

Participação em conselhos escolares: da resistência ao gerencialismo rumo à justiça escolar

Participation in school councils: from resistance to managerialism toward school justice

Neusa Chaves Batista

e-mail: neuchaves@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Brasil

Resumo: Na década de 1980, o Brasil dá início ao processo de redemocratização das instituições públicas, rompendo com um período de 20 anos de ditadura militar. Uma nova Carta Constitucional foi elaborada com a participação ativa de toda a sociedade brasileira organizada em movimentos sociais. No ano de 1988 a Constituição Federal (CF) institui o princípio da gestão democrática do ensino público. Em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) propõe a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares deliberativos com representação de todos os atores escolares – pais/mães, estudantes, funcionários, docentes e direção escolar. Este artigo aborda o princípio da gestão democrática da escola pública a partir da organização de conselhos escolares deliberativos como instâncias de produção de justiça escolar. Com base em legislação pertinente e pesquisa bibliográfica, desenvolve uma argumentação crítica sobre o papel do colegiado escolar frente às ressignificações da gestão da escola pública oriundas de indicações de organismos internacionais para as reformas dos sistemas educacionais capitalistas. Aponta uma perspectiva de justiça escolar embasada em discussões sobre a escola pública como espaço de construção de justiça social. Conclusivamente indica que, no Brasil, a participação paritária da comunidade escolar e local em conselhos escolares é um processo em construção.

Palavras-chave: Conselho escolar; Gestão democrática; Participação; Gerencialismo; Justiça escolar.

Abstract: In the 1980s, Brazil began the process of redemocratization of public institutions, breaking with a period of 20 years of military dictatorship. A new Constitutional Charter was drawn up with the active participation of all Brazilian society organized in social movements. In 1988 the Federal Constitution (CF) established the principle of democratic management of the public

education. In 1996 the National Education and Guidelines Law (LDBEN) proposes the participation of the school and local community in deliberative school councils with representation of all the school actors – parents, students, employees, teachers and school leaders. This study discusses the principle of democratic management of public school based on the organization of deliberative School Councils as instances of production of school justice. Based on relevant legislation and literature of the area, the study develops a critical discussion about the role of the board when faced with the new conceptualizations of school management that arise from international organizations for the reform of capitalist education systems. This study also indicates a perspective of school justice that is based on discussions concerning the public school as a space for the construction of social justice. And, finally, the study indicates that, in Brazil, the equal participation of both the school and local communities in School Councils is an ongoing process.

Keywords: School council; Democratic management; Participation; Managerialism; School justice.

Recibido / Received: 14/10/2016

Aceptado / Accepted: 26/11/2016

1. 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 redefinem-se os instrumentos de participação da comunidade escolar e local na gestão da escola pública. Na legislação dos sistemas de ensino (Brasil, 1988, 1996) foram criadas opções que possibilitassem a gestão participativa da unidade escolar, dentre as quais se pode destacar: a elaboração do Projeto Político-Pedagógico com a participação de todos os atores escolares; a constituição de Grêmios estudantis como instâncias de representação da autonomia política da juventude escolar; a eleição de diretores e diretoras pelo voto direto da comunidade escolar; a organização de Conselhos Escolares deliberativos com a participação/representação de todos os segmentos escolares. Dentre todas as ações elencadas e articuladas entre si, somente os Conselhos Escolares permitiriam a vivência efetiva de questões relativas à gestão escolar em suas dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras uma vez que foi instituído como instância máxima de decisões na organização escolar.

Contudo, 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. 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 (Ball, 2013; Banco Mundial, 1995; Santos, 2002).

Nesse novo contexto sociopolítico e econômico, as políticas educacionais brasileiras tomam novos rumos a fim de incorporar as recomendações internacionais para a implantação de uma reforma dos sistemas educacionais capitalistas. 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 setor privado e organizações do 3º setor para a manutenção das unidades escolares públicas. Nessa perspectiva, a gestão democrática passa a ser compreendida como uma necessidade de imprimir maior racionalidade econômica aos resultados dos processos de gestão escolar (Banco Mundial, 1995; Batista, 2013; Hipólito, 2011).

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 a melhoria da qualidade do conhecimento produzido na escola pública, com garantia de acesso e permanência de todas as classes e/ou grupos sociais (Batista, 2013; Hipólito, 2011; Werle, 2011).

Neste contexto de tensões e ressignificações da gestão escolar pública, pretende-se desenvolver, no artigo, uma argumentação crítica de natureza bibliográfica sobre o papel do Conselho Escolar no processo de construção da gestão democrática na perspectiva de uma justiça escolar. Assim, está subjacente a esta reflexão o questionamento sobre qual modelo de gestão escolar responde aos imperativos de justiça social inerente ao papel da escola pública? Considera-se que o contexto das reformas educacionais globais em sociedades capitalistas, dentre estas o Brasil, evidencia uma tensão no âmbito escolar que oscila entre a busca pela eficiência gerencial e o compromisso com a justiça social.

Ademais, a demanda por justiça na educação se torna evidente em contextos de grande desigualdade social, explicitada especialmente pelas exigências globais de reforma dos Estados capitalistas periféricos (Santos, 2002), constituindo-se em um grande reclamo social a fim de deter a reprodução e consagração de enormes desigualdades que marginalizam e excluem de benefícios e oportunidades os segmentos mais pobres e vulneráveis da população (Murillo, Román e Castilla, 2011). Com efeito, a única forma de a população intervir em sua própria realidade é participando na vida social, no caso da escola pública, participando na tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos escolares.

É importante enfatizar, no entanto, que estudos (Batista, 2014; Conti, Luiz e Riscal, 2013; Fernandes e Ramos, 2010) tem 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 patrimonialistas¹ e gerencialistas do bem público.

Embora, se possa destacar, que outros estudos (Fung, 2012; Helo, 2007) tenham demonstrado que as escolas nas quais existe participação mais efetiva dos segmentos escolares apresentem uma organização mais «justa» no que tange ao cumprimento dos objetivos das instituições de ensino públicas, dentre os quais se destaca a garantia do sucesso escolar² a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros e brasileiras independente da origem social, raça, etnia e gênero. Ainda nessa perspectiva, Rico e Tormo (2016), na Espanha, confrontam modelos de participação às concepções de professores e professoras, pais e mães e equipe diretiva de uma escola pública, chegando a concluir que esta unidade escolar está em processo para transformar-se em uma Comunidade de Aprendizagem (CdA) tendo em vista os espaços de participação inaugurados tanto pela legislação quanto pela própria organização escolar.

Neste sentido, Anderson (2001), afirma que o discurso da participação se tornou hegemônico em todo o mundo ocidental, já que as reformas dos sistemas educacionais brindam amplas doses de descentralização administrativa e participação dos pais/mães, docentes e comunidade. Contudo, chama atenção ao fato de que a participação precisa ser contextualizada consideradas as especificidades de cada país, pois, algumas pesquisas vem demonstrando que o movimento de reformas participativas apontam problemas na sua efetividade nas escolas; estudos de caso sugerem que o governo compartilhado da unidade escolar pode não implicar em práticas democráticas de participação nas decisões, pelo contrário, pode resultar em uma colegialidade artificial que reforça privilégios e, inclusive, cria uma jaula mais estreita para o controle dos participantes.

O artigo apresenta, após esta primeira seção introdutória, a segunda seção, que procura consolidar uma perspectiva sobre os Conselhos Escolares como instâncias de fortalecimento da justiça escolar. Para tal, remete à discussão sobre o papel da escola pública na construção de uma justiça escolar comprometida com a inclusão social e cultural. Na terceira seção é destacada a argumentação sobre a ressignificação da gestão escolar a partir de influências das reformas educacionais globais com impacto direto na gestão democrática por meio de Conselhos Escolares,

¹ Em outro estudo (Batista, 2007), com base em concepções weberianas de dominação e poder na sociedade moderna, argumento que 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 e o clientelismo como relação política e administrativa –, mesmo sob o Estado democrático de direito como forma de dominação na modernidade ocidental.

² 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 e Catani, 1998, p. 9).

que passa a concorrer, ainda sem ter efetivado uma gestão participativa da unidade escolar, com o modelo de gestão do setor privado, o gerencialismo. A guisa das considerações finais, a última seção ressalta a legitimidade social e jurídica do Conselho Escolar nos marcos do princípio da gestão democrática do ensino público reconhecidos na Constituição Federal de 1988 (CF) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Ldben), e, deste modo, demarca o papel relevante deste colegiado na organização de uma escola pública que garanta justiça social na distribuição dos recursos escolares para todos os estudantes.

2. Os Conselhos Escolares como instâncias de fortalecimento da justiça escolar

A Constituição Cidadã de 1988 (CF) 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 constitucional³ (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 escolar⁴.

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 e cidadãs brasileiros/as. Com a concretização do direito à educação e a obrigatoriedade de o Estado garantir a o acesso e permanência 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 dos estudantes brasileiros; a escola pública passa a receber alunos e alunas 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 explícita na escola pública os problemas sociais vividos na sociedade brasileira, isto é, a desigualdade social, as discriminações étnico-racial e de gênero.

Reconhecidas as especificidades na construção dos sistemas de ensino no mundo ocidental, já na década de 1970 Bourdieu e Passeron (1992) apontavam

³ A Constituição Federal do Brasil de 1988 reconhece os direitos sociais (educação, saúde, moradia..) no seu art. 6º (Brasil, 1988).

⁴ Pierre Bourdieu desenvolve o conceito de capital cultural (escolar) inferindo que os educandos de famílias desprovidas do capital cultural dominante 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 e Catani, 1998).

em seus estudos que este sistema universalizador reproduzia as desigualdades sociais da sociedade capitalista, porque todo o sistema de ensino institucionalizado visava, em alguma medida, realizar de modo organizado e sistemático a inculcação dos valores dominantes e reproduzir as 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/dã e do trabalhador/a 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-funcionalistas⁵, 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 resulte em ações que combatam às desigualdades sociais e 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 na distribuição de bens materiais e culturais por meio do reconhecimento dos direitos sociais e humanos. No âmbito escolar, o conselho como instrumento da gestão democrática da escola pública, incorpora o papel de realizar uma justiça organizacional que empodera (Fung, 2012) os atores escolares (conselheiros e conselheiras), 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 simbólica⁶ e/ou material reproduzidas no espaço escolar.

⁵ 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 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 culturais no espaço escolar (Bourdieu e Passeron, 1992; Dubet, 2014).

⁶ Na obra «A reprodução» Bourdieu e Passeron (1992, p. 19) ao tratarem da violência simbólica como um conceito a ser utilizado para a análise do funcionamento dos sistemas de ensino ocidentais capitalistas, consideram que «todo o poder de violência simbólica, isto é, todo poder que chega a impor significações e a impô-las como legítimas, dissimulando as relações de força que estão na base de sua força, acrescenta sua própria força, propriamente simbólica, a essas relações de forças». Com efeito, inferem que toda a ação pedagógica é, objetivamente, uma violência simbólica enquanto imposição, por um poder arbitrário, de um arbitrário cultural.

O Conselho Escolar enquanto uma arena de disputa por poder (de decisão política)⁷, sob o estatuto racional-legal (Weber, 1978)⁸, ocupa um lugar proeminente na produção de normas para a organização escolar⁹. Por ter sido legitimado democraticamente, articula-se com uma justiça organizacional 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 (Santos, 1999). Com esse sentido cabe aos Conselhos Escolares, compostos de forma plural por pais/mães, estudantes, funcionários/as, professores/as, 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.

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» (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, pois, «hoje mais do que nunca o resultado escolar define a trajetória social das pessoas» (Tedesco, 2012, p. 140).

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 (Enguita, 2004).

Conforme Dubet (2014), a justiça escolar com base na igualdade de oportunidades, predominante nos sistemas 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 mobilidade 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 por meio do acesso a um capital escolar mínimo, conformando os indivíduos, uma vez que produz a diminuição das taxas de pobreza intensa em sociedades capitalistas extremamente desiguais; a 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. Essa predisposição social a reprodução dos valores capitalistas igualmente pode influenciar nos modos de participação dos atores escolares na organização e gestão da escola pública.

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 ao melhor *performance* em termos de gestão racional dos recursos escolares, contudo, não necessariamente comprometido com uma justiça social sintonizada com a construção de uma escola pública aberta a participação democrática e inclusiva para todos os segmentos sociais. 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), e, nesse sentido, é uma atribuição do Conselho Escolar.

Se mostra 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 por redistribuição

¹⁰ Conforme Santos (1997), a política dos direitos humanos é, basicamente, uma política cultural. O autor desenvolve um quadro analítico capaz de reforçar o potencial emancipatório dos direitos humanos no contexto da globalização, justificado a partir de uma política de direitos humanos com âmbito global e com legitimidade local.

(socioeconômica) e reconhecimento (cultural), através de consultas, deliberações e normatizações (Fraser, 2006, 2010). Nessa conceituação de justiça social, típica de reivindicações em esferas públicas, no âmbito da redistribuição 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, no âmbito do reconhecimento, considera-se 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, nos termos da citada autora, coloca em evidência o problema da reprodução das desigualdades sociais e culturais oriundas da posição social desigual dos estudantes frente ao conceito de igualdade de oportunidades. Além disso, põe em xeque a noção de equidade, frequentemente associada à concepção de justiça rawlsiana¹¹, 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 das conselheiras no processo de tomada de decisão no que tange a redistribuição de bens econômicos (classe) e de reconhecimento cultural (*status*) na unidade escolar, pode lhes despertar o sentimento de pertencimento social, renovando, assim, o sentido de escola como bem público uma vez que põe em prática a dimensão política da justiça social. Com esse sentido de participação, a justiça social se volta para a distribuição de recursos, contudo, mais amplamente, alcança a distribuição de bens associados como a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, o acesso ao poder e a possibilidade de participar em diferentes espaços públicos (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 ou diretora, assim como a do gerente de uma empresa, ocupa 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 o papel do Conselho Escolar na construção da justiça escolar.

¹¹ 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.

3. Conselho Escolar: gestão democrática, gerencialismo e justiça escolar

Na atualidade, a gestão da escola pública sofre os efeitos das reformas globais¹² dos Estados nacionais capitalistas. No caso brasileiro a reforma, iniciada na década de 1990, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), introduz como objetivos para a 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, 1995).

Esta 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 pela racionalidade econômica¹³ (Batista, 2013).

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 e o clientelismo¹⁴ como forma de relação política e administrativa (Batista, 2007). Neste contexto as políticas de cariz global chegam às escolas implicando em novos modos de gestão, insistentemente mostrados como a solução para a melhoria dos índices de desenvolvimento da educação brasileira,

¹² A globalização é um processo que está afetando todas as esferas da sociedade e todos os países do mundo e, conseqüentemente, 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 conseqüências nas dimensões da justiça social e redistributiva na hora de avaliar (Santomé, 2013).

¹³ 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 e Gandin, 2014).

¹⁴ O clientelismo é uma prática política presente na sociedade brasileira desde os tempos coloniais e consolida-se pela via da troca de favores entre os detentores do poder político e alguns «eleitores» (Batista, 2007).

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 e diretoras de escolas são alçados ao papel de principais agentes de inserção do novo modelo de gestão pública, o gerencialismo¹⁵, nas unidades escolares (Ball, 2005; 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 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 julgamento, 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 (Ball, 2010, p. 38).

Deste modo, pelo viés do gerencialismo, o gestor escolar 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, 2010, 2013).

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).

¹⁵ Diane Ravitch, Secretária Assistente da Educação nos Estados Unidos, foi formuladora e implementadora da gestão empresarial nas escolas públicas americanas. Em 2011, publica um livro baseado em 40 anos de pesquisa e experiência onde 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 gerencialista não é adequado para as escolas públicas porque só fez aumentar as desigualdades sociais (Ravitch, 2011).

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 e diretoras 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 afim 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 um modelo de justiça social que ofereça resistência a escolhas de convivência social que resultem de uma educação conformista predisposta a naturalizar desigualdades sociais e discriminações étnico-raciais e de gênero.

O sistema de ensino, republicano e universalista, lastreado por uma concepção «científica» evolucionista de sociedade, tem desempenhado um papel fundamental para facilitar a dominação e a exploração dos povos, classes e/ou grupos sociais marginalizados, recorrendo constantemente a fontes de informações tendenciosas e à manipulação da história para convencer a população de que os «outros» eram/são seres inferiores. Hoje, ainda sofrendo com o peso destas estruturas sociais, precisa incorporar modelos emancipatórios de educação 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, 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 escolar cujo papel

se torna fundamental para a construção de uma justiça escolar que faça frente à reprodução de injustiças sociais (classe) e culturais (*status*) oriundas dos sistemas de ensino.

4. Considerações finais

A título de considerações finais, retomo o objetivo central do presente artigo, qual seja o de promover uma reflexão crítica sobre o papel do Conselho Escolar na construção de uma justiça escolar em contexto 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, 1996), ressaltando o papel relevante deste colegiado na organização de uma escola pública comprometida com a justiça social na distribuição do capital escolar.

No decorrer da argumentação salientaram-se os propósitos emancipatórios de uma justiça organizacional da escola pública norteada pelo conceito de 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. Ademais, salienta-se a importância da participação paritária dos segmentos escolares na tomada de decisões no espaço do Conselho Escolar 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, pontuou-se 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, reestabelecendo o vínculo entre educação e democracia.

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. Esta concepção exige que cada ator escolar detenha meios institucionalizados, como é o caso do conselho de escola, 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. Frente a tais desafios a participação paritária da comunidade escolar e local na gestão da escola pública brasileira pode ser considerada um processo em construção.

5. Referências

- Anderson, G. L. (2001). Hacia una participación auténtica: deconstruyendo los discursos de las reformas participativas en educación. In Narodowski, M., Nores, M., & Andrada, M. (Eds.), *Nuevas tendencias en políticas educativas* (pp. 1-61). Buenos Aires: Temas/Fundación Gobierno & Sociedad.
- Ball, S. (2013). Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In Apple, M. W., Ball, S., & Gandin, L. A. (Orgs.), *Sociologia da Educação: análise internacional* (pp. 177-189). Porto Alegre: Penso.
- Ball, S. (2010). Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação & Realidade*, 35(2), 37-56.
- Ball, S. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35(126), 539-564.
- Banco Mundial (1995). *Prioridades y estrategias para la educación* (Estudio sectorial del Banco Mundial (S.I): Departamento de educación y políticas sociales, maio. Versão preliminar). Consultado em 10 setembro de 2016, de: <http://www.wds.worldbank.org/external/>
- Batista, N. C. (2014). Conselho escolar como instrumento de gestão democrática da escola pública: uma construção «sem fim». *Políticas educativas*, 7(2), 71-88.
- Batista, N. C. (2013). *Políticas públicas para a gestão democrática da educação básica: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação*. Jundiaí, SP: Paco Editorial.
- Batista, N. C. (2007). A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas educacionais. *Eccos*, 9(2), 387-408.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. (1992). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Brasil (1988, outubro 5). Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.
- Brasil (1995). Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF.
- Brasil (1996, dezembro 23). 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.
- Brasil (2009, novembro 12). 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.
- Conti, C. A., Luiz, M. C., & Riscal, S. A. (2013). Caminhos e (des)caminhos da gestão democrática da escola pública: obstáculos, resistências e perspectivas para a democratização dos conselhos escolares. *Revista HISTEDBR*, 13(51), 279-302.
- Dale, R., & Gandin, L. A. (2014). Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. *Currículo sem Fronteiras*, 14(2), 5-16.
- Dubet, F. (2014). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Durkheim, É. (1995). Sociologia. In Rodrigues, J. A. (Org.), Émile Durkheim. São Paulo: Ática.
- Enguita, M. F. (2004). *Educar em tempos incertos*. Porto Alegre: Artimed.
- Estevão, C. (2001). *Justiça e Educação: a justiça plural e a igualdade complexa da escola* (Coleção Questões da Nossa Época, v. 86). São Paulo: Cortez.
- Fraser, N. (2010). *Scales of Justice: reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.
- Fraser, N. (2006). La justicia social em la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In Fraser, N., & Honneth, A. (Eds.), *¿Redistribución o reconocimiento?* (pp. 17-88). Madrid: Ediciones Morata, S.L.
- Felix, R. G. (2012). *Políticas de gestão educacional no Brasil: o programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares (2004 – 2010)*. (Tese de doutorado inédita). Departamento de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Fernandes, M. G., & Ramos, G. P. (2010). Conselho Escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática. *Revista Eletrônica de Educação*, 4, 210-224.
- Fung, F. G. (2012). *Participação e empoderamento da comunidade: gestão escolar pública como espaço de cidadania ativa*. (Tese de mestrado inédita). Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino FAE, São João da Boa Vista. 129f.

- Helo, L. B. (2007). *Política de conselhos escolares: trajetórias de efetivação*. (Tese de mestrado inédita). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Hipólito, A. M. (2011). Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. *Educação: Teoria e Prática*, 21(38), 1-18.
- Murillo, F. R., Román, M., & Castilla, R. E. (2011). Evaluación Educativa para la Justicia Social. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 4(1), 7-23.
- Nogueira, M. A., & Catani, A. (1998). *Pierre Bourdieu: escritos de educação*. Petrópolis: Vozes.
- Oliveira, O. S. (2010). 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*, 7, 41-52.
- Payá Rico, A., & Tormo Tormo, M. (2016). La participación educativa de las familias en una escuela pública valenciana. Un estudio cualitativo. *Foro de Educación*, 14(21), 227-248. doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.2016.014.021.012>.
- Ravitch, D. (2011). *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina.
- Rawls, J. (2008). *Uma teoria da justiça* (Coleção justiça e direito). São Paulo: Martins Fontes.
- Santos, B. S. (2004). *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (1999). *Construção multicultural da igualdade e da diferença*. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais n.º 135.
- Santos, B. S. (1997). Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48, 11-32.
- Souza, A. R. (2012). A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação*, 7(49), 159-241.
- Santomé, T. T. (2013). *Currículo escolar e justiça social: o cavalo de troia da educação*. Porto Alegre: Penso.
- Saviani, D. (1999). Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, 20(69), 119-136.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social em América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Universidad Nacional de San Martín.
- Weber, M. (1978). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In Campos, E. (Org.), *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

Werle, F. (2011). Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: aval. pol. públ.*, 19(73), 769-792.

página intencionadamente en blanco / page intentionally blank