

A GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP): UM ENFOQUE NO PNE (2014-2024)

GESTIÓN DEMOCRÁTICA ESCOLAR EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP): UN ENFOQUE EN EL PNE (2014-2024)

SCHOOL DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM): A FOCUS ON THE PNE (2014-2024)

Neide PENA¹

Ana Elisa Cunha Anderi CASTILHO²

Patrícia Adriane Soares BORGES³

RESUMO: Este artigo discute a implementação da gestão democrática como princípio orientador a ser observado nas políticas públicas para a Educação Básica nas instituições de ensino públicas, no contexto de um novo modelo de gestão denominado “Nova Gestão Pública” (NGP) e “gerencialismo”. O objetivo do trabalho foi confrontar os atos normativos que regulamentam a gestão democrática com os princípios que caracterizam a NGP. Metodologicamente, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, estudos em torno da NGP, atos normativos que regulamentam a gestão democrática no Brasil e dados de monitoramento das metas do “Plano Nacional de Educação” PNE (2014-2024) foram articulados. A análise colocou em evidência dificuldades para a efetivação da gestão democrática no contexto da NGP e propõe que as mudanças desse novo modelo de gestão não podem ser empecilhos para novas conquistas da educação. Entretanto, no que se refere à efetivação da gestão democrática na realidade concreta das escolas, é possível dizer que há um longo caminho a percorrer.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Educação. Gerencialismo. Gestão. Participação.

RESUMEN: Este artículo discute la implementación de la gestión democrática como un principio rector que debe observarse en las políticas públicas de Educación Básica en las instituciones de enseñanza pública, en el contexto de un nuevo modelo de gestión llamado "Nueva Gestión Pública" (NGP) y "gerencialismo". El objetivo del trabajo fue comparar los actos normativos que regulan la gestión democrática con los principios que caracterizan la NGP. Metodológicamente, a través de la investigación bibliográfica y documental, se articularon estudios sobre el NGP, actos normativos que regulan la gestión democrática en Brasil y datos que monitorean los objetivos del Plano Nacional de Educación PNE (2014-2024).

¹ Universidade do Vale do Sapucaí (UNIVÁS), Pouso Alegre – MG – Brasil. Coordenadora e Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação. Doutorado em Educação (PUC-SP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4478-2097>. E-mail: neideunivas@gmail.com

² Universidade do Vale do Sapucaí (UNIVÁS), Pouso Alegre – MG – Brasil. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2968-1447>. E-mail: anaelisa.anderi@gmail.com

³ Universidade do Vale do Sapucaí (UNIVÁS), Pouso Alegre – MG – Brasil. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5436-5062>. E-mail: patricia.adriane.sb@gmail.com

El análisis destacó las dificultades para hacer que la gestión democrática sea efectiva en el contexto de NGP y propone que los cambios en este nuevo modelo de gestión no pueden ser un obstáculo para los nuevos logros en educación. Sin embargo, cuando se trata de hacer que la gestión democrática sea efectiva en la realidad concreta de las escuelas, es posible decir que hay un largo camino por recorrer.

PALABRAS CLAVE: Democracia. Educación. Gerencialismo. Gestión. Participación.

ABSTRACT: *This article discusses the implementation of democratic management as a guiding principle to be observed in public policies for Basic Education in public education institutions, in the context of a new management model called “New Public Management” (NPM, NGP in the Portuguese acronym) and “managerialism”. This work aimed to compare the normative acts that regulate democratic management with the principles that characterize the NPM. Methodologically, through bibliographic and documentary research, studies around the NPM, normative acts that regulate democratic management in Brazil and data for monitoring the goals of the Plano de Educação Nacional (national education plan) PNE (2014-2024) were articulated. The analysis highlighted the difficulties in making democratic management effective in the context of the NPM, and it proposes that changes in this new management model cannot be a hindrance to new achievements in education. However, when it comes to making democratic management effective in schools’ reality, it is possible to say that there is a long way to go.*

KEYWORDS: Democracy. Education. Gerencialism. Management. Participation.

Introdução

Este trabalho aborda a implementação da gestão democrática nas instituições públicas de ensino no contexto de uma série de mudanças na administração pública que abrangem questões sociais, políticas e econômicas. Assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a gestão democrática foi confirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, além de constar em metas pré-estabelecidas, enquanto política de Estado, no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 1996; 2014).

Tratar do tema gestão democrática na educação significa trazer à discussão a categoria “participação” nos processos educativos e decisões da escola, como princípio orientador importante nas políticas públicas para a Educação Básica. Desta maneira, embora esse tema pareça pertencer a uma discussão já esgotada no cenário educacional, neste artigo, será tratado no contexto da chamada Nova Gestão Pública (NGP), também denominado “gerencialismo”.

De acordo com Cossio (2018), a NGP se refere às mudanças em relação à administração pública tendo em vista a modernização da gestão na mesma linha do que ocorre em empresas

privadas, o que tem sido tratado como “Reforma”. Para essa autora, essas mudanças também vêm ocorrendo na área da educação pública, impulsionadas por reformas educacionais implementadas no Brasil a partir da década de 1990. No ano de 1995, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que tinha por objetivo modernizar a gestão, tendo a melhoria da qualidade da educação pública como uma de suas metas (BRASIL, 1995).

Nesse cenário, a discussão sobre gestão democrática pode ser necessária e recorrente, visto que se trata de um princípio constitucional, mas que ficou sob incumbência dos entes federados, em suas jurisdições, que deveriam propiciar condições para que a gestão democrática fosse implementada, o que tem sido considerado um dos desafios para a sua implementação por alguns pesquisadores. Dentre eles, destaca-se Lima (2018), que analisou a implementação da gestão democrática como difícil no plano da ação organizacional efetiva em cada escola. Para esse autor, as concepções de gestão escolar que permeiam as práticas educativas são paradigmas que emergem em meio às tensões e aos desafios postos no contexto social e político e, desta forma, sujeitas às interpretações e ideologias.

A “Nova Gestão Pública”, abordando a introdução de princípios gerenciais ou empresariais na educação, é referida no estudo realizado por Cóssio (2018) que considera as políticas educacionais impulsionadoras de mudanças estruturais no cenário organizacional das atividades educativas, para se adaptarem às reformas ocorridas nesse período. Esse novo modelo de gestão é também chamado, segundo Cabral Neto (2009, p. 197), de “gerencialismo” e “[...] busca estabelecer, para o campo educacional, uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade”. Para esse autor, os princípios que norteiam esse novo modelo objetivam promover a racionalização, a eficácia e a eficiência nos sistemas de ensino, aspectos esses que são tradicionais da prática empresarial.

É neste contexto que este estudo vem problematizar as possibilidades da implementação efetiva da gestão democrática no âmbito da NGP e de como atingir as metas do PNE (2014-2024) que envolvem a gestão democrática. Nesse Plano foi estabelecido um prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática da educação, em associação a critérios técnicos referentes ao desempenho e ao mérito da consulta pública feita para a comunidade escolar. Isto feito na esfera das escolas públicas, de maneira a prever recursos e apoio técnico da União para esse novo tipo de gestão (BRASIL, 2014a).

A metodologia adotada neste estudo foi a pesquisa bibliográfica e documental que buscou confrontar os atos normativos que regulamentam a educação brasileira, especificamente no que se refere à gestão democrática da escola pública, e os princípios que caracterizam a NGP. Tomou-se como fundamento teórico o conceito de gerencialismo conforme consta no

Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e como foi teorizado por Cabral Neto (2009), bem como estudos realizados por Oliveira (2017) e Cóssio (2018).

Vale salientar que as discussões empreendidas neste estudo, do ponto de vista teórico, estão relacionadas à complexidade de mudanças ocorridas no aparelho do Estado, que reverberam na prática da gestão educacional e, conseqüentemente, nas práticas educativas e nos resultados da aprendizagem. Assim sendo, este artigo poderá contribuir para a compreensão das implicações das mudanças ocorridas em face das reformas realizadas pelo Estado que repercutiram nas políticas educacionais, essencialmente, em relação à implementação da gestão democrática em escolas públicas.

Aspectos da gestão democrática na LDB

A gestão democrática da educação pública consiste em um princípio importante a ser observado na implementação de políticas públicas que tem seu fundamento na participação coletiva em assuntos educacionais referentes, não apenas à gestão da educação nacional e à sua organização, mas à qualidade do ensino de forma mais ampla.

A Lei nº 9394/1996, no inciso VII do Art. 3º define a “gestão democrática do ensino público” como um princípio da manutenção do ensino, “seguindo a Lei e a legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, p. 1). No Art. 14, em seus incisos I e II, a LDB estabelece que “as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica” devem ser definidas pelos sistemas ensino seguindo os princípios de:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p. 6).

Esses princípios, mais específicos no âmbito da Educação Básica no ensino público, foram estabelecidos de maneira a garantir que os profissionais da educação possam participar ativamente na elaboração do projeto pedagógico da escola, no qual constam as disciplinas e os conteúdos a serem ministrados. No que tange à comunidade escolar e local, sua participação fica determinada nos conselhos escolares ou equivalentes, de modo a poder auxiliar a escola frente às tomadas de decisão (BRASIL, 1996). Relativamente ao conceito de participação, Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 35) destacam que o gestor tem papel decisivo em se tratando de autonomia na gestão escolar, que significa a “[...] capacidade das pessoas e dos

grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a conclusão das decisões na própria vida”.

Portanto, a gestão democrática necessita ser compreendida para além dos atos normativos; implica considerar redimensionar a postura dos gestores e dos próprios profissionais da educação. Deve-se considerar a participação e o compromisso assumidos pela comunidade, na gestão democrática da escola, como uma forma de conduzir uma instituição de ensino de maneira a possibilitar a participação, transparência e democracia. Nesse contexto, conforme Domingos e Thomaz (2019), tornam-se fundamentais a contribuição e a participação de cada pessoa na gestão da escola e o reconhecimento de suas ideias deve ser independente da posição que ocupa. No entanto, a gestão participativa não acontece de maneira natural em todos os grupos da comunidade escolar, havendo necessidade de que seja estimulada, vivenciada, instigada e apreendida por todos.

Segundo Lück (2010), torna-se uma prática positiva a participação dos professores nas tomadas de decisão na escola quando são propostas ações que visem a contribuição para o desenvolvimento no ambiente escolar.

A participação efetiva na escola pressupõe que os professores, coletivamente organizados, discutam e analisem a problemática pedagógica que vivenciam em interação com a organização escolar e que, a partir dessa análise, determinem caminhos para superar as dificuldades que julgarem mais carentes de atenção e assumam compromisso com a promoção de transformação nas práticas escolares [...] (LÜCK, 2010, p. 33).

Essas vivências por parte dos professores proporcionam uma ligação entre a comunidade escolar e a instituição, pois são estes profissionais que mantêm contato com alunos e responsáveis. Desta forma, Rodrigues *et al.* (2020) argumentam que os professores podem facilitar a comunicação entre grupo gestor e a comunidade escolar e, assim, ao gestor cabe fortalecer a participação docente na gestão da escola, de maneira a torná-los membros atuantes e ativos na construção da identidade escolar.

A concepção de organização e gestão escolar democrático-participativa é referida por Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), que a caracterizam como aquela que combina a ênfase na participação efetiva na tomada de decisões e relações humanas, de modo a atingir com êxito os objetivos educacionais. Tendo em vista a escola como uma organização, esses autores colocam ênfase no planejamento, na avaliação, na direção e na organização escolar, que se constituem em elementos internos e inerentes ao processo organizacional. No entanto, evidenciam a necessidade de serem praticados de modo a promover melhorias no processo educacional. Advogam, ainda, que além da gestão participativa ser uma maneira de democratizar a gestão e

dar oportunidade no âmbito da formação para a cidadania, implica no cumprimento responsabilidades e de deveres.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) ainda mencionam que a gestão democrática e participativa consiste na atividade coletiva com base em objetivos comuns e está dependente de responsabilidades individuais em uma ação coordenada e controlada pelos que atuam na educação. Com isso, os autores frisam o lugar importante do gestor na administração da escola, inclusive como promotor da gestão democrática no âmbito da organização escolar.

Em um contexto mais ampliado e na mesma direção, Lima (2018) se refere à gestão democrática como aquela feita por lideranças educacionais mais fortalecidas, com objetivos traçados com rigor e ambição, professores mais atuantes, famílias com competências para a participação em escolhas na escola, de maneira que as escolas se tornem eficazes alcançando melhoria nos resultados do processo educativo. Para esse autor, embora a gestão democrática não seja ainda considerada uma realidade, tem provocado alterações significativas em suas práticas, e, por conseguinte, na cultura escolar. Entretanto, nem sempre são reconhecidas as especificidades da educação e das escolas, e, em decorrência, torna-se mais difícil uma mudança substantiva na gestão escolar.

Um dos pontos destacados por Lima (2018, p. 23) se refere “[...] à formação e à cultura profissional dos professores e dos gestores escolares que nem sempre são coincidentes, ao contrário do que acontece na maioria das organizações”. Nessa linha, o autor destaca a relação professor-aluno nos processos de ensinar e aprender, que é diferenciada e particular, ressaltando que os professores para atuarem necessitam que os alunos queiram aprender. Diante do exposto, o autor frisa que as técnicas e métodos baseados na gestão empresarial se apresentam de difícil aplicação nas escolas, o que dificulta realizar uma gestão gerencialista na educação. Isto porque,

[...] a democracia e as práticas de colegialidade democrática, a autonomia como participação nas decisões e capacidade de produção de regras próprias, em direção às formas de endogoverno democrático, estão longe de constituir simples técnicas de gestão, ou mesmo somente princípios políticos constitucionalmente legitimados em certos casos (LIMA, 2018, p. 24).

Apesar de tais fatores, Lima (2018) considera que, além dos impactos ideológicos, organizacionais e políticos, a cultura escolar tem sofrido alterações significativas, tanto no currículo quanto na formação docente, nos modelos de avaliação e pedagógicos, nas atitudes comportamentais dos professores e educadores. São questões educativas em foco que implicam em um exercício coletivo em relação à participação de todos os envolvidos, alunos, professores, familiares e demais integrantes da comunidade em decisões da escola.

A gestão democrática no PNE 2014-2024 e a qualidade da educação

A Lei nº 13.005/2014 aprovou o PNE (2014-2024) e estabelece em seu Art. 2º, especificamente no inciso VI, como uma das diretrizes do PNE, a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, 2014a, p. 1). Em seu Art. 9º determina as funções dos municípios, dos estados e do Distrito Federal em relação a aprovação de leis específicas direcionadas aos:

[...] sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014a, p. 9).

O Plano Nacional de Educação PNE (2014-2024), por meio de diretrizes, estratégias para a política educacional estabeleceu 20 metas, que visam contemplar as diversas modalidades e etapas de ensino, bem como valorizar os professores, o financiamento do ensino público e a gestão democrática da escola (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2018).

A gestão democrática também é referenciada na meta 7 desse Plano e estabelece que deve-se “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb”, a qual apresenta as médias nacionais esperadas para o Ideb nos anos de 2015, 2017, 2019 e 2021, quais sejam: para os “Anos iniciais do ensino fundamental”, 5,2; 5,5; 5,7 e 6,0, respectivamente; para os “Anos finais do ensino fundamental” as médias 4,7; 5,0; 5,2 e 5,5, respectivamente, e, para o “Ensino Médio” as médias 4,3; 4,7; 5,0 e 5,2, respectivamente (BRASIL, 2014a, p. 7).

Dentre as estratégias para atingir essa Meta 7, privilegia-se a gestão democrática como estratégia que deverá ser implementada e aprimorada para que ocorra a melhoria do índice de qualidade da educação. Na estratégia 7.4, consta que as escolas da educação básica devem passar por constante autoavaliação, por meio da criação de instrumentos de avaliação com foco em orientar quais dimensões devem ser consolidadas, ressaltando que se elabore um planejamento estratégico, a fim de promover de forma contínua a qualidade da educação. Também evidencia que a gestão democrática seja aperfeiçoada e que formação continuada seja uma das ações dos profissionais da educação. Nessa mesma direção, a estratégia 7.16 visa o apoio financeiro e técnico da gestão escolar por meio do repasse direto à escola de recursos financeiros, para garantir à comunidade escolar a participação na aplicação dos recursos e no planejamento, tendo em vista que se amplie a transparência e o desenvolvimento da gestão democrática de maneira efetiva (BRASIL, 2014a).

Observa-se que a gestão democrática é fator primordial nas decisões de aplicação dos recursos da escola, considerando a melhoria dos resultados educativos materializados nos índices do Ideb. Conforme o documento “Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação”, promover a gestão democrática da educação implica que haja o envolvimento das instituições educativas e dos sistemas de ensino, levando em consideração as modalidades, as etapas e os níveis de ensino, assim como os mecanismos e instâncias da participação coletiva. Ainda consta que a gestão democrática da educação consiste em um princípio importante que colabora no aprendizado e no funcionamento da participação coletiva em assuntos referentes à gestão e organização da educação nacional (BRASIL, 2014b).

A implementação da gestão democrática está também contemplada na meta 19 do PNE (2014-2024), que refere:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014b, p. 14).

É importante destacar ainda as estratégias previstas nessa Meta 19 do PNE (2014-2024) que, de forma direta ou indireta, destinam-se a promover a gestão democrática da educação:

- Estratégia 19.1: estabelece a prioridade de recursos da União à educação para os estados, respeitando a legislação nacional, admitindo a participação da comunidade escolar, a nomeação de diretores das escolas, feitas de forma conjunta.

- Estratégia 19.2: visa a expansão de programas de formação e de apoio aos conselhos que acompanham e controlam o Fundeb⁴, de alimentação escolar, regionais e que acompanham as políticas públicas, assegurando a esses conselhos espaço físico adequado, equipamentos, recursos financeiros e meios de transporte que possibilitem visitas à rede escolar.

- Estratégia 19.3: trata do incentivo para a construção de Fóruns Permanentes de Educação, visando a coordenação de “conferências municipais, estaduais e distrital” e acompanhar a realização desse Plano.

- Estratégia 19.4: preconiza o estímulo na Educação Básica para que se constituam e fortaleçam associações de pais e grêmios estudantis, bem como espaços nas escolas para que possam funcionar com as devidas condições.

⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (BRASIL, 2017).

- Estratégia 19.5: preconiza o estímulo para que sejam constituídos os conselhos escolares e os conselhos municipais de educação, que, após fortalecidos, abranjam a participação de conselheiros com fiscalização na gestão educacional e escolar com fins de funcionar de forma autônoma.

- Estratégia 19.6: refere-se ao incentivo, à participação e à consulta de familiares, alunos e profissionais da educação, para que se constituam currículos escolares, projetos político-pedagógicos, regimentos escolares e planos de gestão escolar, com vistas a assegurar que os responsáveis pelos alunos participem na avaliação de gestores escolares e docentes.

- Estratégia 19.7: prevê o favorecimento de processos que envolvam a autonomia de gestão financeira, pedagógica e administrativa nas escolas.

- Estratégia 19.8: faz referência ao desenvolvimento de programas para a formação de gestores escolares e de diretores, aplicando a prova nacional específica, com a finalidade de privilegiar objetividade nos critérios de provimento de cargos (BRASIL, 2014a).

Cabe pontuar que todas essas estratégias visam garantir a efetivação da gestão democrática nas escolas. Tendo em vista o êxito da Meta 19 por meio de suas estratégias, é primordial o aprimoramento dos modos de gestão das políticas públicas para a educação, de forma a garantir condições para que ocorra a participação referente à autonomia da gestão financeira, pedagógica e administrativa, do mesmo jeito que os processos de controle social e de prestação de contas (BRASIL, 2014b).

O monitoramento das metas do PNE (2014-2024) foi adotado como eixo estrutural do Anuário Brasileiro da Educação Básica (2019). Organizado pelo Todos pela Educação e Editora Moderna, esse Anuário oferece informações e dados sobre a educação brasileira, a partir das 20 metas do PNE (2014-2024), de modo a subsidiar consultas e acompanhar a qualidade da educação, bem como contribuir para o quadro atual e perspectivas em relação ao futuro da educação. Esse documento veio reforçar a gestão democrática na educação escolar, bem como evidenciar a participação efetiva da comunidade na gestão escolar como condição, de maneira a acompanhar o trabalho pedagógico e o controle social.

Cruz e Monteiro (2019), organizadores do referido Anuário, ressaltam o fato de a gestão democrática estar amparada na LDB N.º 9394/1996 e na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, ainda, apontar as instâncias participativas como um dos indicadores que permitem a avaliação do desenvolvimento da educação. Para esses autores, a gestão democrática pode ser definida como a participação dos profissionais da educação, bem como da comunidade “[...] na elaboração do projeto político-pedagógico da escola. Essa participação se dá por meio de

conselhos, fóruns, associações de pais e mestres, grêmios, assembleias, entre outros” (CRUZ; MONTEIRO, 2019, p. 131). Observa-se, que a participação consiste em uma condição para que ocorra a gestão democrática e cabe aos gestores promoverem condições para haver a participação.

No entanto, de acordo com dados apresentados no Anuário, em 2017, em 7,8% das escolas públicas não havia conselho escolar, que “[...] são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local”, e, apenas em 61,8% dos conselhos escolares existentes havia a participação de alunos, professores, pais e funcionários das escolas. Nos demais conselhos, a representatividade era ainda mais reduzida, havendo a ausência dos estudantes (CRUZ; MONTEIRO, 2019, p. 115).

Observa-se assim, que a Lei nº 13.001/2014, que aprovou o PNE (2014-2024), enquanto política de Estado, determina sobre a gestão democrática da educação pública de forma abrangente e estipula que sua efetivação ocorra em dois anos. Estabelece, ainda, tanto no Art. 2º e no Art. 9º, quanto nas metas 7 e 19, anexas a essa Lei, diversificadas estratégias que devem ser implementadas pelos envolvidos na gestão escolar, abrangendo a comunidade local, para que haja um trabalho democrático e conjunto no sentido de priorizar a melhoria na qualidade da educação.

Considera-se que essa conjuntura legal que legitima a busca pela gestão democrática na educação básica é um grande avanço no sistema educacional brasileiro, entretanto, nesse mesmo contexto, há um novo modelo de gestão pública em movimento, inclusive na educação, baseado em princípios que podem se confrontar aos ideais que norteiam a gestão democrática, o que é abordado a seguir.

Gerencialismo na educação e nova gestão pública

Segundo Cossio (2018), nos últimos anos, os objetivos e concepções que orientam a funcionalidade e as maneiras de gerenciamento das instituições têm sido alterados consideravelmente pela reforma estrutural que o setor público tem passado. Trata-se de uma reforma de cunho administrativo que fortalece novas práticas e discursos advindos do setor privado e são colocadas para orientar instituições públicas em todos os setores governamentais. No Brasil, a reforma da gestão pública foi inspirada em estratégias de gestão levadas a cabo em empresas privadas, originando a NGP (BRESSER-PEREIRA, 2017).

De acordo com Cossio (2018), é possível pontuar que a NGP se refere às alterações na administração pública, tendo em vista a modernização da gestão de empresas privadas,

conhecida como gerencialismo. Em termos semelhantes, Reis (2019) destaca o gerencialismo como uma ação prática e ideológica, que visa a aplicação na instância pública de valores culturais e metodologias semelhantes à administração empresarial privada.

Na gestão democrática da escola pública podem ser integrados aspectos de gerenciamento das instituições públicas. Da mesma maneira, a NGP se configura em um empenho de reorganização do funcionamento das atividades essenciais fomentadas pelo Estado, podendo abarcar diversos arranjos entre organizações privadas e públicas, ou seja, a NGP celebra as “[...] parcerias público-privadas (PPPs) enquanto configuração das políticas públicas” (CÓSSIO, 2018, p. 67).

Souza (2019, p. 12), sintetiza os princípios da Nova Gestão Pública nos seguintes termos:

[...] gestão profissional no setor público; estabelecimento de padrões e medidas de desempenho explícitas; ênfase no controle de resultados; dividir o setor público em unidades menores; maiores níveis de competência; ênfase no estilo de gestão do setor público com base no modelo do setor privado; maior disciplina e avaliação dos recursos.

Assim sendo, a NGP propõe uma mudança nos objetivos da ação pública, visando influenciar novas maneiras de gerir e organizar a “coisa pública” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017). A NGP combina as ações de aumentar a responsabilidade da administração pública e flexibilizar a gestão, aumentando a responsabilização governamental (SANO; ABRUCIO, 2008). Tendo em vista o exposto sobre esse novo modelo de gestão em implementação nas instituições públicas, inclusive nas instituições educacionais, discute-se, na sequência, a gestão democrática nesse novo contexto.

A gestão democrática no âmbito escolar

Discutir sobre a gestão escolar democrática no ambiente escolar significa tomar por base além da Constituição Federal, a LDB e o PNE (2014-2024), o que precisa ser implementado no sentido de tornar possível a sua concretização nas escolas públicas da atualidade. Deste modo, importa referir a valorização da gestão escolar, que foi influenciada pelo impacto do gerencialismo, e que, embora sejam processos diferenciados no Brasil, se apresentam como “[...] fenômenos simbioticamente articulados, o que ajuda a explicar por que, não raro, a crítica à noção de gestão escolar se apresenta como uma crítica ao gerencialismo, e vice e versa” (BURGOS; BELLATO, 2019, p. 924).

Sendo assim, tal “[...] simbiose passa a informar a imaginação reformista do sistema educacional no Brasil” (BURGOS; BELLATO, 2019, p. 924), o que não faltou foi um grande investimento de instituições privadas, que passaram a implementar e estabelecer programas de ação direcionados ao fortalecimento da cultura de gestão escolar nos ambientes educacionais. Entre meados de 1990 e 2014, houve uma convergência gerencialista entre os estados mais bem sucedidos em termos educacionais, em que se prevaleceram de instrumentos gerencialistas, como políticas de metas, bonificação salarial e sistemas de incentivos, sistemas de avaliação e monitoramento em larga escala (BURGOS; BELLATO, 2019). Assim, surgem desafios que apontam sinais de esgotamento desse reformismo subsidiado por ideais do gerencialismo, como a dificuldade no que tange à resistência a mudanças na área da educação.

Quanto aos gestores, segundo Burgos e Bellato (2019, p. 924), apesar dos progressos no esforço de certificação e qualificação profissional de diretores escolares, “[...] a onda reformista realizada pelos estados e municípios não transformou, senão parcialmente, a cultura profissional de tipo personalista que caracteriza a relação dos diretores com as escolas”, pois há indicação política no que se refere aos cargos de direção escolar em grande parte do país.

Nessa linha de interpretação, Lima (2018) se refere à gestão democrática das escolas públicas, apontando obstáculos organizacionais, políticos, culturais e históricos. Em relação à herança cultural de regimes políticos autoritários no Brasil, o autor afirma que há a feição formalista que decorre da falta de fundamentação teórica e de pesquisas sobre a gestão escolar, bem como da reprodução política pelos envolvidos na educação e do que está determinado na legislação.

Em específico, no contexto da NGP, segundo Lima (2018), a concretização da democracia na gestão escolar tem enfrentado obstáculos, quais sejam: organizações que são oponentes à democracia; a democratização dos regimes políticos e a aprovação da legislação não serem suficientes para a garantia da efetividade na gestão democrática das escolas; aceitar, tomando por base a política e a ideologia, que a gestão democrática das escolas possa ser substantiva, considerando a legislação e o lugar comum nas práticas; e, a dificuldade na consolidação da gestão democrática das escolas, em razão da necessidade de ruptura cultural e educativa em relação às práticas autoritárias, o que necessitaria de políticas públicas mais avançadas, coerentes e contínuas.

Nesse cenário, os sistemas de ensino precisam cumprir metas de qualidade, as quais encontram-se associadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb e, assim, passam a gerir as escolas de maneira a obter melhor desempenho dos alunos no que se refere à aprendizagem que, atualmente, é mensurada por avaliações externas. Dentre os reflexos dessa

política avaliativa, é possível dizer que os diretores das escolas acabam por utilizar estratégias com os alunos no sentido de reforçar os conhecimentos que os alunos constroem por meio de simulados fundamentados em metas a serem cumpridas, se distanciando do foco do projeto pedagógico da escola (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017).

Esses autores ainda afirmam que existem demandas no sentido de transformação, o que reflete na atuação docente e dos gestores escolares, e, conseqüentemente, no funcionamento da escola. Desta maneira, os princípios que embasam orientações internacionais de *accountability*⁵, acabam por influenciar a tomada de decisões, prejudicando os sistemas educativos, considerando somente resultados dessas avaliações (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017).

Sendo assim, segundo Oliveira, Duarte e Clementino (2017), a NGP é incorporada por parte dos gestores da escola pública, em concordância com o Estado que conduz a educação visando a melhoria dos resultados com menor investimento de recursos. Desta forma, esses princípios advindos do setor privado são incorporados na escola pública como preceitos universais e não mais há questionamento em relação às finalidades do ensino para o público de alunos. Pode-se dizer que, no ambiente da escola, os princípios são atribuídos como objetivos e procedimentos pragmáticos que não se alinham de forma a solucionar os problemas enfrentados pela educação brasileira.

Considerações finais

O propósito deste artigo foi investigar a implementação da gestão democrática nas instituições de ensino públicas com base na literatura, no PNE (2014-2024) e na LDB, que trazem orientações e regulamentações para esse processo, bem como problematizar a sua efetivação no contexto da NGP.

Ao analisar os aspectos da LDB no que tange à implementação de uma gestão escolar democrática que privilegie a participação de todos os envolvidos na educação e da comunidade do entorno, constatou-se que as políticas educacionais foram se estruturando de forma a possibilitar a democratização da gestão escolar. Assim sendo, pode-se observar que essa Lei preconiza que os profissionais da educação participem da gestão democrática da escola, essencialmente na construção do projeto pedagógico e seu desenvolvimento, e, ainda, que as

⁵ Dever dos funcionários públicos de relatar como são usados os recursos públicos e responsabilidade governamental para com o público de ir ao encontro dos objetivos de desempenho declarados (CUNHA; *et al.*, 2016).

comunidades escolares e locais integrem conselhos escolares de maneira a auxiliar a escola em tomadas de decisão.

A análise do PNE (2014-2024) relativa à gestão democrática da escola possibilitou observar que, como política de Estado, vem reafirmar as regras constitucionais e estimular a implementação de uma gestão que possa ser um balizador da educação nacional. Desta maneira, a gestão democrática, conforme consta nesse Plano, é admitida como sendo um espaço de construção e de reflexão de todos os envolvidos na comunidade escolar, que pode ser admitida como uma atividade que beneficia o aperfeiçoamento da qualidade do processo educativo e o desenvolvimento de políticas educacionais que, de forma mais estruturada, possam instruir todas as modalidades, etapas e níveis da educação nacional.

No que tange ao Anuário Brasileiro da Educação Básica, é construído com base nas metas do PNE (2014-2024) e, portanto, é referente ao monitoramento da gestão democrática, como aquela que conta com a participação dos atores do processo educativo e de membros da comunidade escolar e local. Assim, os dados que esse Anuário organiza e apresenta são passíveis de análises e estudos, e podem subsidiar tomadas de decisão na elaboração e adequação de novas políticas educacionais que integram a gestão democrática, de modo que esta possa ser concretizada nas escolas públicas do Brasil.

Apesar de a LDB preconizar que na educação é preciso que os atores do processo educativo participem de uma gestão democrática na escola e, ainda, o Anuário Brasileiro da Educação Básica tratar a gestão democrática de forma a considerar a comunidade escolar e local, a literatura mostrou que existem obstáculos à implementação da gestão democrática nas escolas. Além disso, esses obstáculos se fazem presentes em organizações oponentes à democracia, no ato de aprovar leis e democratizar os regimes políticos, na aceitação de que a escola consiste em um lugar comum de práticas educativas democráticas. E ainda, em relação à própria consolidação da gestão democrática nas escolas, considerando a necessidade de uma ruptura educativa e cultural no que se refere às práticas autoritárias, o que implica que a escola se promova em políticas públicas coerentes, avançadas e contínuas.

Esse cenário mostra que a NGP na escola está modificando a gestão democrática escolar, o que pode contribuir para uma mudança de cultura, no entanto, não basta somente estar garantida por lei a sua implementação, visto que sofre influências de especificidades regionais, locais e até nacionais. É preciso ir além, conforme defende Cabral Neto (2009), a NGP na educação exige mudanças estruturais, o que implica nas formas de gestão na alteração de elementos da cultura organizacional, visto que estão balizadas por princípios da gestão

estratégica e do controle da qualidade da educação em prol de promover a eficácia, a racionalização e a eficiência nos sistemas de ensino.

Em suma, é necessário salientar que a gestão democrática não possui um fim em si e vai além em seu papel cultural, social, político e econômico, no sentido de promover transformações e oferecer condições para que se estabeleça a melhoria da qualidade da educação, é preciso considerar ainda papel pedagógico da gestão democrática. O seu valor pedagógico está atrelado à vivência democrática no cotidiano da gestão da escola e à formação das pessoas para a cidadania e autonomia. Isto, em uma ação conjunta dos atores do processo educativo e de membros da comunidade em que as escolas se inserem, com base nas normas legislativas para a educação nacional.

Reconhecem-se que são muitas as dificuldades para implementar a gestão democrática neste novo contexto, mas, também, defende-se que as mudanças da NGP não podem ser empecilhos para novas conquistas da educação. Entretanto, no que tange à efetivação da gestão democrática, pode-se afirmar que há um longo caminho a percorrer.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Fundeb**. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes->

oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BURGOS, M. T. B.; BELLATO, C. C. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 919-943, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sant/v9n3/2238-3875-sant-09-03-0919.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CABRAL NETO, A. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. *In*: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Org.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2009.

CÓSSIO, M. F. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 66-73, 2018. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29528>. Acesso em: 25 mar. 2020.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (Org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

CUNHA, M. A. *et al.* Transparência governamental eletrônica para Accountability. *In*: PINHO, J. A. G. (Org.) **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia** [online]. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 119-139. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/hk62f/pdf/pinho-9788523218775-07.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2020.

DOMINGOS, L. C.; THOMAZ, C. M. Gestão democrática da escola: desafio para a consolidação de uma educação de qualidade na rede pública. *In*: NAJJAR, J. N. V.; BAENSI, A. V.; VICENTE, D. S. (Org.). **Conselhos escolares e gestão democrática: alguns temas em debate**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2019. p. 154-159. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livroconselhoscolaresgestaodemocratica.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

LIBÂNIO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

LIMA, L. C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-15.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

LÜCK, H. **A gestão participativa na escola**. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Todos pela Educação. 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos (as) diretores (as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 707-726, 2017. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79303/46239>. Acesso em: 25 mar. 2020.

REIS, T. S. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 80-89, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592019v22n1p80/39116>. Acesso em: 19 abr. 2020.

RODRIGUES, E. M. S. *et al.* A gestão participativa: a postura do gestor escolar mediador do processo de tomada de decisão. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, v. 7, p. 107-133, 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/gestao-participativa>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a07v48n3.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

SOUZA, A. S. Nova gestão pública e as consequências da responsabilização na gestão educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 5, n. esp., p. 7-17, 2019. Disponível em: <https://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/774/1001>. Acesso em: 26 mar. 2020.

Como referenciar este artigo

PENA, N.; CASTILHO, A. E. C. A.; BORGES, P. A. S. A gestão democrática escolar no contexto da Nova Gestão Pública (NGP): um enfoque no PNE (2014-2024). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 25, n. 1, p. 223-239, jan./abr. 2021. e-ISSN:1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i1.14019>

Submetido em: 30/05/2020

Revisões requeridas: 10/09/2020

Aceito em: 20/11/2020

Publicado em: 02/01/2021