

NOVA GESTÃO PÚBLICA, EDUCAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, EDUCACIÓN Y GESTIÓN ESCOLAR

NEW PUBLIC MANAGEMENT, EDUCATION AND SCHOOL MANAGEMENT

Eulália Nazaré Cardoso MACHADO¹
Ana Maria FALSARELLA²

RESUMO: “Democratização da escola pública de qualidade como direito de todo cidadão” é expressão que marca o discurso legal que dá suporte ao novo modelo de gestão pública proposto no Brasil na década de 1990. No entanto, proclamar direitos é diferente de efetivá-los. De fato, grande parte da literatura acadêmica aponta dificuldades na organização e na gestão escolar dentro deste modelo. Por intermédio de exploração legal e bibliográfica, este artigo objetivou ampliar a discussão sobre a nova gestão pública e suas repercussões na educação, em especial, no exercício da gestão escolar. Conclui que, baseado na racionalidade, eficiência e na cobrança por resultados por meio de avaliações externas, o novo modelo desconsidera diferenças regionais, econômicas e culturais; há necessidade não só de políticas, mas de ações afirmativas que de fato promovam a educação inclusiva; as condições postas aos gestores de escolas não correspondem aos múltiplos papéis que lhes são atribuídos.

PALAVRAS-CHAVE: Nova gestão pública. Democratização e educação de qualidade. Políticas educacionais. Gestão escolar, autonomia e avaliações externas.

RESUMEN: “La escuela pública de calidad como el derecho de todos los ciudadanos” es una expresión que marca el discurso legal que respalda el nuevo modelo de gestión pública propuesto en Brasil en la década de 1990. Sin embargo, proclamar los derechos es diferente de realizarlos. De hecho, gran parte de la literatura académica apunta a dificultades en la organización y gestión escolar dentro de este modelo. A través de la exploración legal y bibliográfica, este artículo tuvo como objetivo ampliar la discusión sobre la nueva gestión pública y sus repercusiones en la educación, especialmente en el ejercicio de la gestión escolar. Concluye que, basado en la racionalidad y la eficiencia, el nuevo modelo ignora las diferencias regionales, económicas y culturales; Hay una necesidad no solo de políticas sino de acciones afirmativas que realmente promuevan la educación inclusiva. Las condiciones impuestas a los administradores escolares no corresponden a los múltiples roles que se les asignan.

PALABRAS CLAVE: Nueva gestión pública. Democratización y educación de calidad. Políticas educativas. Gestión escolar, autonomía y evaluaciones externas.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), Araraquara – SP – Brasil. Pedagoga. Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação (UNIARA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4685-248X>. E-mail: eulalia_machado@hotmail.com

² Universidade de Araraquara (UNIARA), Araraquara – SP – Brasil. Docente do Programa de Pós-Graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação. Doutora em Educação (PUC-SP);. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0021-2471>. E-mail: am.nallin48@gmail.com

ABSTRACT: *“Quality public school as the right of every citizen” is an expression that marks the legal discourse that supports the new model of public management proposed in Brazil in the 1990s. However, proclaiming rights is different from realizing them. In fact, much of the academic literature points to difficulties in school organization and management within this model. Through legal and bibliographic exploration, this article aimed to broaden the discussion about the new public management and its repercussions on education, especially in the exercise of school management. It concludes that, based on rationality and efficiency, the new model disregards regional, economic and cultural differences; there is a need not only for policies but for affirmative action that actually promotes inclusive education. The conditions placed on school managers do not correspond to the multiple roles assigned to them.*

KEYWORDS: *New public management. Democratization and quality education. Educational policies. School management, autonomy and external assessments.*

Introdução

Por meio de uma investigação teórico-legal como proposta metodológica, este estudo tem por objetivo maior ampliar a discussão sobre as implicações na área da educação, em especial na gestão escolar, do novo modelo de gestão proposto ao país na década de 1990, buscando entender o papel e as atribuições do gestor escolar na garantia do direito à educação dentro da chamada “nova gestão pública”. Dele decorreram como objetivos secundários: a) apresentar os fundamentos legais do discurso oficial sobre a nova gestão pública, com destaque para suas repercussões na área da educação; b) cotejar tais fundamentos com estudos teórico-acadêmicos sobre o tema; c) explorar o papel e as atribuições do gestor escolar público no modelo implantado, bem como os limites postos na efetivação dessa tão almejada escola pública de qualidade.

Apesar de 30 anos passados, ainda é possível observar dificuldades na organização e na gestão escolar dentro deste modelo, o que é apontado por grande parte da literatura acadêmica sobre o tema.

Ao desenvolvermos este texto, tomamos por guia a seguinte questão: Está no horizonte legal e acadêmico que a escola pública democrática e de qualidade seja direito de todos os cidadãos, mas é possível à gestão escolar afiançar que isso ocorra de fato? Partimos da consideração de que afirmar algo como direito é diferente de efetivá-lo concretamente. Além desta introdução, o artigo traz os tópicos apresentados a seguir, ressalta-se que eles mesclam entre si aspectos legais e aportes teóricos, divididos aqui por uma questão de organização textual: O novo modelo de gestão pública e a educação; Educação de qualidade: um tema em aberto; Políticas educacionais e gestão escolar; Gestão escolar, autonomia da escola e

avaliações externas; O papel do gestor escolar. Por fim, nossas considerações finais e as referências.

O novo modelo de gestão pública e a educação

O novo modelo de gestão pública introduzido no Brasil a partir da década de 1990, resultado de um processo de alastramento das ideias neoliberais pelo mundo, é explicado pelo intuito de melhoria da governança social vinculada à eficácia da gestão. Como afirmou Bresser-Pereira (1998, p. 36):

Depois da grande crise dos anos 80, na década dos 90 está sendo construído um novo Estado. Este novo Estado será o resultado de profundas reformas. Estas reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos.

Os esforços empreendidos para instaurar uma nova gestão surgiram como resposta às críticas à burocracia dominante na administração pública. Arrazoou-se em sua defesa a necessidade de reestruturar o estado, descentralizando-o, e a urgência de implantação de políticas para diminuição da pobreza e ampliação da inserção social, conforme recomendações de importantes organismos mundiais, tais como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

No contexto dos movimentos sociais há de se ressaltar que, no Brasil, após o período de regime militar (1964-1985), o movimento “Diretas Já” (1983-1984) fortaleceu os anseios por educação, moradia, saúde, trabalho e participação popular e mobilizou fortemente a população, em especial, a juventude, na luta por eleições diretas para a presidência da república. A afirmação dos direitos sociais constou efetivamente na Constituição Federal (CF) aprovada em 1988, em seu art. 6º:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2015).

Contudo, mesmo frente à insatisfação com o estado expressa nas manifestações, o processo de transição democrática foi longo e o apelo popular por eleições diretas só foi efetivamente atendido em 1989.

Na educação, a nova gestão responderia à luta de movimentos sociais pela escola pública gratuita e de qualidade, o que também foi afirmado na CF/1988, no art. 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

A remodelação da administração pública trouxe mudanças nas formas de organização e gestão dos sistemas escolares e das escolas, mudanças que foram justificadas basicamente pela necessidade de modernizar a gestão de modo a atender diretrizes igualitárias e universalistas dispostas na CF/1988. Por meio de medidas que incrementaram a descentralização, a atribuição de maior autonomia aos sistemas e às escolas e a democratização dos processos organizacionais, pretendeu-se obter maior transparência na gestão da coisa pública, bem como assegurar a participação dos envolvidos.

Assim, o direito à educação escolar aparece como um dos alicerces para o desenvolvimento nacional e como instrumento básico para a construção de uma sociedade mais justa. Nesta perspectiva, a educação é reconhecida como um direito social de acesso a um bem público, portanto, relacionada aos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e do exercício da cidadania. Como direito social, é dever do estado garanti-la a todos os cidadãos de modo a responder e a corresponder às aspirações e aos anseios da sociedade, sendo que o conceito de educação para a cidadania impõe-se como requisito político e pedagógico para que a escola cumpra sua função social.

Porém, nas entrelinhas, sempre esteve implícita a intenção de transpor para a esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica da empresa capitalista, as quais não deixam de ser noções importantes, desde que se considere que a educação não fabrica produtos, mas tem por objetivo maior formar pessoas.

Observa-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, BRASIL, 1996), em seu art. 8º, dispõe que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, ressaltando em seus dois parágrafos que a coordenação da política nacional fica a cargo da União e estabelecendo uma relativa liberdade aos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996).

A coordenação da política nacional da educação, reafirmada no art. 9 da LDB, está a cargo da União, com atribuições específicas ou em colaboração, dentre as quais destacamos as

que mais interessam ao presente estudo. São atribuições específicas da União: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; garantir a existência do Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão. São atribuições que devem ser exercidas em colaboração com os estados, o distrito federal e os municípios: elaborar o Plano Nacional de Educação; estabelecer as diretrizes que norteiam os currículos do ensino básico de modo a assegurar formação básica comum; assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento nos ensinos fundamental, médio e superior. Destaca-se, em especial, a ênfase dada ao desenvolvimento de sistemas nacionais de avaliação do rendimento escolar para todos os níveis de ensino, os quais visam alcançar as metas propostas externamente pelas escolas e pelos sistemas. E, diga-se de passagem, que estão se tornando cada vez mais sofisticados.

Lembramos que considerar a educação como direito social faz parte de um movimento internacional, delineado já a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e detalhado na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, resultante da Conferência Mundial de Educação para Todos (UNICEF, 1990), quando se admitiu que, em termos gerais, a educação escolar então ministrada em inúmeros países apresentava graves deficiências, sendo necessário alçá-la a uma posição mais relevante dentre as preocupações sociais. A Declaração definiu, dentre outros princípios, que a educação escolar:

- é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no mundo inteiro e deve estar universalmente disponível;
- contribui para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro;
- favorece o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional;
- é de importância fundamental para o progresso pessoal e social.

Para além do aspecto de desenvolvimento pessoal, a educação é vista como um dos fatores fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico de um país, entendida como prática social responsável pela socialização da cultura e dos saberes historicamente produzidos pela humanidade. Portanto, a educação é um fator social e político fundamental, pois credita-se a ela a capacidade de transformar a realidade por meio de políticas públicas que respondam às necessidades de universalização do acesso, permanência e êxito dos estudantes.

O pressuposto é que a reorganização do sistema educativo, emparelhada aos ditames da nova gestão pública, tenha por objetivo garantir uma educação de qualidade para todos os cidadãos, mormente os que se encontram em idade escolar. É o que tratamos no item que vem a seguir.

Educação de qualidade: um tema em aberto

Um tema que fica em evidência por longo tempo significa que não está esgotado. É o que acontece com *educação de qualidade*. Por isso, resolvemos retomá-lo. O que se entende por qualidade da educação escolar é assunto controverso, considerando que:

O estudo da qualidade da educação tem um caráter histórico na medida em que os conceitos, as concepções e as representações sobre a temática alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso, principalmente nos países membros da Cúpula das Américas. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 29).

De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), a análise da qualidade da educação só pode acontecer de uma perspectiva polissêmica, que envolve fatores intraescolares e extraescolares, incluídos os diferentes atores individuais e institucionais, de modo a dar precisão aos atributos desejáveis ao processo de ensino e aprendizagem, tendo em vista a aquisição dos fundamentos para o exercício da cidadania.

A respeito dos fatores intra e extraescolares, Eyng e Pacievitch (2012) destacam o agrupamento, em quatro categorias, feito por Maria Abádia da Silva (2009):

- a) Fatores socioeconômicos, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo.
- b) Fatores socioculturais, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens.
- c) Financiamento público adequado, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.
- d) Compromisso dos gestores centrais com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações (EYNG; PACIEVITCH, 2012, p. 3).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam que estudos e pesquisas³ têm permitido constatações sobre uma relação efetiva entre educação escolar e desenvolvimento integral do ser humano. Tais constatações realçam a importância das políticas públicas sociais e educativas no que tange a três elementos. O primeiro refere-se ao projeto de nação que se tem ao serem estabelecidas as diretrizes e bases para o sistema educacional. O segundo diz respeito ao enfrentamento das questões extraescolares que interferem no processo educativo. O terceiro, implica a definição das finalidades do currículo e sua articulação com a trajetória histórico-cultural dos alunos.

Neste ponto da discussão, vamos adjetivar a qualidade com o termo “social”. A educação escolar, como bem público e como política pública, na perspectiva da inclusão de todos os cidadãos, é comprometida com a qualidade social, como afirma Belloni (2003, p. 232):

Uma educação de qualidade social é aquela que serve aos interesses públicos e é comprometida com a formação com vistas à emancipação humana e social, tendo como objetivo primordial, em qualquer nível do sistema educativo, a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia.

No plano das ideias, a educação escolar é entendida como processo de inserção cidadã, permeado por princípios democráticos, justos e isonômicos, alicerce para o desenvolvimento pessoal e profissional dos sujeitos e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local, regional e nacional. Entende-se, assim, que a educação, como direito de cidadania, implica na formação de pessoas críticas, conscientes de seus direitos e deveres, autônomas para definir seus projetos de vida e coprotagonistas na dinâmica do convívio social e na definição de projetos coletivos de desenvolvimento nos âmbitos público e privado. Assim, pensar a qualidade social da educação implica assegurar um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social, de modo a contribuir para uma bem-sucedida aprendizagem dos educandos, em articulação à melhoria das condições de vida e de formação da população (DOURADO, 2007).

A busca pela qualidade do processo educativo é amparada por uma série de disposições legais que revelam as incumbências atribuídas às escolas, como consta no art. 12, item I da LDB:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

³ Os autores consideram a óptica dos países membros da Cúpula das Américas, bem como de organismos multilaterais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e do Banco Mundial, os quais exercem influência considerável na formulação das políticas educacionais das regiões da América Latina e Caribe.

- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola (Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009);
- VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei (Redação dada pela Lei nº 13.803, de 2019);
- IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018);
- X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018). (BRASIL, 1996)

A busca pela qualidade social da educação faz parte das políticas públicas educacionais e tem implicações na gestão escolar, nosso próximo item.

Políticas públicas educacionais e gestão escolar

Atualmente, a realidade da gestão escolar brasileira apresenta um precário equilíbrio entre a transposição dos conceitos, métodos e técnicas da administração empresarial para o contexto da escola, na tentativa de adequar-se ao novo modelo de gestão pública, e a necessidade de superação destes mesmos conceitos por meio do reconhecimento de que a educação é um ato social, político e democrático, assim se institui como política pública no espaço concreto da escola.

Embora reconhecendo a dificuldade de chegar a uma definição satisfatória sobre o que seja uma política pública, pois a expressão carrega múltiplos sentidos, por vezes imprecisos e ambíguos, principalmente quando utilizada na linguagem cotidiana, convém deixar claro o que entendemos por política pública.

Começemos por Oliveira (2010), para quem a melhor forma de compreendermos essa definição é desmembrarmos o significado de cada palavra. “Política” é uma palavra de origem grega (*politikó*) que exprime a condição de participação das pessoas livres nas decisões sobre os rumos da cidade (*pólis*). “Pública” é palavra de origem latina (*publica*) que significa povo, do povo. Deduz-se, então, que uma política pública é formulada por aqueles que lideram a tomada de decisões considerando os interesses do povo e resultante de sua participação.

Com base nessa gênese, “política pública” está sendo entendida como o conjunto de objetivos de Estado que conformam programas de ações em determinada área e condicionam sua execução. Nesse sentido, as políticas são sempre públicas, porque se referem a decisões tomadas pelo poder público em qualquer dos três âmbitos (executivo, legislativo, judiciário), dentro de cada uma das esferas de poder (federal, estadual, municipal).

Apesar da dificuldade de definição, destacamos alguns consensos que delineiam um significado comum aceitável para a expressão. Em primeiro lugar, políticas públicas são compostas pelo conjunto de normas (leis, regulamentos, diretrizes, planos e orçamentos) do poder público para áreas que envolvem a vida do conjunto de cidadãos (de um país, de um estado, de um município), visando determinados objetivos e concretizadas em ações. Em segundo, as prioridades de uma política pública emergem de demandas da sociedade civil. Por fim, a definição de uma política pública reflete conflitos de interesses, negociações e arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições estatais, não-estatais e a sociedade como um todo. (FALSARELLA; FONSECA, 2009)

Uma política pública se revela não só nas decisões que determinado governo toma como também nas que ele deixa de tomar; dessa forma, as políticas públicas podem se traduzir tanto em ações como na sua ausência, sendo que ambas as situações provocam resultados – positivos ou negativos – para a coletividade.

Quando falamos em políticas públicas para a área da educação estamos nos referindo aos objetivos e ações estatais que buscam regular e/ou implantar normas legais e procedimentos que provoquem mudanças na educação pública (FALSARELLA; FONSECA, 2009). Embora seja comum a utilização da expressão no singular e no plural de modo indiferenciado, cabe um esclarecimento. No que tange à educação, nossa área de estudo, destacamos a seguinte diferenciação: Política Educacional (com iniciais em maiúscula e no singular) é um ramo da Ciência Política aplicada à educação e refere-se à reflexão teórica, a um objeto de estudo; políticas educacionais (no plural), dizem respeito a ideias e ações governamentais com relação a áreas específicas da educação (educação infantil, educação básica, etc.). Já, as políticas educacionais (com minúsculas e no plural) são múltiplas, diversas e alternativas, situadas em dado momento histórico e em dado espaço geográfico e respondem a interesses da população.

É no contexto da escola, concebida como lócus de distribuição equitativa de saberes, de diálogo e de diminuição de diferenças e desigualdades socioeconômicas, que as políticas públicas educacionais deveriam se consolidar como respostas aos interesses e anseios da sociedade, o que, na verdade, sequer se consolidou na legislação. Como afirma Libâneo (2012, p. 323):

Na Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a primeira LDB, o termo sistema é orientado pelo critério administrativo aplicado ao ensino, ocorrendo o mesmo com a lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Na LDB/1996, esse termo refere-se à administração em diversas esferas: sistema de ensino federal, estadual ou municipal. Conclui-se que não existe um sistema de ensino, em consequência das condições e das características apontadas anteriormente, mas apenas estruturas administrativas às quais a lei se refere.

Ao traçarmos uma linha de articulação entre políticas públicas educacionais e gestão escolar inferimos a ideia de uma rede cíclica de realimentação, uma vez que cabe às políticas formular, implantar, monitorar e avaliar as soluções propostas para os desafios da educação, considerando as situações impostas pelos interesses da sociedade. A escola, como espaço de consolidação dessas políticas, apresenta, nas práticas de organização e de gestão, a experiência de sua implementação no cotidiano, e manifesta quais propostas surtem êxito e quais reclamam reformulação.

Em seu art. 211, que diz que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, a CF/1988 define competências e destaca a necessidade da organização dos sistemas educativos com corresponsabilidade entre os entes federativos, o que torna imprescindível a elaboração de políticas públicas.

Tanto a CF/1988, em seu art. 206, quanto a LDB/1996, em seu art. 3º, indicam princípios para que o processo educacional ocorra de forma efetiva, quais sejam: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; garantia do padrão de qualidade; valorização do profissional da educação escolar e gestão democrática do ensino público.

Vale lembrar que a democratização da educação não se limita ao acesso à escola nem à gestão participativa, uma vez que a qualidade do ensino perpassa pela capacidade da escola em instrumentar a população, possibilitando-lhe perspectivas de elevação de padrões de vida, de realização pessoal e profissional e de participação social. Em outras palavras, é preciso garantir que os alunos consigam permanecer na escola e aprender, que o processo educativo seja uma oportunidade para o exercício democrático, que a trajetória escolar siga sem interrupções, que haja respeito ao desenvolvimento humano, à diversidade e ao conhecimento. Apesar de proclamar a gestão democrática da educação pública, de acordo com Freitas (2000), o sistema de ensino nacional continua centralizado nos termos de ambas as legislações – CF/1988 e LDB/1996.

Assim, apesar de a CF/1988 e a LDB/1996 apresentarem a gestão democrática da escola pública como pilar do sistema educacional, tem sido difícil efetivar a gestão democrática na prática cotidiana da escola. Ainda em 1991, Mello já alertava que a expansão quantitativa não estava sendo acompanhada de uma reorganização institucional da escola nem do provimento de condições mínimas para seu funcionamento. À medida que aumentou o número de escolas, aumentaram e se diversificaram também os controles centrais para ordenar, do centro para a periferia do sistema, o funcionamento dos milhares de unidades escolares, caracterizando um modo centralizado de gestão dos sistemas.

Para efetivar o direito público subjetivo à educação escolar e ofertar uma educação de qualidade à população, atribuiu-se desafios em demasia aos que se encontram em papel de liderança na escola, destacados por Menegat, Sarmiento e Rangel (2018, s/p):

A implantação da gestão democrática, o desenvolvimento da cultura dos direitos humanos, a estruturação de ambientes de aprendizagem seguros e saudáveis; a existência de um projeto político-pedagógico alicerçado em valores humanistas; a articulação entre o educar e o cuidar; uma prática pedagógica pautada pelos princípios da liberdade, da igualdade, da equidade e da diversidade; o desenvolvimento de competências; a promoção da aprendizagem; a avaliação da qualidade educacional; a formação, a qualificação profissional e a valorização dos profissionais da educação.

No campo da gestão escolar, a transposição para a esfera pública das noções de eficiência, produtividade e racionalidade, próprias à empresa capitalista, configura-se claro indicador de gestão centralizada quanto a concepções, e descentralizada quanto a práticas e cobranças, o que aponta, ao contrário do que se esperava, para uma baixa eficácia pedagógica, resultante de hibridismo nos planos das concepções, das práticas e dos resultados.

Ora, gerir uma escola vai além da simples aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial; como uma instituição social, sua lógica organizacional e suas finalidades são demarcadas por fins político-pedagógicos. Políticas educacionais que saem prontas de gabinetes não disparam automaticamente o envolvimento efetivo e o comprometimento dos diferentes atores que devem implementá-las, principalmente quando se define educação como processo de criação, inovação e apropriação da cultura historicamente produzida e em permanente construção pela humanidade.

A gestão escolar, vista sob a ótica das relações sociais nas quais são criadas as condições para sua concretização, há que estar orientada por princípios democráticos e, portanto, pelo reconhecimento da importância da participação dos envolvidos nos processos decisórios. Em

outras palavras, pelo modo como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores e os modos como esses se apropriam delas e as transformam.

Pela democratização dos processos de organização e coordenação das ações, a escola busca seu nível de autonomia, equilibrando-se entre as especificidades do sistema de ensino e a cultura comunitária da localidade a qual pertence. Entendemos que a democratização não diz respeito apenas à gestão, com a criação de conselhos e a possível eleição do diretor da escola e de outros integrantes da equipe, mas deve espalhar-se por toda a organização escolar, chegando às salas de aula, de modo que se crie um ambiente e um clima interativo na escola.

A democratização do ensino e a participação dos envolvidos no processo escolar é reforçada no art. 15 da LDB/1996, que prevê a concessão de graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às escolas. Ora, ter autonomia significa construir um espaço de liberdade e de responsabilidade para pensar seu próprio trabalho, o que definitivamente não se coaduna com a imposição de avaliações unificadas, conforme veremos mais adiante. Caímos em outra discussão, a que diz respeito a como garantir a autonomia da escola considerando que ela é permanentemente avaliada externamente.

Gestão escolar, autonomia da escola e avaliações externas

Oficialmente, uma avaliação externa constitui um mecanismo de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados para o estabelecimento de metas a serem alcançadas pelas instituições. Programas de avaliação externa, de maneira geral, centram-se numa concepção gerencialista orientada para a racionalização, imputando às escolas a corresponsabilidade pelas ações e a responsabilidade pelos resultados, mas sem participação na formulação. A eficácia da gestão é atrelada, assim, aos exames de larga escala, em que o bom resultado do desempenho dos alunos passa a ser referência para a avaliação das escolas, sem se considerar a regionalidade e as especificidades de cada escola e de seu entorno.

É sabido que, apesar de todo o discurso idealista, no processo de acesso e ampliação da educação escolar aos setores mais vulneráveis da população, o que mais se observa é uma inserção precária que não considera ao direito à educação como direito à cidadania. A falta de condições básicas, recursos humanos, materiais e culturais, mostra o quanto a escola se apresenta de forma desigual para os mais pobres. Embora esse quadro de desigualdade seja reconhecido, o sistema educacional utiliza os mecanismos de controle e regulação para o conjunto das escolas visando monitorar sua eficiência com base no mérito acadêmico, ou seja, as avaliações de larga escala são aplicadas de forma similar, desconsiderando diferenças e

peculiaridades, a todas as escolas, aferindo o indicador de desempenho com base no resultado dos testes dos alunos.

A responsabilização da escola pela aplicação de programas, projetos, currículos e pelos níveis de avaliação (do sistema, da escola e da sala de aula) parece não estar garantindo a permanência, o êxito, a inclusão e também a qualidade social do ensino.

Neste quesito ressalta-se que a descentralização ocorre na instância do “fazer” enquanto a incumbência do “pensar sobre” fica a cargo das instâncias superiores à escola no organograma dos sistemas. Assim destaca Libâneo (2012, p. 323):

Conquanto os termos sistema e estrutura sejam usados como sinônimos, referindo-se ambos a um conjunto de elementos, o segundo não apresenta o requisito da intencionalidade, a coerência, nem elementos articulados entre si. No sentido administrativo, ao qual as leis educacionais aludem, entende-se a expressão “sistema de ensino” como o conjunto de instituições de ensino que, sem constituírem uma unidade ou primarem por seu caráter coletivo, são interligadas por normas, por leis educacionais, e não por uma intencionalidade.

Neste panorama, o gestor escolar se depara com grandes e contraditórios desafios, como destaca Oliveira (2015, p. 632).

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 (LDB 9394/96) representou a culminância desse movimento contraditório, pois seu texto espelha ao mesmo tempo as demandas por maior democratização da educação com equidade social, refletindo a ampliação dos direitos sociais, garantindo a expansão da escolaridade e o reconhecimento à diferença, ao mesmo tempo em que reforça nova racionalidade escolar atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador e maior flexibilidade administrativa às escolas e ao sistema.

O papel do gestor escolar

Numa perspectiva ampliada a respeito da função gestora, é relevante trazer ao contexto da discussão as competências esperadas do gestor. Para tal, buscamos apoio em Lück (2009), que aponta para a complexidade da função gestora.

Competências de fundamentação da educação e da gestão escolar

1. Garante o funcionamento pleno da escola como organização social, com o foco na formação de alunos e promoção de sua aprendizagem, mediante o respeito e aplicação das determinações legais nacionais, estaduais e locais, em todas as suas ações e práticas educacionais.
2. Aplica nas práticas de gestão escolar e na orientação dos planos de trabalho e ações promovidas na escola, fundamentos, princípios e diretrizes educacionais consistentes e em acordo com as demandas de aprendizagem e formação de alunos como cidadãos autônomos, críticos e participativos.

3. Promove na escola o sentido de visão social do seu trabalho e elevadas expectativas em relação aos seus resultados educacionais, como condição para garantir qualidade social na formação e aprendizagem dos alunos.
4. Define, atualiza e implementa padrões de qualidade para as práticas educacionais escolares, com visão abrangente e de futuro, de acordo com as demandas de formação promovidas pela dinâmica social e econômica do país, do estado e do município.
5. Promove e mantém na escola a integração, coerência e consistência entre todas as dimensões e ações do trabalho educacional, com foco na realização do papel social da escola e qualidade das ações educacionais voltadas para seu principal objetivo: a aprendizagem e formação dos alunos.
6. Promove na escola o sentido de unidade e garante padrões elevados de ensino, orientado por princípios e diretrizes inclusivos, de equidade e respeito à diversidade, de modo que todos os alunos tenham sucesso escolar e se desenvolvam o mais plenamente possível.
7. Articula e engloba as várias dimensões da gestão escolar e das ações educacionais, como condição para garantir a unidade de trabalho e desenvolvimento equilibrado de todos os segmentos da escola, na realização de seus objetivos, segundo uma perspectiva interativa e integradora.
8. Adota em sua atuação de gestão escolar uma visão abrangente de escola, um sistema de gestão escolar e uma orientação interativa, mobilizadora dos talentos e competências dos participantes da comunidade escolar, na promoção de educação de qualidade (LÜCK, 2009, p. 15).

É no universo de cada escola, com sua cultura peculiar, que atua o gestor. A cultura organizacional interna à escola, suas especificidades, necessidades e recursos precisam ser considerados na elaboração de políticas educacionais e, conseqüentemente, os resultados de avaliações unificadas não podem ser utilizados como únicos instrumentos de medição da performance da escola e da eficiência dos docentes e dos gestores (LÜCK, 2009). A discussão sobre a cultura organizacional parte do pressuposto de que, independentemente da articulação com o contexto macro do sistema, a escola produz uma cultura interna, expressa pelas expectativas, valores e crenças de seus membros (NÓVOA, 1999).

É preciso, pois, conhecer esses elementos que influenciam e recebem influência da gestão da escola. Mas isso, já é assunto para uma próxima discussão.

Considerações finais

É na perspectiva da organização e da coordenação escolar para alcançar melhorias no processo educacional que a gestão escolar tem papel demarcado e definido. No âmbito da concretude escolar cotidiana, os responsáveis pela organização e coordenação do processo pedagógico são os membros da equipe gestora, o que nos remete à discussão da distinção entre formulação (campo das ideias) e implementação (campo da realidade) de políticas públicas educacionais.

Por meio deste texto nos propusemos a ampliar a discussão sobre a nova gestão pública e suas repercussões na educação, em especial, no exercício da gestão escolar. Esperamos ter alcançado este objetivo e apresentamos a seguir uma síntese das conclusões a que pudemos chegar.

- A trajetória das políticas educacionais no Brasil é demarcada pela contradição entre discurso e prática e pela falta de planejamento de longo prazo; conseqüentemente caracteriza-se pela descontinuidade e pela ausência de ações consistentes que venham ao encontro da concepção de educação como um direito social garantido pela CF/1988;
- As mudanças propostas pela nova gestão pública no contexto educacional, reafirmam a racionalidade das políticas educacionais, que tratam a todos como iguais sem considerar as diferenças regionais, econômicas e culturais, e desconsideram que a garantia de resultados educacionais e sociais mais justos depende de investimentos e não apenas de discursos e imputação de incumbências e de cobranças às escolas;
- Há necessidade não só de formulação de políticas, mas também de ações afirmativas que de fato promovam a educação inclusiva;
- As condições postas aos gestores de escolas para o exercício da função não correspondem aos múltiplos papéis que lhes são atribuídos.

Por fim, acreditamos que a escola faz diferença na redução de processos de desigualdade produzidos fora dela, que pode levar à equidade pelos processos que nela se desenvolvem ou pelo contrário, pode atuar de forma negativa aumentando a desigualdade social. A postura dos gestores escolares tem influência decisiva nessa questão. A gestão, para além do atendimento às disposições legais, precisa estar atenta aos modos de interagir, de trabalhar, de agir e de pensar as práticas educativas junto à comunidade escolar.

REFERÊNCIAS

BELLONI, I. Educação. In: BITTAR, J. (org.). **Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos e experiências petistas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 2015. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm. Acesso em 30 maio 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1998. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15891-15892-1-PB.pdf>. Acesso em: 29 maio 2019.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 4, n. 23, p. 389-406, dez. 2008. Disponível em:

<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/20387>. Acesso em: 29 maio 2019.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2019.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. (Coord.). **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: MEC/INEP, 2007. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educacao+conceitos+e+definicoes/>. Acesso em 26 dez. 2019.

EYNG, A. M.; PACIEVITCH, T. Do direito de acesso e permanência na escola ao direito à educação de qualidade social. In: **XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino**. Campinas-SP, UNICAMP, 2012. Disponível em

https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/20481_10675.pdf. Acesso em 31 mai. 2019.

FALSARELLA, A. M.; NOVENTA, V. N. (Coord.). A educação no âmbito das políticas sociais. In: **Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal**. Cad. 1. São Paulo: Cenpec/Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, p. 37-52, 2009.

FREITAS, K. S. Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000. Disponível em:

<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2118/2087>. Acesso em: 31 maio 2019

LIBÂNEO, J. C. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod_resource/content/1/dimensoes_livro.pdf. Acesso em: 04 jun. 2019.

MELLO, G.N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 7-47, set./dez. 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000300002. Acesso em: 01 jun. 2019.

MENEGAT, J.; SARMENTO, D. F.; RANGEL, O. O direito à educação de qualidade e suas decorrências para a gestão escolar. **Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp. 1, mar. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10786>. Acesso em: 26 nov. 2019.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, p. 13-43, 1999.

OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: Ed. da PUC, p. 93-99, 2010. Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>. Acesso em: 31 maio 2019.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em 13 maio 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data. 1948. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 27 dez. 2019.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>. Acesso em 20 dez. 2019.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 30 maio 2019.

Como referenciar este artigo

MACHADO, Eulália Cardoso; FALSARELLA, Ana Maria. Nova gestão pública, educação e gestão escolar. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 2, p. 372-389, maio/ago., 2020. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i2.13255>

Submetido em: 20/10/2019

Revisões requeridas: 19/11/2019

Aprovado em: 20/01/2020

Publicado em: 09/04/2020