

Formação de gestores escolares para a educação básica:

avanços, retrocessos e desafios
frente aos 20 anos de normatização
da gestão democrática na LDBEN

NEUSA CHAVES BATISTA
MARIA LUIZA RODRIGUES FLORES
ORGANIZADORAS

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA NACIONAL ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE NOVAS TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR**

Conselho Editorial Evangaf

Daniela de Freitas Ledur (UFRGS)

Mauro Meirelles (UNILASALLE)

Paulo Fávio Ledur (PUCRS)

Ribas Vidal (UFRGS)

Valdir Pedde (FEEVALE)

Véra Lucia Maciel Barroso (FAPA)

**Formação de gestores escolares
para a educação básica:
avanços, retrocessos e desafios
frente aos 20 anos de normatização
da gestão democrática na LDBEN**

**Neusa Chaves Batista
Maria Luiza Rodrigues Flores
Organizadoras**



**Porto Alegre
2016**



**escola de gestores
da educação básica**



CONSELHOS ESCOLARES: GESTÃO DEMOCRÁTICA, GERENCIALISMO E JUSTIÇA ESCOLAR

Neusa Chaves Batista

Introdução

Em 1988, a Constituição Federal (CF) do Brasil estabelece, após embates e disputas no processo constituinte, o princípio de gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988). A partir desse período, o novo ordenamento constitucional passa a ser regulamentado nos sistemas de ensino (federal, estadual, municipal e no Distrito Federal) com vistas ao cumprimento da nova ordem para a educação pública brasileira. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o artigo 14 afirma que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e com os seguintes princípios: I) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola; II) participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Na esteira deste ordenamento legal emerge a necessidade de (re)definir os instrumentos de participação da comunidade escolar e local na gestão da escola pública¹. Na legislação dos sistemas de ensino (SAVIANI, 1999; OLIVEIRA *et al.*, 2010), foram criadas duas possibilidades que podem ocorrer em concomitância: uma diz respeito à eleição de diretores pela comunidade escolar; a outra se relaciona à instituição de Conselhos Escolares deliberativos

¹ É importante enfatizar que o discurso político, a partir das reformas educacionais globais, mais fortemente adotadas nos Estados nacionais no início da década de 1990, se hegemoniza no sentido de incorporar a participação da sociedade na gestão das instituições públicas, dentre estas, as escolas públicas. Contudo, tais reformas, mesmo que universalizadas para os países capitalistas, serão marcadas pelas especificidades sociais, políticas, econômicas e culturais locais. Nesse sentido, o conceito de participação necessita de contextualização a fim de clarear o seu sentido (BATISTA, 2013; ANDERSON, 2001).

formados com representação de pais/mães, alunos, professores, funcionários de escola e direção. A primeira opção proporciona à comunidade escolar a participação na escolha do dirigente da escola através do voto direto, porém, não uma participação efetiva no plano pedagógico e de recursos da unidade escolar; esta dimensão só é alcançada pela segunda opção: os Conselhos Escolares.

Nos anos de 1990, o Brasil insere-se no contexto mundial de reforma dos Estados nacionais com vistas a uma (re)adequação às recomendações de organismos internacionais para as políticas públicas estatais (BALL, 2013; SANTOS, 2002). A agenda política global para as sociedades capitalistas, com foco na garantia de continuidade do seu sistema econômico, recomenda a contenção do gasto público especialmente com as políticas de cunho social, sugerindo parcerias entre o setor público e o privado (BANCO MUNDIAL, 1995).

Nesse novo contexto sociopolítico e econômico, as políticas educacionais brasileiras tomam novos rumos a fim de incorporar as indicações internacionais para a implantação de uma reforma dos sistemas educacionais ocidentais (BATISTA, 2013). Sob esta influência, a participação da comunidade escolar e local como princípio para a gestão das escolas públicas incorpora um sentido mais contábil, isto é, a participação desejada é na arrecadação de recursos financeiros através de parcerias com o empresariado para a manutenção das unidades escolares públicas (HIPÓLITO, 2011; BANCO MUNDIAL, 1995).

Em termos de contenção de gastos com a educação, a orientação é focar na eficiência do uso do recurso público identificando a gestão escolar pública com processos e mecanismos de gestão do setor privado, inserindo na escola pública um novo modelo de gestão, o “gerencialismo”, que se confronta no espaço escolar com os sentidos atribuídos à gestão democrática do ensino público pelos movimentos sociais no período de redemocratização do país, na década de 1980, que articulava educação e democracia participativa com vistas à melhoria da qualidade do conhecimento produzido na escola pública, com garantia de acesso e permanên-



cia de todas as classes e/ou grupos sociais (BATISTA, 2013; WERLE, 2011; HIPÓLITO, 2011).

Neste contexto de tensões e ressignificações da gestão escolar pública, pretende-se desenvolver, no artigo, uma argumentação crítica sobre o papel do Conselho Escolar no processo de construção da gestão democrática na perspectiva de uma justiça escolar. Notadamente, este colegiado é ator fundamental na organização e gestão da unidade escolar, sendo, sob os princípios da gestão democrática, o órgão gestor máximo na organização da escola pública. Nessa acepção, o Conselho Escolar delibera e toma decisões sobre as dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras, restando à direção da escola (ou equipe diretiva) a execução de tais decisões, acompanhadas e monitoradas pela instância colegiada.

É importante enfatizar, no entanto, que estudos (BATISTA, 2014; CONTI *et al.*, 2013; FERNANES; RAMOS, 2010) têm demonstrado que a participação da comunidade escolar e local na gestão democrática do ensino público, especialmente por meio de Conselhos Escolares, ainda está bastante restrita ao ordenamento legal, isto é, a implantação de conselhos em escolas públicas tem cumprido um papel de cunho meramente cartorial, destacando-se a predominância de gestões escolares com matizes patrimonialistas² e gerencialistas do bem público. Embora outros estudos (FUNG, 2012; HELO, 2007) tenham demonstrado que as escolas nas quais existe participação mais efetiva da comunidade escolar e local apresentem uma organização escolar mais “justa” no que tange ao cumprimento dos objetivos das instituições de ensino públicas, dentre os quais se destaca a garantia do sucesso escolar³ a todos os cidadãos independente de classe e/ou grupo social, raça, etnia e gênero.

² A organização do Estado Nacional brasileiro incorporou a forte tendência para o modelo liberal, sendo que este serviu de base para o aparato burocrático-legal que daria sustentação ao funcionamento e à independência das instituições públicas. Contudo, houve fragilidade das estratégias voltadas para o rompimento com o Estado patrimonialista (colonial), que mantinha suas práticas intactas - a não separação entre bem público e bem privado, o clientelismo como relação política e administrativa -, mesmo sob o modelo liberal de exercício do poder (BATISTA, 2007).

³ Para dar conta da desigualdade de desempenho escolar de crianças oriundas de diferentes classes sociais, Pierre Bourdieu procura relacionar o “sucesso escolar” (isto é, benefícios específicos que as crianças das diferentes classes e frações de classe podem obter no mercado escolar) com a distribuição desse capital específico entre as classes ou frações de classe. Tal perspectiva significa “uma ruptura com os pressupostos inerentes, tanto à visão comum que considera o sucesso ou fracasso escolar como efeito das ‘aptidões naturais’, quanto às teorias do capital humano” (NOGUEIRA: CATANI, 1998, p.9).



Os Conselhos Escolares como instâncias de fortalecimento da justiça escolar

A Constituição Cidadã de 1988 resultou de todo um movimento da sociedade civil organizada que reivindicava o fim da ditadura militar e a redemocratização das instituições brasileiras. Os movimentos sociais reclamavam maior participação na formulação e implementação de políticas públicas assim como o reconhecimento dos direitos sociais no âmbito constitucional⁴ (DUARTE, 2007). O desencadeamento deste processo sociopolítico resultou na implantação, no âmbito das escolas públicas, de Conselhos Escolares com representação de segmentos da comunidade escolar e local cujo papel passa a ser central na garantia e manutenção de uma gestão escolar democrática que resulte em maior grau de justiça social na distribuição do capital escolar⁵.

Sabe-se que o sistema educacional brasileiro, até a Constituição de 1988, restringia o acesso à educação básica já que não constava no ordenamento legal a obrigatoriedade de o Estado garantir a oferta a todos os cidadãos brasileiros. Com a concretização do direito à educação e a obrigatoriedade de o Estado garantir a oferta de vaga para estudantes dos quatro aos dezessete anos, bem como a oferta gratuita para todos que não tiveram acesso à educação básica na idade própria (BRASIL, 2009), muda o perfil do educando brasileiro; a escola pública passa a receber estudantes que estiveram à margem do sistema educacional, trazendo para este espaço efeitos de ordem social, econômica e cultural. O impacto da universalização do acesso à educação básica explicita na escola pública os problemas sociais vividos na sociedade brasileira, isto é, a desigualdade social, as discriminações étnico-racial e de gênero.

⁴ A Constituição Federal do Brasil de 1988 reconhece os direitos sociais (educação, saúde, moradia...) no seu art. 6º (BRASIL, 1988).

⁵ Pierre Bourdieu desenvolve o conceito de capital cultural (escolar) inferindo que os educandos de famílias desprovidas de capital cultural apresentarão uma relação com obras de cultura veiculadas pela escola que tende a ser interessada, laboriosa, tensa, esforçada enquanto que para os indivíduos originários de meios culturalmente privilegiados, essa relação está marcada pelo diletantismo, desenvoltura, elegância, facilidade verbal "natural". Ocorre que ao avaliar o desempenho dos estudantes, a escola leva em conta, sobretudo, – consciente ou inconscientemente – o segundo modo de aquisição (e uso) do saber ou, em outras palavras, essa relação com o saber. (NOGUEIRA; CATANI, 1998).



Reconhecidas as especificidades na construção dos sistemas de ensino no mundo ocidental, já na década de 1970, Bourdieu e Passeron (1992) apontavam em seus estudos que este sistema universalizado reproduzia as desigualdades sociais da sociedade capitalista, porque todo o sistema de ensino institucionalizado visava, em alguma medida, a realizar de modo organizado e sistemático a inculcação dos valores dominantes e a reprodução das condições de dominação social por meio da ação pedagógica. Com efeito, desde sua origem, a escola, enquanto *locus* por excelência para a formação do cidadão e do trabalhador, foi vinculada ao contexto de emergência da sociedade moderna e de uma racionalidade científica baseada em um conceito de progresso cuja base funda-se em princípios positivistas-funcionalistas⁶, resultando em uma educação institucionalizada que sempre buscou garantir que cada grupo e/ou classe social fosse (con)formado para o seu meio, com vistas a garantir a coesão da sociedade; isto em nome de um “consenso social” que perpetuasse o equilíbrio da sociedade por meio da escola, que exerceria um papel coercitivo sobre a formação dos indivíduos, produzindo identidades coletivas correlatas aos valores da sociedade capitalista (DURKHEIM, 1995). Com essa perspectiva, a educação propagada resulta em uma formação humana propensa mais ao conformismo social do que a uma formação crítica que fortaleça ações que combatam às desigualdades sociais bem como o as discriminações étnico-racial e de gênero.

Neste cenário ocorre a implantação e atuação dos Conselhos Escolares cuja legitimidade vem marcada pela organização da sociedade brasileira na busca por justiça social na distribuição de bens materiais e culturais por meio do reconhecimento dos direitos sociais e humanos. No âmbito esco-

⁶ O modelo positivista-funcionalista de conhecimento baseia-se em princípios das ciências exatas (física e matemática) e da natureza (biologia, química). Esse modelo de ciência é adotado em meados do século XIX pelas ciências sociais, para analisar a “evolução” das sociedades ocidentais e suas instituições, reiterando até os dias atuais que só se faz ciência social a partir do que pode ser observado de forma rígida, linear e metódica tendo em vista fatos verificáveis. Essa racionalidade científica entende que o que não é quantificável é cientificamente irrelevante, assim, o método científico assenta-se na redução da complexidade, pois, entende que o mundo é complicado e a mente humana não o pode compreender completamente; logo, conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que separou (SANTOS, 2004). Essa é a racionalidade científica que foi incorporada à organização dos sistemas de ensino do mundo ocidental resultando em rígidos processos seletivos, classificatórios e de avaliação dos estudantes, cujo efeito maior é a reprodução das desigualdades sociais e culturais no espaço escolar (BOURDIEU; PASSERON, 1992; DUBET, 2014).



lar, o conselho, como instrumento da gestão democrática da escola pública, incorpora o papel de realizar uma justiça organizacional, construída por meio da legitimidade social e jurídica, que empodera (FUNG, 2012) os atores escolares-conselheiros, discursiva e argumentativamente, para marcarem nas suas decisões o conhecimento das diferenças, das desigualdades sociais, das opressões, contestarem hegemonias e oporem resistência a todas as formas de submissão e violência simbólica ou material reproduzidas no espaço escolar.

O Conselho Escolar enquanto uma arena de disputa por poder (de decisão política)⁷, sob o estatuto racional-legal (WEBER, 1978)⁸, ocupa lugar proeminente na produção de normas para a organização escolar⁹. Por ter sido legitimado democraticamente, articula-se com uma justiça organizacional, conforme indica Santos (1999), intimamente relacionada com a dialética da construção da igualdade e da diferença, opondo-se aos sistemas de reprodução de desigualdades e exclusão transpostos para o interior das organizações escolares. Com esse sentido, cabe aos Conselhos Escolares, compostos de forma plural por pais/mães, estudantes, funcionários, professores, associações da comunidade e direção, incorporar às decisões que terão efeito sobre a organização e gestão da escola pública a perspectiva de sua íntima conexão com o sistema global e os processos de democratização das estruturas sociais e de trabalho, considerando o sentido de justiça/injustiça inerente ao sistema capitalista.

⁷ Considerando a forte marca política da ação dos dirigentes escolares e as tramas e redes de poder que se estabelecem nas relações cotidianas nas escolas, a gestão escolar pode ser compreendida como um processo político, de disputa por poder, explícita ou não, no qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo. Assim, visam a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre as dos demais sujeitos, a ponto de, na medida do possível, levá-los a agirem como elas pretendem (SOUZA, 2012).

⁸ Ao conceituar dominação racional-legal como modo de organização das instituições modernas, Weber (1978) afirma que a ideia básica desse tipo de dominação é a de que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma; assim, obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Neste estatuto, quem ordena também obedece, ao emitir uma ordem, uma regra, à lei ou regulamento de uma norma formalmente abstrata.

⁹ Toda escola é uma organização e, como tal, um sistema. Uma organização é uma ordenação de certo número de atividades pessoais e meios materiais para obtenção de certos fins. Nesse sentido, toda organização é um sistema racional, o que não significa que seja necessariamente uma ordenação correta dos meios, a melhor possível, ou simplesmente boa, nem muito menos que os fins sejam bons ou desejáveis em si mesmos, mas tão somente que consiste na sujeição de certos meios a certos fins. A racionalidade não é mais do que essa relação entre recursos e propósitos (ENGUIITA, 2004).



O conceito de justiça, em qualquer democracia, articula-se intimamente com outros conceitos, tais como o de igualdade de oportunidades, de equidade, de igualdade, de liberdade, de mérito, de poder e autoridade, que vão condicionar também o modo como a escola deve organizar-se para cumprir as suas finalidades (ESTEVÃO, 2001, p. 52).

Assim como o conceito de justiça é inseparável do conceito de democracia, igualmente o é do de educação, de tal modo que “no contexto escolar a justiça social não é algo diferente da educação” (STURMAN, 1997 *apud* ESTEVÃO, 2001, p. 52). As políticas de justiça escolar são uma condição necessária para a inclusão social, assim como para tomar decisões, expressar demandas, construir um projeto de vida (TEDESCO, 2012), pois, “hoje mais do que nunca o resultado escolar define a trajetória social das pessoas” (MAURIN, 2009 *apud* TEDESCO, 2012, p. 140).

Conforme Dubet (2014), a justiça escolar com base na igualdade de oportunidades, predominante no sistema de ensino ocidental, busca aproximar as diferentes condições escolares sem modificar a estrutura social e as hierarquias institucionalizadas, mantendo intacto o sistema de meritocracia sem questionar a neutralidade axiológica das competências técnicas. Nesse caso, a igualdade não impede que cada um permaneça na sua posição social, uma vez que a justiça escolar busca produzir igualdade sem tocar na ordem social do “contrato” republicano; isto porque o modelo de igualdade de oportunidades escolares provém da necessidade da sociedade capitalista de instaurar uma rede de seguridade social a fim de reparar algumas discriminações sociais reduzindo as desigualdades, contudo, sem modificar a posição social dos estudantes na estrutura hierárquica da divisão social do trabalho, logo, este modelo de justiça escolar não pode promover a mobilidades social aos educandos.

Assim, a justiça escolar oriunda do modelo de igualdade de oportunidades, ainda que não promova a igualdade de posição social, garante alguma redução das desigualdades socioeconômicas conformando os indivíduos, uma vez que produz a diminuição das taxas de pobreza intensa em sociedades capitalistas extremamente desiguais. À vista disso, a comunidade escolar



e local se coloca mais afeita a reproduzir o modelo de justiça oriundo das estruturas sociais capitalistas, cuja orientação ético-moral, voltada para gestão racional da pobreza, é permeada pelas necessidades do sistema econômico, e não dos direitos humanos¹⁰ e da distribuição paritária dos recursos públicos.

O Conselho Escolar, nessa perspectiva, ainda que possua legitimidade social e jurídica na gestão da escola, pode não passar de um instrumento de regulação de uma escola pública com vistas à melhor *performance* em termos de gestão racional dos recursos escolares, contudo, não necessariamente comprometido com uma justiça social emancipatória, isto é, sintonizada com a construção de uma escola pública que rompa com reprodução de desigualdades sociais, discriminações étnico-raciais e de gênero. Para tal é preciso incorporar às práticas escolares um modelo de justiça social que reconheça o direito da comunidade escolar e local de participar nas decisões sobre todas as dimensões de organização da escola – política, administrativa, pedagógica e financeira -, já que “a coordenação da política escolar é, em última análise, o objeto da gestão escolar” (SOUZA, 2012, p. 160), pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações escolares, dando concretude às direções traçadas pelas políticas mais amplas e, nesse sentido, é uma atribuição do Conselho Escolar.

Mostra-se acertado, portanto, pensar em justiça escolar como justiça social nos termos de paridade de participação dos segmentos da comunidade escolar e local nas decisões do Conselho Escolar enquanto “núcleo normativo” de políticas escolares, isto é, espaço em que acontecem as disputas num sentido de justiça bidimensional, de redistribuição socioeconômica e de reconhecimento cultural¹¹, através de consultas, deliberações e normatizações (FRAZER, 2010; 2006). Nessa conceituação de justiça social, típica

¹⁰ Conforme Santos (1997), a política dos direitos humanos é, basicamente, uma política cultural.

¹¹ Fraser (2006) elabora um conceito de justiça fundado nos marcos da moralidade, e não da ética. Tradicionalmente, a justiça distributiva é alinhada à moralidade – portanto, ao que é correto – e o reconhecimento à ética – portanto, à noção de bem. Os teóricos alinhados ao liberalismo, como John Rawls, defendem que o correto se sobrepõe ao bem e, para eles, as normas de justiça são universalmente vinculatórias; já os comunitaristas defendem que “as reivindicações substantivas de valores comunitários culturalmente específicos [estão] acima dos apelos abstratos à Razão ou à Humanidade”. A autora integra a redistribuição e o reconhecimento por meio do desenvolvimento de uma noção ampliada de justiça na qual vincula as políticas de reconhecimento ao campo da moralidade, juntamente com as políticas de redistribuição. Com essa vinculação, propõe um modelo de justiça social bidimensional, isto é, que incorpore na ação pública a redistribuição e o reconhecimento ou os princípios igualitaristas e diferencialistas.



de reivindicações em esferas públicas, admite-se que a sociedade capitalista possui uma estrutura de classe que institucionaliza alguns mecanismos econômicos que negam de forma sistemática para alguns de seus membros os meios e as oportunidades que necessitam para participar na vida social em pé de igualdade com os demais. De modo semelhante, considera que a sociedade tem uma hierarquia de *status* que institucionaliza padrões de valor cultural que negam por completo a alguns membros o reconhecimento que necessitam para participar plenamente da interação social (FRASER, 2006).

A justiça escolar, nestes termos, recoloca o problema da reprodução das desigualdades sociais e culturais oriundas da posição social desigual frente ao conceito de igualdade de oportunidades. Além disso, põe em xeque o conceito de equidade, frequentemente associado à concepção de justiça rawlsiana¹², dado que a justiça como equidade é uma das possíveis interpretações dos princípios de igualdade e de liberdade, acentuando apenas uma construção particular (fraca) de justiça mais relacionada com o modo como os recursos devem ser distribuídos (atendendo pouco aos aspectos morais e culturais), ou com certo individualismo ou privatismo liberal (ou de mercado), em que uma boa gestão das condições culturais e sociais tudo resolveria (ESTEVÃO, 2001).

Já a participação paritária dos conselheiros e conselheiras escolares no processo de tomada de decisão no que tange à redistribuição de bens econômicos (classe) e ao reconhecimento cultural (*status*), pode-lhes despertar o sentimento de pertencimento social, renovando, assim, o sentido de escola como bem público, uma vez que coloca em prática a dimensão política da justiça social (FRASER, 2010).

Entretanto, a escola pública, no contexto das influências das reformas educacionais globais, está progressivamente adquirindo um caráter menos público e cada vez mais pautada por uma gestão escolar do tipo gerencial e baseada nas normas de organização do setor privado (HIPÓLITO, 2011), cuja figura do diretor, assim como a do gerente de uma empresa, ocupa

¹² John Rawls (2008) é chamado de “liberal-igualitarista” porque cunhou um conceito de justiça como equidade que trata da distribuição “mais justa possível” dos recursos econômicos, propondo políticas focalizadas para a diminuição da pobreza nos limites da contratualidade moderna.



lugar central na condução das decisões sobre os recursos escolares (BALL, 2005). Quando as referências sobre a partilha do bem público se perdem na organização da escola, pode-se se questionar sobre papel do Conselho Escolar na construção da justiça escolar.

Conselho Escolar: gestão democrática, gerencialismo e justiça escolar

Na atualidade, a gestão da escola pública sofre os efeitos das reformas globais¹³ dos Estados nacionais capitalistas; no caso brasileiro, iniciada na década de 1990 (BATISTA, 2013). A reforma introduz como objetivos da gestão pública a promoção de um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”; descentralizar os controles gerenciais flexibilizando normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalhar em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como meta alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (BRASIL, MARE, 1995). A reforma dá início a uma retração do Estado de Direito e mais do que isso, de um nascente Estado Social brasileiro com atribuições de proteção social e redistribuição de renda, bem como a instrumentalização dos direitos sociais, conquistados na Constituição de 1988, pela racionalidade econômica¹⁴.

¹³ A globalização é um processo que está afetando todas as esferas da sociedade e todos os países do mundo e, consequentemente, todas as pessoas. Utiliza uma linguagem mercantilista, com seus disfarces para conseguir o consentimento da população afim de caracterizar-se por uma generosa profusão de ideias pomposas que, na prática, funciona como conceitos vazios, tais como: modernização, inovação, dinamismo, iniciativa, empreendedorismo, competitividade, flexibilidade, etc. Estas palavras, como *slogans* de propaganda, são formuladas e aplicadas em contextos diretamente relacionados à economia, ao mercado de trabalho e aos serviços bancários, desconsiderando outras urgências e necessidades sociais, sem levar em consideração suas consequências nas dimensões da justiça social e redistributiva na hora de avaliar (SANTOMÉ, 2013).

¹⁴ Roger Dale afirma que a maior mudança na forma do Estado é, sem dúvida, sua reformulação em uma forma mais parecida com o mercado, mais parecida com o mundo dos negócios, que nós chamamos mais amplamente de nova gestão pública. Com isso, o Estado tornou-se um Estado competitivo e organizou-se competitivamente e colocou escolas, por exemplo, e outras coisas, em competição entre si. Isto representa um grande golpe do capital; ele cessa seu trabalho em oposição ao Estado e passa a trabalhar através do Estado. Esta é a grande diferença: ele trabalha através do Estado e o Estado tem muito menos meios de inibir o processo de mercantilização das relações sociais (DALE; GANDIN, 2014).



Em que pesem as diferenças entre projetos políticos que, posteriormente à reforma da década de 1990, conduziram a gestão do Estado nacional brasileiro, os objetivos postos chegam às escolas públicas sem, contudo, ter-se consolidado o princípio da gestão democrática do ensino público, visto que a escola pública ainda reproduzia em sua gestão práticas patrimonialistas, fruto de “arranjos” entre formas de dominação racional-legal e tradicional reproduzidas na gestão das instituições do Estado brasileiro das quais derivam, principalmente, a não separação entre o que é bem público e o que é bem privado (BATISTA, 2007). Neste contexto as políticas de cariz global chegam às escolas implicando novos modos de gestão, insistentemente mostrados como a solução para a melhoria dos índices de desenvolvimento da educação brasileira, impactando na organização escolar que já vivia um impasse entre formas de gestão patrimonialista e democrática participativa.

Contrariamente ao marco democrático que legitimou o Conselho Escolar como órgão máximo de gestão compartilhada da escola pública, os diretores/as de escolas são alçados ao papel de principais agentes de inserção do novo modelo de gestão pública, o gerencialismo¹⁵, nas unidades escolares (BATISTA, 2013; HIPÓLITO, 2011). Conforme Ball (2005), o gerencialismo, como mecanismo central da reforma política e da reengenharia do setor público nos países capitalistas centrais, com impacto nos países periféricos, desempenha o papel de destruir antigas formas de organização escolar, provocando a sua substituição por sistemas empresariais competitivos. Este mesmo autor (2010, p. 38) define os conceitos e práticas que dão corpo ao novo gerencialismo cujo efeito tem sido o de atribuir novos significados para a gestão das políticas sociais e da escola pública. No contexto do gerencialismo, os conceitos de performatividade e *performance* ressignificam a gestão pública:

Performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação (...). É um sistema que implica julga-

¹⁵ Diane Ravitch, Secretária Assistente da Educação nos Estados Unidos, foi formuladora e implementadora da gestão empresarial nas escolas públicas americanas. Em 2011, publicou um livro baseado em 40 anos de pesquisa e experiência em que revê suas próprias ideias sobre a gestão empresarial das escolas públicas, criticando a privatização, a testagem padronizada, a responsabilização punitiva e conclui que o modelo empresarial não é adequado para as escolas públicas porque só fez aumentar as desigualdades sociais (RAVITCH, 2011).



mento, comparação e exposição, tomados respectivamente como formas de controle, de atrito e de mudança. **Performances** – de sujeitos individuais e organizações – servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção. Elas significam, encapsulando ou representando um valor, a qualidade ou a valia de um indivíduo ou de uma organização dentro de um campo de julgamento (o grifo é meu).

Assim, pelo viés do gerencialismo, o gestor educacional busca os melhores resultados desenvolvendo competências por meio de uma *performance* que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meio de controle, atrito e mudança. Os desempenhos individuais e de organizações servem como parâmetro de produtividade ou de resultado, ou ainda demonstrações de “qualidade” ou momentos de promoção ou inspeção. A *performance* gerencialista busca o máximo de resultados com o mínimo de investimentos. A questão de quem controla a área a ser julgada é crucial, e um dos aspectos centrais do movimento da reforma educacional global são as disputas localizadas para se obter controle e introduzir mudanças na área e em seus valores (BALL, 2013; 2010).

Na lógica da performatividade, os gestores escolares passam a efetivar nas escolas o que Lyotard (1994) chama de “os terrores do desempenho e da eficiência”, o que significa dizer: “seja operacional ou desapareça”. Do ponto de vista deste autor, a performatividade compreende o aspecto funcional e instrumental da modernidade, bem como a exteriorização do conhecimento e sua transformação em mercadoria (*apud* BALL, 2005).

A performatividade perfeita é alcançada mediante a construção e publicação de informações, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional como mecanismos para estimular, julgar e comparar escolas e profissionais da área educacional em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e/ou classificar. Assim, a performatividade está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de “autonomia” econômica para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como é o caso dos diretores de escolas



públicas que, em confronto com a partilha de poder no âmbito do Conselho Escolar, encontram justificativas neste modelo de gestão para mantê-la centralizada, monopolizada. A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial (BALL, 2005).

Com essa nova subjetividade “autônoma” conformando mais uma vez o espaço escolar às necessidades da sociedade capitalista, o Conselho Escolar, enquanto instância de aplicação da justiça escolar nos marcos da construção de uma justiça social que pretende abarcar políticas escolares do ponto de vista das diferenças culturais (justiça como reconhecimento cultural), e, também, das exigências de igualdade na vida social e organizacional, do combate às injustiças socioeconômicas, à exploração, marginalização e exclusão (justiça como redistribuição), constitui-se em uma estratégia política fundamental a fim de opor resistência ao modelo gerencialista, bem como aos arranjos patrimonialistas presentes na organização da escola pública brasileira.

Assim, admite-se que a política que se elabora na escola pública é um conjunto de discursos, propostas e ações que afetam a vida das pessoas e que respondem à reflexão de como é e deveria ser nossa vida e nossos modelos de convivência social, tornando a educação política um objetivo urgente (SANTOMÉ, 2013). O grau em que essas reflexões, decisões e ações serão democráticas ou não estará relacionado com a possibilidade e condições que a comunidade escolar e local alcançar para participar paritariamente no Conselho Escolar e na construção de um Projeto-Político Pedagógico fundamentado em uma justiça social que ofereça resistências a modelos de convivência social que resultam de uma educação conformista predisposta a naturalizar desigualdades sociais e discriminações étnico-raciais e de gênero.

O sistema de ensino, republicano e universalista, na sociedade capitalista tem desempenhado um papel fundamental para facilitar a dominação e a exploração dos povos e grupos sociais marginalizados, recorrendo constantemente a fontes de informações (a ciência moderna) tendenciosas



e à manipulação da história para convencer o resto da população de que os “outros” eram/são seres inferiores (modelo evolucionista de sociedade). Hoje, o sistema de ensino universalizado, ainda sofrendo com o peso destas estruturas sociais, precisa incorporar modelos emancipatórios de educação, como é o caso da gestão democrática, que contribuam para formar personalidades mais democráticas, justas e solidárias; para tal, é preciso uma organização justa da escola pública, construída por atores-sujeitos conscientes de que as formas de conhecer e produzir os saberes, construir aspirações, símbolos, maneiras de viver e interagir etc., são construídas e reconstruídas em espaços e contextos socioculturais e políticos definidos localmente (SANTOMÉ, 2013). Neste quadro de mudanças pode-se inserir o Conselho Escolar, um ator social cujo papel se torna fundamental para a construção de uma justiça escolar emancipatória, isto é, que rompa com a reprodução de injustiças sociais oriundas do contexto escolar.

Considerações finais

A título de considerações finais, retomo o objetivo central do presente artigo, qual seja, promover uma reflexão crítica sobre o papel do Conselho Escolar na construção de uma justiça escolar emancipatória em contextos de ressignificação da gestão da escola pública. A argumentação central focou a legitimidade social e jurídica do Conselho Escolar nos marcos do princípio da gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988, BRASIL, 1996), que, deste modo, incorpora papel relevante na organização de uma escola pública que produza justiça na distribuição do capital escolar.

No decorrer da argumentação, salientaram-se os propósitos emancipatórios de uma justiça organizacional da escola pública nos marcos da justiça social bidimensional, como redistribuição socioeconômica e reconhecimento cultural (FRASER, 2006), relacionando-os às práticas sociais e políticas concretas instaladas no interior das unidades escolares sob o princípio da gestão democrática do ensino público, nomeadamente, os Conselhos Escolares. Com efeito, salienta-se a importância da participação paritária dos segmentos da comunidade escolar e local na tomada de deci-



sões para a construção de relações sociais que capacitem e inspirem a ação escolar democrática e participativa.

De modo a destacar as ressignificações da gestão escolar pública, pontuamos a emergência e as características do novo gerencialismo público, cujos modos de organização escolar reproduzem práticas do setor privado no espaço público, concorrendo com o sentido atribuído pelos movimentos sociais à gestão democrática do ensino público na década de 1980 que, dentre outros, reivindicava a participação da cidadania nacional na gestão da escola pública.

Para finalizar, segue-se Estevão (2001, p. 47), em sua consideração de que combater injustiças na organização escolar equivale a combater práticas institucionalizadas e relações estruturais que assentam e legitimam as desigualdades e formas de exploração nas organizações capitalistas em geral visando à “libertação de relações opressivas”, sejam elas derivadas do poder disciplinador da escola, da mercadorização da cultura ou do discurso econômico da necessidade do mercado global. Essa concepção exige que cada indivíduo detenha meios institucionalizados, como é o caso do Conselho Escolar, para participar ativamente nas decisões que afetam a sua ação e as condições dessa ação, dando-lhe possibilidade de afrontar as decisões que reproduzem desigualdades e exclusões na escola pública.

Referências

ANDERSON, G.L. Hacia una participación auténtica: deconstruyendo los discursos de las reformas participativas em educación. In NARODOWSKI, Mariano; NORES, Milagros & ANDRADA, Myrian (eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Buenos Aires: Temas/Fundación Gobierno & Sociedad, 2001.

BALL, Stephen. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, Michael W; BALL, Stephen, J.; GANDIN, Luis A. (orgs.). *Sociologia da Educação: análise internacional*. Porto Alegre: Penso, 2013.

_____. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação & Realidade*- Porto Alegre, v. 35, n.2, maio/agosto, 2010.



_____ Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación* – estudio sectorial del Banco Mundial (S.I): Departamento de educación y políticas sociales, maio de 1995. (versão preliminar). Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/external/>.

BATISTA, Neusa Chaves. Conselho escolar como instrumento de gestão democrática da escola pública: uma construção “sem fim”. *Políticas educativas*, v. 7, n.2, p. 71-88, 2014.

_____ *Políticas públicas para a gestão democrática da educação*: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2013.

_____ A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas educacionais. *EccoS*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 387-408, 2007.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução*: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____ Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995.

_____ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

_____ Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §



4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2009.

CONTI, Celso Luiz Aparecido; LUIZ, Maria Cecília; RISCAL, Sandra Aparecida. Caminhos e (des)caminhos da gestão democrática da escola pública: obstáculos, resistências e perspectivas para a democratização dos conselhos escolares. *Revista HISTEDBR*, Campinas, v. 13, n. 51, p. 279-302, jun./ago. 2013.

DALE, Roger; GANDIN, Luis Armando. Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. *Currículo sem Fronteiras*, v. 14, n.2, p. 5-16, mai./ago. 2014.

DURKHEIM, Émile. Sociologia. In: RODRIGUES, José Albertino (org.). *Émile Durkheim*. São Paulo: Ática, 1995.

ENGUITA, Mariano Fernández. *Educar em tempos incertos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

ESTEVÃO, Carlos Alberto Vilar. *Justiça e Educação: a justiça plural e a igualdade complexa da escola*. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época, v. 86).

FRASER, Nancy. *Scales of Justice: reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press, 2010.

_____ La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata, S.L., 2006.

FELIX, Robson Gonçalves. *Políticas de gestão educacional no Brasil: o programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares (2004 – 2010)*. Campo Grande, 2012. 287 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

FERNANDES, Maria Cristina da Silveira Galan; RAMOS, Géssica Priscila Ramos. Conselho Escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, v. 4, n. , p. 210-224, jun./nov. 2010.



FUNG, Flavia Martins Guimaraes. *Participação e empoderamento da comunidade: gestão escolar pública como espaço de cidadania ativa*. São João da Boa Vista, 2012. 129f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida) – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino FAE.

HELO, Liane Bernardi. *Política de conselhos escolares: trajetórias de efetivação*. Porto Alegre, 2007. 129f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

HIPÓLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. *Educação: Teoria e Prática*, v. 21, n. 38, p. 1-18, out./dez. 2011.

NOGUEIRA, Maria Alice. CATANI, Afrânio. *Pierre Bourdieu: escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Oséias Santos de et al. Perspectivas na consolidação do sistema de ensino brasileiro: desenho da democratização proposto nas leis de diretrizes e bases – Leis 4.024/61 e 9.394/96. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 7, p. 41-52, jan./jun./ 2010.

RAVITCH, Daiane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008 (Coleção justiça e direito).

RODRIGUES, José Albertino. *Émile Durkheim*. São Paulo: Ática, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Construção multicultural da igualdade e da diferença. *Coimbra, Oficina do Centro de Estudos Sociais*, n. 135, p. 55-78, jan. 1999.

_____. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, p. 11-32, jun. 1997.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. 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.



SANTOMÉ, Turjo Torres. *Currículo escolar e justiça social: o cavalo de troia da educação*. Porto Alegre: Penso, 2013.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, ano XX, n. 69, p.119-136 , dezembro/1999.

TEDESCO. Juan Carlos. *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Universidad Nacional de San Martín, 2012.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: aval. pol. publ. Educ.*, Rio de Janeiro, ano 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

