nossa estratégia de agrupamento observa a forma de abordagem do tema gestão, sem distinguir entre artigos e teses.

Gráfico 1 – Frequência de enfoques da produção científica sobre gestão no campo das políticas educacionais (2015-2018) – núcleos *conceitualização* e *repercussões nos sistemas escolares*



Fonte: Portal Periódicos Capes e Catálogo de Teses e Dissertações (2019).

A começar pelo núcleo *conceitualização*, 12 trabalhos têm como temática a gestão escolar. Desse conjunto, reconhecemos como eixos da discussão: influência de organismos internacionais; qualidade do ensino; Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024; gestão pedagógica; perfil do gestor; Projeto Político-Pedagógico (PPP); e descentralização. Já a temática gestão educacional está contemplada em sete produções, com os seguintes eixos de discussão: qualidade do ensino; sistema municipal de ensino; relação público-privado; gerencialismo; PNE 2014-2024; e referencial teórico-metodológico. O núcleo *repercussões nos sistemas escolares* reúne 12 trabalhos, sendo que responsabilização e avaliação é a temática mais recorrente desse núcleo, estando na sequência da gestão escolar e da educacional, conforme ilustrado no Gráfico 1.

Posto que a produção de conhecimento relaciona-se com o modo de conhecer a realidade e de apreender as determinações do objeto, o que corresponde ao método, verificamos que, dos 31 trabalhos selecionados, em quase dois terços não se anuncia nenhum método, tendo os autores optado por mencionar a abordagem (qualitativa/crítica), perspectiva (crítica) ou postura (crítica) norteadora da pesquisa. Nesse conjunto de 19 produções, também há autores que apenas sinalizaram escolha de categorias, desvinculadas de um método de análise.

Por outro lado, das outras 12 pesquisas, temos o seguinte mapeamento: em uma foi adotado o Ciclo de Políticas, tendo como autores de referência Stephen Ball e Jefferson Mainardes; em outra é anunciada a Análise de Múltiplos Fluxos, com John Kingdon, Ana Cláudia Capella, Stephen Ball e Jefferson Mainardes, constituindo-se em autores de referência; os 10 trabalhos restantes estão pautados

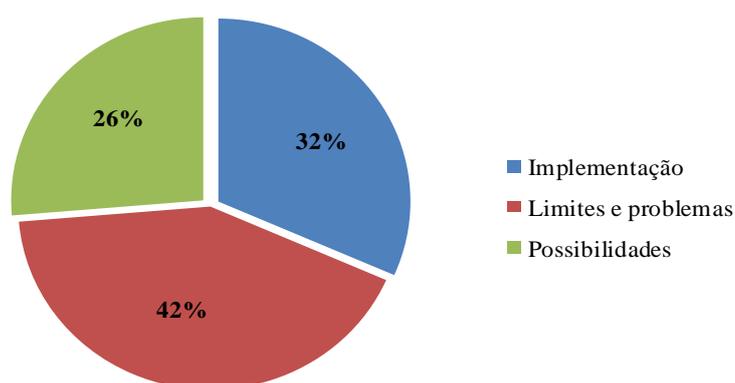
no materialismo histórico-dialético⁸, cujos autores identificados são Karl Marx e Friedrich Engels, Karel Kosik, György Lukács, István Mészáros, Antônio Gramsci, Henri Lefebvre e Leandro Konder.

Compreendemos que definir um método para a realização da pesquisa torna evidente o que Frigotto (1989, p. 73) considera “uma postura, um método, uma práxis”. Nessa direção, optar pelo materialismo histórico-dialético como um modo de conhecer a realidade, articula-se a uma escolha política, no sentido de buscar apreender determinações do objeto na totalidade, reconhecendo que ela não se esgota na pesquisa. Com base em Masson (2013), realizar pesquisa em política educativa à luz da tradição marxista implica considerar a dinâmica do capitalismo e o momento histórico, porque isso permite compreender os desenvolvimentos sociais e históricos.

Ao focalizarmos os eixos gestão escolar e gestão educacional (19 trabalhos), apuramos que quase metade desse conjunto contém análise política do objeto, sem que conjuntura e estrutura se articulem no desenvolvimento das pesquisas e, ainda, sem que se “descortine os interesses de classe” (EVANGELISTA, 2012, p. 2) subjacentes às políticas públicas educacionais. Segundo ponto a considerarmos é que 20% das produções tecem críticas mais sutis, mencionando a luta de classes ou, então, substituindo essa categoria por justiça social, o que nos parece uma maneira de amenizar os limites da democracia capitalista no debate. O terceiro ponto é que as análises mais densas se concentram em 35% das pesquisas, quando conjuntura, estrutura e luta de classes estão conectadas, o que corrobora uma discussão sobre gestão educacional e/ou escolar em que se relaciona econômico e político e se tem em conta o movimento histórico.

E quais são as questões candentes da gestão democrática? Para esse quarto ponto, distribuimos os trabalhos do eixo *conceitualização* da gestão (19 trabalhos) em três grupos: *implementação*, *limites e problemas* e *possibilidades*, conforme ilustra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Percentual da produção científica com abordagem de questões candentes da gestão democrática, relacionada ao núcleo temático *conceitualização*, segundo grupos (2015-2018).



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

⁸ Das 10 produções científicas examinadas, duas são artigos e uma delas não anuncia o método. Trata-se de um resgate crítico que faz parte do conjunto devido aos conceitos de classe social e capital/capitalismo, considerados por Evangelista, Triches e Vaz (2016, p. 42) “[...] fundamentais para captarmos as análises de conjuntura e dos determinantes da política para a educação [...]”.

No conjunto *implementação*, reunimos as pesquisas de Aquino (2015), Carvalho (2015), Machado (2016), Oliveira (2016), Pereira e Cabral (2015) e Souza (2016). Em linhas gerais, as discussões versam sobre a gestão e sua dimensão técnica, o desafio de ampliar a participação da comunidade, posto que o patrimonialismo e o clientelismo atravessam a história do país. Alguns autores destacam a importância de os diretores estimularem a participação na escola. Consideram o esforço em materializar a gestão democrática que se evidencia pelos documentos oficiais, apesar de a lógica neoliberal imprimir os princípios de mercado à gestão educacional e à gestão escolar.

A centralidade da dimensão técnica reforça o entendimento de que gestão se resume a procedimentos formais e burocráticos, desvinculados da dimensão política. De acordo com Paro (2000), a gestão escolar é constituída por práticas administrativas e políticas que se articulam, em que as primeiras viabilizam as segundas, essas servindo de fundamento para a realização daquelas. Ainda, para esse autor, o foco na dimensão técnica escamoteia a existência do conflito de interesses (PARO, 2015), o que faz a gestão parecer atividade neutra, livre de correlação de forças.

O caráter formal da gestão democrática também é lembrado pelas pesquisas do grupo *limites e problemas*, nas quais identificamos oito produções – Bernardi (2016), Evangelista, Triches e Vaz (2016), Fernandes (2015), Gomes (2016), Nascimento (2015), Novais (2017), Souza (2017), e Stênico, Adam e Paes (2015). Em sua maioria, os trabalhos abordam a Reforma do Estado brasileiro, ocorrida na década de 1990, e a influência da Nova Gestão Pública, bem como enfatizam a orientação de mercado que reverbera na gestão pública e na educacional/escolar, e os conceitos de democracia, participação, descentralização.

Por focalizar resultados, o paradigma gerencial esvazia a gestão de significado político e obstaculiza processos democráticos na perspectiva de socializar participação e poder. Assim, a aparência vinculada à Nova Gestão Pública é de inovação, mas, como parte de sua essência está a desresponsabilização do Estado pelas questões sociais, o apelo ao setor privado e o estímulo às parcerias público-privado como forma de melhorar resultados, ênfase na qualidade do ensino a partir de avaliações e índices, assim como na participação parcial, controlada e focalizada na eficiência e eficácia da gestão. Nesse sentido, estudos, como o de Bernardi (2016) e Novais (2017) exploram o conceito de gestão híbrida, devido à coexistência do princípio democrático e o gerencial.

O grupo *possibilidades* (cinco trabalhos) se caracteriza por dois aspectos centrais. O primeiro é o reconhecimento do desafio de materializar a gestão democrática, mesmo que haja arcabouço legal que disponha sobre o princípio da democratização. Para Paz (2015), o conjunto de leis não garante instalação e ampliação da gestão democrática do ensino público, tampouco garante a qualidade da educação. Apesar disso, o autor ressalta a importância das normas no sentido de algumas conquistas no processo democrático. Nessa direção, também identificamos o trabalho de Silva e Cazumbá (2015), que tem em conta o PPP como documento orientador do trabalho na escola e como mecanismo de gestão democrática, cuja construção pode contribuir para o desenvolvimento de processos participativos.

O segundo aspecto central diverge dessa discussão, pois os argumentos se voltam, fundamentalmente, à ideia de valorização dos saberes do cotidiano, interligados com o dinamismo das inovações na educação. Os trabalhos abordam a possibilidade de democratizar a gestão buscando inovações no campo das práticas e no campo teórico, o que sinaliza, para nós, uma discussão linear,

que desconsidera o movimento do universal para o singular e tende a descolar o objeto de suas determinações econômicas, históricas e sociais.

Por fim, do nosso primeiro agrupamento resulta o conjunto *repercussões*, cujas pesquisas não enfocam a gestão educacional/escolar, mas as temáticas que têm articulações com o objeto. Vemos abordada a perspectiva gerencial como modelo hegemônico que confere à gestão caráter estratégico, voltada ao planejamento para obtenção de resultados. Ao ressignificá-la, a lógica gerencial implica o esvaziamento da dimensão política e privilegia a dimensão técnica.

Outras repercussões dessa lógica se referem à intensificação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Estão atreladas à ressignificação da perspectiva democrática da gestão, sem deixar de trazer consequências à educação, à escola e, também, ao papel do gestor. Aliás, consoante Paro (2015, p. 42), “[...] a concepção que se tem do diretor escolar não costuma diferir da concepção de diretor de qualquer outra empresa da produção econômica”. Na lógica do neoliberalismo, a liderança do diretor tem a ver com eficiência e eficácia da escola e com resultados dos alunos, portanto, avaliação, prestação de contas e responsabilização passam a focalizar *performances*.

Examinados os trabalhos, apontamos que as questões candentes acerca da gestão versam sobre preponderância da dimensão técnica em detrimento da política, limites da perspectiva democrática e, ainda, indícios de possibilidades. Ressaltamos que a aparente inovação propalada pela razão neoliberal obstaculiza processos democráticos pautados no princípio de socializar participação e poder. Assim, importa investigarmos a materialização da gestão democrática e isso nos impulsiona às próximas análises sobre esse tema, de modo a explorarmos elementos de sua essência.

Algumas considerações: um concreto pensado

A partir da análise de como as produções científicas brasileiras da área da educação, de 2015 a 2018, situam o debate sobre gestão no campo das políticas educacionais, elencamos algumas considerações. A primeira se refere à discussão do objeto articulada à dinâmica do sistema, em um período histórico delimitado, no sentido de apreendermos determinações da totalidade em que o objeto se insere. Assim, nosso ponto inicial é a crise do capitalismo nos anos 1970 e elementos da década de 1980, haja vista que, em resposta à queda das taxas de lucro, o neoliberalismo se fortaleceu como *nova razão do mundo* (DARDOT; LAVAL, 2016) e se consolidou como estratégia favorável ao sistema por meio de reformas. Na esteira da crise, também está a reestruturação produtiva, bem como reconfigurações do Estado anunciadas pela Nova Gestão Pública. As considerações sobre Estado, portanto, sinalizam conexões entre ele, demandas econômicas e gestão.

No Brasil, a ênfase na Nova Gestão Pública ocorreu na década de 1990, período em que a lógica neoliberal ganhou força via contrarreforma (BEHRING, 2003), repercutindo não apenas no Estado, mas na educação, escola e gestão. Nesse sentido, a aparência de modernidade camufla um Estado avaliador e desresponsabilizado, que se sintoniza à gestão por resultados. Esses elementos, portanto, são parte da essência.

O entendimento de gestão como meio de atingir resultados reduz sua complexidade e esvazia seu caráter político, em contrapartida, valoriza o caráter estratégico em prol das metas. Em termos de análises, verificamos que seis trabalhos ressaltaram a dimensão técnica da gestão, sem que o debate

sobre processos democráticos articulasse conjuntura e estrutura, o que tende a minimizar o movimento universal-particular-singular.

Apesar do tecnicismo não se restringir a um grupo exclusivo de produções, o segundo conjunto se destaca pela abordagem de limites e problemas da gestão democrática. Nesse viés, em oito trabalhos examinamos densa argumentação em que conjuntura e estrutura se conectam. Dessa forma, discutiram: lógica empresarial atrelada à desresponsabilização do Estado e à responsabilização da gestão, de diretores e professores; gerencialismo como paradigma de gestão que prima por qualidade e resultados a partir de avaliações, focalizando apenas os índices; gestão híbrida, que coexiste com princípio gerencial e democrático; novas formas de gestão que, de fato, dissimulam velhos problemas, dentre os quais, a resistência em socializar participação e poder.

O desafio de democratizar a gestão segue no terceiro grupo, cujo tom é o de possibilidades (cinco trabalhos). Assim, os trabalhos se dividem entre os que abordam princípios e mecanismos para materializar a gestão democrática, como leis e trabalho coletivo para elaboração do PPP, bem como os que discutem as possibilidades no sentido de inovação no campo das práticas e no campo teórico.

Do exame das produções e consoante os estudos que vimos realizando, resulta nosso destaque ao fato de a democratização da gestão ser um processo obstaculizado pela dinâmica do capital, dinâmica essa ainda mais recrudescida pela onda neoconservadora corrente desde os anos 1990, a mesma que tem dado lugar a medidas afins, como a introdução de mecanismos de *accountability* associados a processos de regulação da educação por resultados. Conforme temos defendido, a socialização da participação e do poder diverge dos fundamentos do sistema, mas não se pode perder de vista que a democracia formal que conhecemos em muito corrobora os limites impostos à participação, de modo que essa participação siga funcional à ordem capitalista.

Referências

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024**: a gestão democrática da escola na política pública. Porto Alegre: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BERNARDI, Liane Maria. **Implicações do Plano de Ações Articuladas na democratização da gestão**. Porto Alegre: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, nº 120-A, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.

CARVALHO, Jeferson Luís Marinho de. PNE (Plano Nacional de Educação) 2014-2024: a gestão democrática na educação se faz presente? **Holos**, Natal, v. 8, ano 31, p. 41-52. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-46.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

EVANGELISTA, Olinda. **Políticas públicas educacionais contemporâneas, formação docente e impactos na escola**. 2012. Disponível em: http://sintrasem.org.br/sites/default/files/texto_olinda.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

EVANGELISTA, Olinda; TRICHES, Jocemara; VAZ, Kamille. De pesquisador para pesquisador: a produção de conhecimento sobre política educacional e gestão na ANPEd-Sul (1998-2014). **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 18, n. 39, p. 30-58, set./dez. 2016.

FERNANDES, Katya Lacerda. Repolitização da gestão educacional no Brasil: estratégia de gestão no âmbito público. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 25, n. 50, p. 453-465, set./dez. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani C. A (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1989. p. 71-90.

GOMES, Albiane Oliveira. **Do plano de escola à escola do plano: implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís-MA**. Belém: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, 2016.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

MACHADO, Cristiane. Avaliação externa e escolas públicas: elementos de gestão escolar democrática. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 64, p. 218-240, jan./abr. 2016.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2017.

MASSON, Gisele. Orientações para o desenvolvimento de investigação em Políticas Educativas a partir da teoria marxista. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (Org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p. 55-76.

NASCIMENTO, Leila Procópio do. **“Novas formas” de gestão da escola pública: implicações sobre o processo de democratização da gestão**. Florianópolis: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

NOVAIS, Valéria Silva de Moraes. **Implicações do Plano de Ações Articuladas na gestão escolar do município de Belém**. Belém: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. Queda da ditadura e democratização do Brasil. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 41-52.

OLIVEIRA, Sheila Santos de. **A gestão integrada da escola no estado do Rio de Janeiro (2011-2014): consensos e disputas**. Goiás: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, 2016.

PEREIRA, Lucia Helena Esteves; CABRAL, Isabel. Gestão escolar: a opinião dos profissionais de educação sobre o sistema de tecnologia educacional do estado do Rio de Janeiro. **Regae**: revista de gestão e avaliação educacional, Santa Maria, v. 4, n. 7, p. 47-60, jan./jun. 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PAZ, Vanilson Oliveira. **Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Pará**. Belém: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, 2015.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Raimunda Maria da; CAZUMBÁ, Rodrigo da Silva Santos. Gestão democrática e projeto político-pedagógico: estudo de caso em uma escola municipal de São Gonçalo dos Campos/BA. **Regae**: revista de gestão e avaliação educacional, Santa Maria, v. 4, n. 8, p. 17-28, jul./dez. 2015.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Políticas de democratização da gestão educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo plano nacional de educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 18, n. 39, p. 111-128, set./dez. 2016.

SOUZA, Neila Nunes de. **Política e gestão da educação básica: o Programa Estrada do Conhecimento no Estado do Tocantins**. Brasília: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2017.

STÊNICO, Joselaine Andréia de Godoy; ADAM, Joice Mary; PAES, Marcela Soares Polato. As políticas de descentralização da gestão escolar no Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, v. 69, p. 91-108, 2015.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

Recebido em: 26/11/2019

Aceito em: 12/11/2020