

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA - FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

JULIANO MOTA PARENTE

**GERENCIALISMO E PERFORMATIVIDADE NA
GESTÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Presidente Prudente - SP

2016

JULIANO MOTA PARENTE

**GERENCIALISMO E PERFORMATIVIDADE NA
GESTÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP/Câmpus de Presidente Prudente, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Educação

Linha de Pesquisa: Formação dos Profissionais da Educação, Políticas Educativas e Escola Pública

Orientador: Prof. Dr. Alberto Albuquerque Gomes

Presidente Prudente - SP

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

P252g Parente, Juliano Mota.
Gerencialismo e performatividade na gestão educacional do estado de São Paulo / Juliano Mota Parente. - Presidente Prudente : [s.n.], 2016
134 f. : il.

Orientador: Alberto Albuquerque Gomes
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. Educação. 2. Gestão educacional. 3. Gerencialismo. 4. Performatividade. I. Gomes, Alberto Albuquerque. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

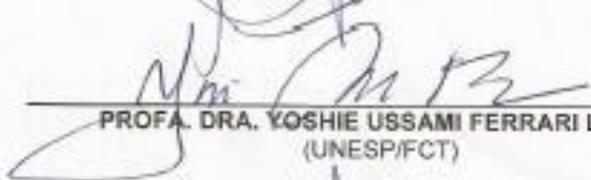


UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Presidente Prudente

BANCA EXAMINADORA



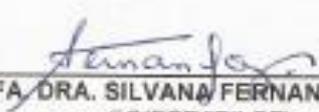
PROF. DR. ALBERTO ALBUQUERQUE GOMES
ORIENTADOR



PROFA. DRA. YOSHIE USSAMI FERRARI LEITE
(UNESP/FCT)



PROFA. DRA. RENATA PORTELA RINALDI
(UNESP/FCT)



PROFA. DRA. SILVANA FERNANDES LOPES
(UNESP/IBILCE)



PROF. DR. SÉRGIO HENRIQUE DA CONCEIÇÃO
(UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA)



JULIANO MOTA PARENTE

Presidente Prudente, 20 de maio de 2016.

RESULTADO: APROVADO

Dedico este trabalho a Cláudia, Lucas e Arthur

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores e funcionários da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus da Presidente Prudente, sempre solícitos nas necessidades dos alunos.

Agradecimento especial ao meu orientador, prof. Dr. Alberto Albuquerque Gomes por todo o apoio, incentivo e clareza das intervenções, que certamente foram significativas para a conclusão desta etapa na minha formação.

Agradeço aos colegas da Unesp pela convivência no período de desenvolvimento da pesquisa, pelas discussões, pelas angústias e vitórias compartilhadas ao longo de todo o processo, destacando a presença mais próxima dos amigos Maria Ângela Oliveira Sá Rubini e Leandro Aparecido de Souza que além de tudo fez uma excelente revisão na tese.

Agradeço profundamente a minha esposa, a profa. Dra. Cláudia da Mota Darós Parente, profissional competente e companheira dedicada de todas as horas, por ser a pessoa que mais contribuiu em toda minha vida profissional e, especialmente na conclusão desta tese de doutorado. Aos meus queridos filhos Lucas e Arthur por serem os grandes inspiradores da minha vida.

Agradeço aos meus pais e meus irmãos que mesmo distantes fisicamente sempre foram pessoas importantes no meu crescimento profissional e pessoal.

Ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção (PAULO FREIRE, 2003).

RESUMO

Gerencialismo e performatividade na gestão educacional do estado de São Paulo

Juliano Mota Parente (PPGE-FCT/UNESP-P. Prudente)
Alberto Albuquerque Gomes (Orientador-PPGE-FCT/UNESP-P. Prudente)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT)
Universidade Estadual Paulista (UNESP)
Campus Presidente Prudente - SP.

A presente tese, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Linha de Pesquisa “Formação dos profissionais da educação, políticas educativas e escola pública” tem como objetivo analisar a influência do gerencialismo e da performatividade na gestão educacional do estado de São Paulo. O referencial teórico da presente pesquisa evidencia o surgimento e a expansão do gerencialismo na administração pública, efetivado por meio da Reforma do Estado, tendo como fundamentos a racionalização do trabalho e a mercantilização dos processos administrativos. É neste contexto de Reforma do Estado e de modernização da administração pública que a gestão educacional de São Paulo incorpora mecanismos gerenciais na sua rede de ensino. Nosso percurso metodológico inicia com uma pesquisa bibliográfica, de forma a aproximar o pesquisador do objeto de estudo, identificando as referências que fundamentam o nosso trabalho. A pesquisa bibliográfica indicou um conjunto de obras que discute a partir de diversas abordagens a influência do gerencialismo e da performatividade na educação pública brasileira, possibilitando analisar o surgimento e a expansão de modelos de administração pública embasados nestas tecnologias políticas, utilizados em vários países do mundo. O outro procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa documental que analisou a legislação do estado de São Paulo, no que se refere às orientações fornecidas para sua rede de ensino, procurando evidenciar como os mecanismos e as estratégias relacionadas ao gerencialismo e a performatividade se incorporaram na gestão estadual paulista, reproduzindo modelos de gestão semelhantes aos utilizados pela administração empresarial. A pesquisa documental demonstrou a presença de elementos gerencialistas na gestão educacional de São Paulo, na medida em que as orientações contidas na legislação estadual estimulam a competitividade das escolas, a racionalidade na gestão, a ênfase nos resultados e a padronização do ensino.

Palavras-chave: Educação; Gestão educacional; Gerencialismo; Performatividade.

ABSTRACT

Managerialism and performativity in the educational management of the state of São Paulo

Juliano Mota Parente (PPGE-FCT/UNESP-P. Prudente)
Alberto Albuquerque Gomes (Orientador-PPGE-FCT/UNESP-P. Prudente)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT)
Universidade Estadual Paulista (UNESP)
Campus Presidente Prudente - SP.

This thesis, developed within the Postgraduate Education of the Faculty of Science and Technology of Universidade Estadual Paulista Program, Research Line "Training of education professionals, educational policies and public school" aims to analyze the influence of managerialism and performativity in education management of the state of São Paulo. The theoretical framework of this research highlights the emergence and expansion of managerialism in public administration, effective through State Reform, with the fundamentals of the job rationalization and commodification of administrative processes. It is in this context of state reform and modernization of public administration that educational management São Paulo incorporates management mechanisms in their school system. Our methodological approach starts with a literature search in order to approach the researcher of the study object, identifying the references that support our work. The literature indicated a number of works discussing from different approaches the influence of managerialism and performativity in the Brazilian public education, enabling the analysis of the emergence and expansion grounded public management models in these political technologies used in countries around the world. The other methodological procedure used was documental research that analyzed the laws of the State of São Paulo, with regard to the guidance provided for its education system, trying to show how the mechanisms and strategies related to managerialism and performativity is incorporated in the management São Paulo state, reproducing models of management similar to those used by business management. The documentary research has shown the presence of managerial elements in educational management of São Paulo, to the extent that the guidelines contained in state legislation stimulate the competitiveness of schools, rationality in management, emphasis on results and standardization of education.

Keywords: Education; Educational management; Managerialism; Performativity.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de pesquisas por categoria.....	44
Tabela 2: Distribuição das fontes documentais por categoria de análise, segundo o tipo de fonte documental (2000-2008)	45
Tabela 3: Modalidade de seleção por sistema estadual de ensino	83
Tabela 4: Modalidade de seleção por sistema municipal de ensino – capitais.....	84
Tabela 5: Resumo das atividades rotineiras do diretor escolar	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelos de gestão escolar	51
Quadro 2: Análise reduzida dos modelos organizacionais da escola.....	52
Quadro 3: Categorias de gestão escolar indicando características gerencialistas e não gerencialistas.....	53
Quadro 4: Comparação dos modelos de gestão com os processos de escolha de diretores	85
Quadro 5: Atividades dos diretores	90
Quadro 6: Secretários de Educação do estado de São Paulo (1995-2015)	101
Quadro 7: Documentos analisados.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração Escolar
BM	Banco Mundial
BR	Bonificação por Resultados
CF	Constituição Federal
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ETEC	Escola Técnica Estadual
FIEP	Federação das Indústrias do Paraná
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GEEMPA	Grupo de Estudos sobre Educação, metodologia da pesquisa e ação.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IC	Índice de Cumprimento de Metas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do estado de São Paulo
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPD	Instituto de Promoção do Desenvolvimento

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação
NAPP	Núcleo de Apoio a Políticas Públicas
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Acompanhamento Municipal de Objetivos do Milênio
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OMS	Organização Mundial da Saúde
ORBIS	Observatório de Indicadores de Sustentabilidade
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PROMEDLAC	Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe
PROQUALIDADE	Programa Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SAREM	Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar de Marília
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SBM	School Based Management

SEADE	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo
SEC	Secretaria de Educação
SESI	Serviço Social da Indústria
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO EDUCACIONAL: AS CONCEPÇÕES DE UMA TRAJETÓRIA HISTÓRICA	20
1.1 A consolidação da administração escolar no Brasil no século XX	27
1.2 A administração escolar em um contexto de mudanças: o surgimento da Gestão escolar	34
1.3 Os estudos sobre Política e Gestão da educação no Brasil	43
1.4 Gestão escolar no âmbito da educação brasileira	47
2 IMPACTO DAS CONCEPÇÕES GERENCIALISTAS E PERFORMÁTICAS NA EDUCAÇÃO	55
2.1 O gerencialismo na Gestão pública da educação: aspectos políticos e econômicos	60
2.2 A disseminação da cultura da performatividade na educação brasileira	69
2.3 O perfil do diretor escolar no Brasil	75
2.4 O processo de escolha do diretor escolar: análise da dimensão política	78
2.5 A ampliação das atribuições dos diretores escolares	86
3 RESULTADOS DA PESQUISA	93
3.1 Procedimentos metodológicos	93
3.2 O gerencialismo e a performatividade nas políticas educacionais paulistas	94
3.3 Análise documental	105
3.2.1 Decreto nº 57.141/2011	111
3.2.2 Resolução SE 22/2012	111
3.2.3 Resolução SE 85/2012	112
3.2.4 Resolução SE 14/2013	113
3.2.5 Resolução SE 21/2013	113
3.2.6 Resolução SE 52/2013	115
3.2.7 Resolução SE 15/2014	119
3.2.8 Resolução SE 41/2014	119
3.2.9 Resolução SE 51/2014	119
3.2.10 Resolução SE 68/2014	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS	124

INTRODUÇÃO

A análise da história da administração pública brasileira, sobretudo nas últimas décadas do século XX, evidencia a presença de modelos de gestão fundamentados no gerencialismo e na performatividade, desenvolvidos principalmente nos países da Europa e nos Estados Unidos no final da década de 1980, como uma forma de modernização dos processos desencadeados pela gestão pública.

A expansão do gerencialismo nestes países efetivou-se por meio da Reforma do Estado, pautada na racionalização do trabalho e na mercantilização dos processos administrativos, visando implementar modelos baseados na administração empresarial e modificando as relações público-privadas.

A Reforma do Estado tornou-se necessária para amenizar os efeitos do processo da globalização. No Brasil, a Reforma ocorreu em 1990, no contexto de uma crise econômica, desencadeando um processo hiperinflacionário que desestabilizou a economia brasileira (BRESSER PEREIRA, 1998). Entretanto, os estudos mostram que a reforma do Estado no Brasil foi feita de maneira inadequada. “A forma como a reforma foi idealizada e conduzida mostrou-se falha, em especial pela insuficiência de mecanismos de coordenação política”. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 75).

Os reflexos da crise na economia brasileira podiam ser observados em outros setores, tais como educação, saúde e segurança. A falta de investimentos adequados e de políticas públicas preventivas só agravava a obsolescência da administração pública brasileira, que demonstrava a sua fragilidade diante dos problemas crônicos que se multiplicavam, especialmente na área social.

Segundo Ball (2005, p. 544), “o gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países do norte nos últimos 20 anos”. De acordo com o autor, o gerencialismo foi o mecanismo utilizado pela administração pública para legitimar a incorporação de processos privados na gestão pública, materializando políticas embasadas na racionalidade e no aumento da produtividade.

Concomitantemente a este processo, a performatividade se fortalece como um elemento central no modelo gerencialista, consolidando a lógica empresarial da eficácia nos resultados, tendo como fundamento a criação de indicadores estatísticos que mensuram o desempenho das pessoas e das instituições. Para Ball (2005, p. 543), a

performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulação que monitora "os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações que servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de qualidade".

É neste contexto de Reforma do Estado e de modernização da administração pública, que a presente tese buscou fundamentos teóricos, que possibilitassem verificar se a gestão pública brasileira e a gestão educacional do estado de São Paulo foram influenciadas pela ideologia gerencialista e performática.

Neste sentido, a questão inicial impulsionadora desta pesquisa, que se materializa na tese ora apresentada, é: qual a influência do gerencialismo e da performatividade na gestão educacional do estado de São Paulo? Esta questão constituiu-se no principal elemento norteador que motivou o pesquisador a buscar argumentos que evidenciassem a influência do modelo gerencialista e performático na gestão educacional da rede estadual paulista.

A partir da questão de pesquisa formulou-se o seguinte objetivo geral: analisar a influência do gerencialismo e da performatividade na gestão educacional do estado de São Paulo. Para investigar esta influência inicialmente partimos para a construção teórico-conceitual que embasou a presente tese.

A elaboração do objetivo geral tornou possível a formulação dos objetivos específicos, que contribuíram na delimitação do caminho a ser percorrido, com vistas ao fortalecimento da nossa argumentação e possibilitando a coerência dos pressupostos da tese. Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Verificar as concepções históricas da administração educacional, analisando em que contexto desenvolveu-se e organizou-se a educação brasileira ao longo das últimas décadas;
- Identificar elementos de natureza gerencialista e performática no processo de normatização das práticas da gestão educacional no âmbito da rede pública estadual de São Paulo;
- Analisar a legislação educacional do estado de São Paulo, verificando elementos que corroboram a lógica gerencialista e performática indicando a proximidade com estes modelos de gestão.

O caminho percorrido ao longo de toda a pesquisa, permeou algumas variáveis relacionadas ao contexto histórico da educação brasileira, a implementação das políticas educacionais no estado de São Paulo e os marcos legais que institucionalizaram as

orientações, regras e procedimentos instaurados no âmbito do governo estadual paulista. Visando atingir os objetivos da pesquisa, foi necessário aprofundar as discussões referentes a estas variáveis e seus desdobramentos, que se encontram materializadas nas seções da presente tese.

Nosso percurso metodológico inicia com uma pesquisa bibliográfica, de forma a aproximar o pesquisador do objeto de estudo, identificando as referências que fundamentam o nosso trabalho.

A pesquisa bibliográfica indicou um conjunto de obras (ARAÚJO; CASTRO, 2011; HYPÓLITO, 2008; SHIROMA, 2003) que discute a partir de diversas abordagens a influência do gerencialismo e da performatividade na educação pública brasileira, possibilitando analisar o surgimento e a expansão de modelos de administração pública embasados nestas tecnologias políticas, utilizados em vários países do mundo. Ao mesmo tempo, procuramos identificar as críticas ao gerencialismo e à performatividade e qual o impacto destes modelos de gestão nos países que deles têm se utilizado.

Os autores que discutem o gerencialismo e a performatividade contribuíram para a elaboração do referencial teórico da tese, bem como para legitimar os pressupostos da pesquisa. Dentre os autores internacionais que contribuíram para a construção do referencial teórico destacamos Ball (2002, 2004, 2005, 2010); Chanlat (2002); Dale (2002); Deem (1998); Hood (2000); Neave (1988); Newman e Clarke (2012); Simkins (2000) e Fitzsimons (1999).

Entre os autores nacionais que analisam tanto o desenvolvimento do gerencialismo e da performatividade em todo o mundo, como a sua chegada ao Brasil e o impacto na administração pública e na gestão da educação, destacamos: Araújo e Castro (2011); Hypólito (2008, 2010, 2011); Paula (2005); Shiroma (2003) e Krawczyk (1999, 2005).

A análise dos trabalhos que discutem a influência do gerencialismo e da performatividade na administração pública, bem como das pesquisas realizadas em várias regiões brasileiras, possibilitou a construção de um arcabouço teórico-conceitual que auxiliou o pesquisador a delimitar o campo de estudo, analisando os vários aspectos e abordagens acerca da temática.

A revisão da literatura nacional e internacional sobre gerencialismo e performatividade contribuiu, sobretudo, para a compreensão da expansão gerencial que vem ocorrendo nos diversos países, influenciando na administração pública e na gestão educacional. No entanto, na revisão da literatura não há nenhuma referência a pesquisas

que evidenciem a influência do gerencialismo e da performatividade na gestão educacional, o que torna a nossa pesquisa inédita e inovadora.

O outro procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa documental. Ressalta-se que esta modalidade de pesquisa não está atrelada a uma concepção filosófica específica, podendo ser adotada por pesquisas das mais diferentes correntes teóricas. O percurso metodológico se efetiva a partir das concepções do pesquisador. “A metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador” (MINAYO, 2008, p. 22).

A seleção dos documentos investigados, seguindo os rigores da pesquisa científica, relaciona-se diretamente a capacidade do pesquisador em identificar nas fontes de pesquisa, quais seriam os documentos mais significativos e que contém as informações necessárias para contribuir na argumentação da pesquisa. A pesquisa documental caracteriza-se “pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico” (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Nossa pesquisa documental analisou a legislação do estado de São Paulo, no que se refere às orientações fornecidas para sua rede de ensino; procurando evidenciar como os mecanismos e as estratégias relacionadas a estas tecnologias políticas se incorporaram na gestão estadual paulista, reproduzindo modelos de gestão semelhantes aos utilizados pela administração empresarial.

A análise dos dados “é o momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos chave” (CELLARD, 2008, p. 303). A análise deverá ocorrer no contexto das discussões suscitadas ao longo da pesquisa, utilizando-se como embasamento as referências bibliográficas, o referencial teórico e os questionamentos oriundos da problemática da pesquisa.

Dessa forma, nossa pesquisa materializada na presente tese está organizada em três seções: na primeira seção apresentamos um histórico da Administração escolar no Brasil, identificando as principais influências e transformações ocorridas na organização da educação ao longo do século XX. Também analisamos a transição conceitual da "Administração da educação" para a "Gestão da educação", verificando quais as implicações desta mudança na gestão da escola. Em seguida apresentamos quais as tendências das pesquisas na área de Política e Gestão da Educação no Brasil. No final da primeira seção, discutimos algumas questões referentes à gestão das escolas públicas de

educação básica, verificando em que medida a administração escolar no Brasil incorporou aspectos do gerencialismo e da performatividade ao longo dos anos.

Na segunda seção, analisamos a gestão da educação no contexto do gerencialismo e da performatividade, demonstrando como os modelos de gestão gerencialistas foram incorporados à administração pública brasileira e quais as consequências para a área da educação. Em seguida, discorremos a respeito do diretor escolar refletindo sobre algumas questões referentes à sua prática gestora, bem como a sua importância no âmbito da administração da escola, enfatizando alguns aspectos relacionados ao perfil do diretor escolar no Brasil, o processo de escolha de diretores das escolas públicas de educação básica e a ampliação das atribuições dos diretores das escolas públicas brasileiras.

Na terceira seção, apresentamos os procedimentos metodológicos, as políticas educacionais implementadas no estado de São Paulo, analisando as suas tendências e intencionalidades e a análise dos dados coletados por meio da pesquisa documental, relacionando as Resoluções e Decretos selecionados.

Após a análise do referencial teórico apresentado ao longo da tese, bem como dos documentos que norteiam a educação no estado de São Paulo, concluímos que há uma grande influência da ideologia gerencialista e performática na rede estadual de ensino paulista, seja por meio da implementação de políticas impregnadas pela lógica gerencialista e performática, seja por meio da legislação que apresenta de forma recorrente, vários elementos gerenciais em suas determinações.

A utilização de termos apropriados da administração empresarial, tais como eficiência, eficácia, desempenho, resultado, monitoramento, dentre outros, evidencia a adoção de modelos de gestão educacional baseados nas diretrizes gerencialistas e performáticas. Desta forma, ao incorporar estes conceitos do meio empresarial, o governo estadual de São Paulo introduz na sua rede educacional todas as concepções, lógicas e mecanismos pertinentes ao mundo corporativo.

1 ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO EDUCACIONAL: AS CONCEPÇÕES DE UMA TRAJETÓRIA HISTÓRICA

A Administração da educação foi se consolidando ao longo da história em um contexto de desenvolvimento político e econômico do Estado brasileiro, pautado na centralização da administração pública, como forma de manutenção do poder instituído. "O Estado, como organização, busca a centralização como forma de exercício do seu domínio" (TEIXEIRA, 2005, p. 24).

Como reflexo desta tendência centralizadora, as instituições escolares se desenvolvem de forma dependente, influenciadas pelos modelos de gestão das instâncias superiores, fundamentadas na perspectiva liberal que se instituiu em nosso país. As concepções educacionais legitimadas no contexto do liberalismo e fortalecidas com o avanço do capitalismo reverberam nas escolas a ideologia dominante, materializadas por políticas educacionais que reproduzem uma educação mercadológica e produtivista.

Este panorama se consolida ao longo de toda a história educacional brasileira, promovendo a gradativa ampliação das desigualdades sociais, na mesma medida em que o crescimento econômico ganha proporções significativas, refletindo na concepção de universalização da educação. "[...] quanto menos a escolaridade se expande maior é o seu valor social". (XAVIER, 2005, p. 285).

Entre avanços e retrocessos, o século XX foi marcado por manifestações em prol de uma educação pública para todos, gratuita e obrigatória, especialmente a partir da década de 1930¹, por ocasião do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Neste contexto, a educação brasileira recebe uma forte influência do movimento escolanovista, representado pelos pioneiros da educação, tais como Anísio Teixeira e Fernando Azevedo, que elaboram juntamente com outros educadores o Manifesto dos Pioneiros em 1932.

O referido documento ganha notoriedade ao propor um movimento de renovação da educação brasileira, defendendo na sua gênese a escola pública, laica, universal e gratuita. Entretanto, a concepção ideológica que inspira o Manifesto dos Pioneiros tem sua origem no pragmatismo de Dewey. "[...] o Manifesto transforma-se numa síntese

¹ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, foi um dos momentos mais marcantes da educação brasileira que se configurou na luta pela laicidade, obrigatoriedade e gratuidade do ensino público brasileiro (ROMANELLI, 1999).

pouco original e didática do pensamento escolanovista fundado nos princípios clássicos da doutrina liberal". (XAVIER, 1990, p. 70).

O que parecia em primeira instância uma proposta de reestruturação da educação pública brasileira, avançou muito pouco neste sentido, na medida em que como uma "mera declaração de interesses otimistas", continua reproduzindo a lógica liberal impregnada na sociedade do início do século passado, numa postura paradoxal: ao mesmo tempo em que propõe a ampliação da educação escolarizada "para todos", continua estimulando a educação "dualista" por meio da expansão da escola privada, prática que continua vigorando nas reformas educacionais que se sucedem.

Um dos grandes entraves educacionais que o Manifesto se propõe a solucionar está relacionado ao "incremento da produção científico-tecnológica", de forma a reverter um cenário de limitação nas formas de produção que refletiam na "parca diversidade da atividade econômica nacional".

No caso do Manifesto, parece haver uma discrepância significativa entre a concepção de ciência implícita na doutrina pragmática que inspira os pioneiros e aquela subentendida nas suas propostas. Embora porta-vozes nacionais de uma doutrina tipicamente moderna, fundada na valorização da ciência experimental, móvel da revolução tecnológica que gerara e expandira a "nova civilização", os pioneiros não ultrapassam por completo a concepção intelectualista, típica das sociedades pré-industriais. (XAVIER, 1990, p. 78-79).

De acordo com a autora, não há um rompimento da concepção intelectualista e dualista que privilegia as elites. Muito pelo contrário, o discurso incoerente em defesa da universalização da educação tem suas bases comprometidas ao sustentar-se nos princípios da doutrina liberal e na manutenção da ideologia hegemônica.

A autora complementa que

Estava assim constituído o cerne da ideologia educacional, que responderia às necessidades impostas pelo avanço das relações capitalistas no país. As suas contradições formais refletem as contradições reais do processo de rearticulação dos princípios liberais inspiradores, no processo peculiar do avanço capitalista nacional. Isso se revela na subordinação cultural que modernizava o discurso a partir de fora, na permanência marcante das tradicionais concepções da cultura e do ensino, que se rearticulavam sob as concepções modernas para se adequarem às novas funções e às funções renovadas da escola brasileira, e na contradição que isso representava diante da defesa explícita da meta autonomista apregoada (XAVIER, 1990, p. 82).

Apesar das constantes lutas dos educadores na primeira metade do século XX pela universalização da educação de qualidade, o propósito de instituir uma

administração pública educacional democrática caminha junto com o processo de conquista política de um governo democrático, ceifado por um período conturbado da história brasileira². "A administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade" (PARO, 2006, p. 19).

O objetivo desta seção é discutir alguns aspectos centrais da gestão educacional brasileira, analisando o período de transição da administração educacional para a gestão educacional, no que se refere às mudanças teórico-conceituais observadas nos textos acadêmicos e às consequências práticas no cotidiano escolar.

Estudos realizados por Maia (2008b) mostram que a recente história da administração da educação no Brasil foi influenciada, ao menos até meados dos anos 1980, pelas escolas de administração de empresas, no que se refere à sua construção teórica. Segundo a autora, a falta de um referencial que permitisse a criação de um modelo de administração escolar adequado às especificidades da educação fez com que as escolas públicas utilizassem modelos desenvolvidos no âmbito das empresas privadas, apropriando-se dos preceitos generalistas, de natureza técnica.

Há vários autores que pesquisam a relação histórica da Administração da educação com a Administração de empresas, destacando a influência de aspectos políticos e econômicos na construção do pensamento administrativo. Anísio Teixeira (1900-1971), Lourenço Filho (1897-1970), Querino Ribeiro (1907-1990), foram os precursores dos estudos nesta área.

A este respeito, Ribeiro (1952, p. 113) esclarece que “a administração escolar é uma das aplicações da administração geral; naquela como nesta os aspectos, tipos, processos, meios e objetivos são semelhantes”. Ao estabelecer uma aproximação da administração geral com a administração escolar, o autor deixa claro que não faz distinção entre esta e aquela, bem como em outras obras de sua autoria, em que ele chega praticamente a tratar ambas de forma igual (RIBEIRO, 1968).

Os estudos de Sander (2007) e Paro (2010), por exemplo, investigam os aspectos mais relevantes que influenciaram (e ainda influenciam) a estrutura e o funcionamento da educação brasileira, por meio da apropriação dos preceitos organizacionais oriundos da Administração de empresas.

² Estamos nos referindo ao período de ditadura militar que vigorou de 1964 a 1985.

O elemento norteador desta discussão concentra-se na inadequação das escolas públicas adotarem modelos organizacionais utilizados pelas empresas privadas, na medida em que os princípios e práticas estabelecidos nas duas instituições são divergentes. Neste sentido, para Sander (2007, p. 13) “há uma resistência intelectual à importação e adoção acrítica de perspectivas e soluções exógenas”, processo que vem ocorrendo com certa frequência na educação brasileira, especialmente a partir da segunda metade do século XX. O mesmo autor reafirma que esta lógica se fundamenta a partir do pressuposto de que os modelos organizacionais generalistas são “aplicáveis à natureza de qualquer instituição, independentemente da sua natureza, seus objetivos e seu conteúdo político e cultural” (SANDER, 2007, p. 14).

Paro (2009, p. 454), ao escrever sobre a formação do gestor escolar, toma por base a obra de Querino Ribeiro, apontando a situação paradoxal que se estabelece a partir da concepção antagônica desenvolvida pelo autor, no que se refere à apropriação das teorias administrativas e argumenta que

[...] ao mesmo tempo em que afirma a legitimidade de aplicação dos princípios da teoria geral de administração à situação escolar, Ribeiro oferece uma concepção de educação e de escola cujos objetivos são totalmente antagônicos aos da empresa capitalista em geral.

A argumentação do autor fundamenta-se no fato de que a obra de Querino Ribeiro, ao defender a utilização dos modelos de administração baseados nas teorias administrativas e sua aplicação nas escolas, justifica-se na medida em que estas poderiam se beneficiar do padrão de eficiência ao qual se submetem as organizações empresariais. Não obstante, o paradoxo se estabelece por meio da convivência, supostamente antagônica, da aplicação dos preceitos generalistas de modelos administrativos nas escolas, em detrimento da concepção de especificidade institucional, que requer uma postura diferenciada em função dos objetivos da unidade escolar.

Dessa forma, Ribeiro (1938, p. 105) acredita na aplicabilidade dos preceitos relacionados às teorias de administração geral nas escolas, primeiro pela ausência de modelos específicos que deem conta de administrar a escola, respeitando suas especificidades, e segundo, porque "todos são aplicáveis à escola, porque existe certa identidade de organização entre empresas em geral e a escolar". Lourenço Filho³ (2007,

³ Esta obra é a 8ª edição do livro publicado originalmente em 1963.

p. 59), ao analisar a influência das teorias administrativas na organização das escolas, destaca a posição de Daniel Griffiths

Em obra de 1959, Daniel Griffiths repete que essas teorias, como em outros ramos do conhecimento, devem ser utilizadas para três fins principais: o de inspirarem a ação prática; o de servirem como base para melhor caracterização de fatos e situações, facilitando a elaboração de novas generalizações; e o de servirem, enfim, como modelos explicativos das próprias atividades, que os estudos da Organização e Administração considerem.

Concomitantemente a este processo de formalização de modelos de administração das escolas públicas brasileiras, de acordo com os estudos de Anísio Teixeira na década de 1970, o governo federal vem adotando historicamente políticas de centralização na organização administrativa, não estabelecendo critérios de distinção dos serviços de ordem técnica que demandam controle e fiscalização das atividades autônomas e subjetivas, tais como a educação. Sendo assim, a educação brasileira foi se estruturando numa configuração tecnicista, com ênfase nos aspectos legalistas, a partir de uma dimensão burocratizante. "Transformou-se a educação em uma atividade estritamente controlada por leis e regulamentos e o Ministério da Educação e as Secretarias de Educação em órgãos de registro, fiscalização e controle formal do cumprimento de leis e regulamentos" (TEIXEIRA, 2005, p. 33).

Com relação à construção do conhecimento no campo da administração da educação, Sander (1995) faz um ensaio destacando o seu desenvolvimento na América Latina, apresentando cinco construções conceituais e analíticas, que se desenvolveram concomitantemente à trajetória da administração pública, baseadas em cinco enfoques: jurídico, tecnocrático, comportamental, desenvolvimentista e sociológico.

O enfoque jurídico baseia-se no caráter normativo e no pensamento dedutivo vinculado à tradição do direito administrativo romano. Inspirado nos modelos utilizados pelos países da Europa (Portugal, Espanha e França), o enfoque jurídico que passou a influenciar a administração da educação latino-americana possui características legalistas, com ênfase na ordem, na regulamentação e na codificação.

No enfoque tecnocrático predomina o racionalismo e a eficiência em detrimento dos aspectos humanos e valores éticos e morais. Baseado no modelo-máquina, a tecnocracia preocupa-se com questões relacionadas à economia e à produtividade. Este enfoque tem sua origem nas teorias administrativas que surgiram no início do século

XX, a partir dos trabalhos de Taylor e Fayol⁴. Para Taylor, o sucesso da organização se daria por meio do aumento da produção e, conseqüentemente, o aumento do rendimento de cada funcionário. Segundo ele, o funcionário produz menos do que deveria por preguiça e precisa ser vigiado pelo seu supervisor direto (TAYLOR, 1999). Fayol destacou-se pelo seu espírito cientificista, desenvolvendo experimentos dentro das organizações para legitimar a teoria de que a organização deveria ser administrada e baseada na racionalização e no tecnicismo do trabalho. Para ele, a tarefa de administrar uma organização deve levar em conta cinco premissas básicas: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

O terceiro enfoque abordado por Sander (1995) foi o comportamental, em 1940, que se opunha ao modelo tecnocrático. Este enfoque é caracterizado pelo resgate da dimensão humana e pela valorização das relações interpessoais pautados no movimento psicossociológico das relações humanas.

O enfoque desenvolvimentista destaca um conjunto de fatores como a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, a teoria do capital humano⁵ e o investimento e suas taxas de retorno individual e social. Estes dois enfoques (comportamental e desenvolvimentista) têm características similares e baseiam-se nas teorias das Relações Humanas e Comportamental. A teoria das Relações Humanas surgiu na década de 1930 a partir dos experimentos de Elton Mayo e tinha como objetivo humanizar e democratizar as organizações. Em oposição à teoria Clássica, os humanistas defendiam os direitos e a valorização do trabalhador por meio de medidas que melhorassem a sua qualidade de vida. Como uma releitura da teoria das Relações Humanas, a teoria Comportamental tinha os mesmos objetivos, porém utilizava a Psicologia como referência conceitual.

O último enfoque apontado por Sander (1995) é o sociológico, em 1960, que é concebido a partir da intersecção de contribuições conceituais e analíticas das Ciências Sociais Aplicadas tendo como principal preocupação a adequação política e cultural dos conhecimentos científicos e tecnológicos na educação e na administração.

É neste contexto de aprofundamento do conhecimento humano e das ideias embasadas nos cinco enfoques apresentados pelo autor que a Administração da

⁴ Frederick Taylor (1856-1915), engenheiro mecânico americano, desenvolveu estudos dentro das organizações tornando-se conhecido como o precursor da Administração Científica. (TAYLOR, F., 1999). Henri Fayol (1841-1925), engenheiro de minas francês, sistematiza experimentos que subsidiarão a Teoria Clássica da Administração (FAYOL, H., 1990).

⁵ SCHULTZ, 1963.

Educação se desenvolveu no Brasil e na América Latina. Inspirada nos modelos de administração pública dos países da Europa e dos Estados Unidos, bem como do período de efervescência política que marcou o início do século XX, a educação pública brasileira se fundamentou a partir do enfoque tecnocrático, “com forte predomínio dos quadros técnicos, preocupados pela adoção de soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos” (SANDER, 1995, p. 11).

Por meio desta referência teórico-conceitual dos enfoques acima apresentados, Sander (2007) aponta quatro modelos conceituais e analíticos, concebidos a partir da organização educacional brasileira, num contexto histórico-social definido por um critério de desempenho administrativo. São eles: eficiência econômica, eficácia pedagógica, efetividade política e relevância cultural.

O modelo de gestão educacional embasado na eficiência econômica deriva-se da concepção da administração clássica, desenvolvida no início do século XX nos Estados Unidos e na Europa, no contexto da Revolução Industrial. Este modelo caracteriza-se pela racionalização do trabalho, máxima produção e mínimo desperdício. O modelo de administração para a eficácia pedagógica surge a partir da teoria comportamental que se fundamenta na prática psicossociológica das relações humanas. Embasada na consecução dos objetivos e estabelecimento de metas este modelo aplicado à educação preocupa-se com os aspectos pedagógicos da escola. A efetividade política, como modelo administrativo, tem suas bases na teoria da contingência, associado à responsabilidade social. Este modelo caracteriza-se pelo envolvimento com a comunidade no atendimento das demandas políticas e sociais. O modelo administrativo embasado na relevância cultural tem sua origem na teoria das organizações e se preocupa com os significados culturais e valores éticos da sociedade, relacionado à qualidade de vida e sustentabilidade (SANDER, 2007).

Associando os modelos de administração apresentados por Sander (1995) às políticas de gestão educacional implantadas nas escolas públicas brasileiras, podemos verificar uma situação paradoxal no que se refere às concepções de educação e à configuração da organização educacional brasileira.

Neste contexto, fica evidente a falta de sintonia entre duas políticas educacionais tão divergentes e excludentes na sua concepção: o gerencialismo e a gestão democrática. A abordagem de Sander (1995), por sua vez, não estabelece nenhum parâmetro de associação conceitual, haja vista que a adoção de modelos embasados na perspectiva da eficiência e da eficácia se identificam com o gerencialismo, a efetividade

política e a relevância cultural que não são elementos constitutivos da gestão democrática.

1.1 A consolidação da administração escolar no Brasil no século XX

A estruturação da administração escolar ocorre a partir do final da primeira metade do século XX, por intermédio da contribuição de vários autores tais como: Antônio Carneiro Leão (1887-1966), Lourenço Filho (1897-1970), Anísio Teixeira (1900-1971) e Querino Ribeiro (1907-1990). Estes educadores, além de fomentarem pesquisas na área da educação, difundindo uma vasta produção bibliográfica, contribuíram com a construção de um referencial teórico da administração escolar brasileira.

A trajetória histórica de consolidação da administração escolar intensificou o processo de legitimação das bases da educação brasileira, por meio das instruções normativas e do desenvolvimento das práticas administrativas, fortalecidas pelas reivindicações escolanovistas que se fundamentavam na cientificidade educacional e na ampliação da oferta da educação pública (DRABACH e MOUSQUER, 2009).

Neste sentido, destacamos a importância destes educadores que deixaram importantes contribuições nas suas obras ou por intermédio da gestão pública, tendo em vista que todos eles ocuparam cargos na administração pública na área educacional.

Antônio Carneiro Leão nasceu em Recife em 2 de julho de 1887 e formou-se em Direito em 1911; foi professor da Faculdade de Recife. Além de ocupar vários cargos acadêmicos e administrativos, foi secretário de educação de Pernambuco de 1929 a 1930. Sua obra abordava questões educacionais e sociológicas. Destacamos a publicação dos livros “O Brasil e a educação popular” (1918), “O ensino na capital do Brasil” (1926), e “Introdução à Administração Escolar” (1953), que abordou pela primeira vez a temática no Brasil. A referida obra contribuiu para o fortalecimento da administração escolar brasileira não apenas por seu caráter inovador, mas, sobretudo, por se preocupar em sistematizar as ações que vinham sendo implementadas no contexto da administração pública educacional na década de 1930, reforçando a necessidade de investigar e discutir questões referentes ao trabalho do diretor.

Manuel Bergström Lourenço Filho nasceu no interior de São Paulo, na cidade de Porto Ferreira, em 10 de março de 1897. Formado em Direito de Faculdade de São Paulo, foi um importante educador que se tornou nacionalmente conhecido por ser um

dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932. Dentre a sua vasta bibliografia destacamos “Tendências da educação brasileira” (1940), “Introdução ao estudo da Escola Nova” (1978) e “Organização e administração escolar: um curso básico” (2007).

Nesta última obra, que contribuiu de forma significativa para o fortalecimento da administração escolar no Brasil; o autor analisa elementos importantes da área, situando-a no contexto educacional brasileiro. Ele divide a obra em duas partes: na primeira, nos quatro primeiros capítulos, discute as influências da administração escolar, trazendo conceitos organizacionais e teorias administrativas em âmbito generalista. Do capítulo cinco ao capítulo sete, o autor discorre acerca da organização e da estrutura da educação e no oitavo capítulo aborda aspectos referentes ao financiamento da educação.

O mesmo autor complementa que a partir da investigação da organização e administração escolar podem ser admitidas duas atitudes gerais: a imitativa e a investigação sistemática. A imitativa "se apoiará na convicção de que todos os problemas possam ser atendidos pela ação de normas derivadas de imitação daquilo que já se venha praticando em empreendimentos similares" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 30). A segunda atitude, de investigação sistemática, "baseia-se no pressuposto de que os fatos e situações de estruturação e gestão, nos empreendimentos escolares como em outros quaisquer, admitem a observação e análise dos elementos de que se compõem" (p. 30), entendendo que existem situações diferenciadas em cada escola, típicas e atípicas, que exigem uma análise específica que contemple a imensa gama de variáveis, recorrentes ou não, comuns ao cotidiano da escola.

Aplicando-se tais modelos, admite-se que profissionais qualificados possam não só analisar e entender situações já existentes, para bem conduzi-las, sem maior alteração, ou para mais a fundo modificá-las, quando esse seja o caso; ou, ainda, para a implantação de novos serviços quando deles se necessite, sem riscos ou com maiores probabilidades de êxito (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 30)

No entendimento do autor, o responsável pela administração da escola deveria levar em consideração estas duas atitudes gerais, imitativa e investigação sistemática, para obter êxito na organização da escola. Dessa forma, o administrador escolar ampliaria sua capacidade de tomada de decisão, podendo escolher de forma integrada a forma de atuação que julgasse mais adequada para cada situação.

Outro autor que deixou uma grande contribuição, por meio de sua atuação política e de seus escritos na área de administração escolar foi Anísio Spínola Teixeira. Nascido em 12 de julho de 1900 em Caetité, interior da Bahia, jurista, educador e escritor, foi um dos grandes responsáveis pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação, ao lado de Lourenço Filho e Fernando de Azevedo. Em sua variada bibliografia, destacamos os textos "Administração pública brasileira e a educação" (1956), "Que é administração escolar?" (1961), "Análise de sistemas e educação" publicado em 1973.

Defensor de uma educação pública e de qualidade acreditava que o país atingiria um patamar de desenvolvimento e maturidade democrática por meio da educação. "O postulado da democracia, acentuo, liga o programa de vida que representa a um programa de educação, sem o qual, uma organização democrática não poderia sequer ser sonhada" (TEIXEIRA, 1956, p. 1).

Em 1961, publicou um artigo na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), intitulado "Que é administração escolar", no qual discutiu a função e o papel do administrador escolar. Na sua reflexão, acentua que no Brasil "qualquer pessoa pode administrar o ensino" (p. 84), mesmo que não tenha o preparo adequado. Sua crítica se concentra no fato de que a gestão pública educacional brasileira nunca se preocupou em colocar administradores nas escolas. O autor aponta, de forma irônica, possíveis motivos para que isso ocorra.

Só percebo dois motivos: um deles é que os professôres são tão perfeitos, que realmente não precisam de Administração, e segundo, que as escolas também sejam tão pequenas, que tais professôres, perfeitíssimos, podem realizar seu trabalho em perfeito estado, digamos, de anarquia, cada um fazendo o que venha lhe parecer que deve fazer e resultando disso uma admirável Administração (TEIXEIRA, 1961, p. 84).

E continua,

[...] ou isto, ou então que as nossas atividades no ensino estejam de tal modo estabelecidas em leis, regulamentos, instruções e programas, que não haja trabalho para Administração. Cada um só tem que cumprir o que está escrito, e está administrada a escola, está administrado o ensino, estão administradas as nossas Universidades (TEIXEIRA, 1961, p. 84).

A forma incisiva de sua abordagem, revelando certo sarcasmo, demonstra a indignação do autor diante de algumas questões relacionadas à administração escolar, enaltecendo a fragilidade de sua estrutura, bem como demonstrando o pouco, ou nenhum, comprometimento com uma política educacional efetiva, condizente com as reais necessidades brasileiras. Mais adiante, com base na atuação prática do

administrador escolar, o autor chega a comparar o seu trabalho ao de um "porteiro" que apenas se responsabiliza por manter a ordem, ou seja, "o papel do Administrador se resume, na maior parte das vezes, em manter bem o serviço de portaria do estabelecimento" (TEIXEIRA, 1961, p. 84).

O autor continua seu raciocínio trazendo um elemento essencial na reflexão acerca da administração escolar: o poder. Em sua opinião, de forma contraditória, as escolas privadas, diferentes das públicas, têm administradores e isso ocorre porque os administradores das escolas particulares têm mais poder que os das escolas públicas, e desta forma, conseguem realizar o seu trabalho de forma adequada. Ao caracterizar o perfil do administrador escolar, Teixeira diz que "O administrador é homem que dispõe dos meios e dos recursos necessários para obter alguns resultados" (TEIXEIRA, 1961, p. 84).

Anísio Teixeira esclarece que existem dois tipos de administração e faz uma distinção entre elas. A primeira delas é uma administração mecânica na qual tudo pode ser calculado para se obter os melhores resultados. De certa forma, é uma administração previsível, na qual um bom planejamento é capaz de assegurar o sucesso, prevendo as possíveis variáveis e estabelecendo mecanismos de ajuste ao longo do processo. É a administração de fábrica. O segundo tipo de administração é o que se aplica à escola, que, segundo o autor, não pode ser comparado à administração empresarial. "Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor. Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o *staff*" (TEIXEIRA, 1961, p. 85).

De acordo com Teixeira, a administração escolar é muito mais difícil que administração empresarial. Para ele, o professor tem um papel fundamental. "Se o professor for sumamente competente, a Administração fica sumamente insignificante" (TEIXEIRA, 1961, p. 85). Ou seja, quanto mais bem preparado for o professor, dominando a sua sala de aula e os aspectos pedagógicos que garantam a aprendizagem do aluno, menos trabalho terá o administrador para organizar a escola.

Teixeira ressalta que houve uma grande expansão dos sistemas de ensino e das escolas na década de 1960, complexificando o processo de desenvolvimento educacional brasileiro, sobretudo no estado de São Paulo. Com isso, houve uma reformulação no papel do administrador escolar, atribuição que era realizada no passado pelos próprios professores, quando as escolas ainda eram pequenas e simples.

O novo administrador terá pois de substituir algumas funções daquele antigo professor, ou melhor, fazer o necessário para que o novo professor, tanto quanto possível, tenha a mesma eficiência daquele antigo professor (TEIXEIRA, 1961, p. 86).

Anísio Teixeira sempre defendeu que houvesse uma distinção entre a administração empresarial e a administração escolar. O autor enfatiza que as escolas norte-americanas tiveram uma grande aproximação com os modelos empresariais, repercutindo no avanço administrativo em detrimento do pedagógico, o que ocorreu de forma contrária na Europa.

Temos que aproveitar a experiência americana, que foi a experiência de intensa organização administrativa e certa pobreza de magistério, sem negligenciarmos a experiência européia, caracterizada pela alta qualidade do magistério e certa pobreza administrativa (TEIXEIRA, 1961, p. 87)

Esta concepção que preconizava a aproximação entre administração empresarial e administração escolar, por meio da aplicação dos preceitos e práticas empresariais nas escolas públicas, foi largamente difundida nos Estados Unidos, com o pretexto de incorporar a eficiência administrativa nas escolas americanas.

Outro grande educador que protagonizou a história da administração escolar brasileira foi José Querino Ribeiro. Nascido em 27 de fevereiro de 1907, em Descalvado, interior de São Paulo, o professor Querino Ribeiro foi inovador para a época, desenvolvendo pela primeira vez no Brasil uma proposta de organização da educação escolar, bem como a teorização dos aspectos relacionados à temática. Dentre as suas publicações destacamos "Fayolismo na administração das escolas públicas" (1938), "Ensaio de uma teoria da Administração Escolar" (1952) e "O problema da administração na formação e no desenvolvimento do sistema escolar brasileiro" (1967).

Ao tratar dos fundamentos da administração escolar no livro "Ensaio de uma teoria da Administração Escolar", o autor busca elementos que possibilitem a construção de um referencial teórico:

Administração Escolar vai funcionar como instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito (RIBEIRO, 1952, p. 45).

Para Ribeiro, a administração escolar deve ser responsável por promover a articulação das ações desencadeadas no ambiente escolar, mas também possibilitar a integração desta com o meio externo, transcendendo os muros escolares, numa dimensão política de relação institucional.

Cabe ressaltar que o contexto histórico ao qual o autor se refere é o final da primeira metade do século XX, período em que o livro foi publicado. Neste sentido, a aproximação dos clássicos das teorias administrativas⁶ com a administração escolar se justifica na medida em que as escolas neste período tinham características tecnicistas, assemelhando-se às organizações empresariais da época.

Ainda com relação à organização da administração escolar, Ribeiro (1952, p. 153) conclui que

Administração Escolar é o complexo de processos, cientificamente determinados que, atendendo a certa filosofia e a certa política de educação, desenvolve-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia.

Novamente a ideia de articulação e integração vem à tona, porém, acrescenta-se a dimensão política e filosófica ao conceito. A expressão "complexo de processos" exprime a amplitude que "cientificamente determinados" se desenvolvem em três momentos específicos, antes das atividades escolares (planejamento), durante as atividades escolares (execução) e depois das atividades escolares (avaliação).

O que se percebe na abordagem do autor é a predominância de aspectos técnicos, condizentes com a realidade da época, que, inspirados nos preceitos racionalistas dos clássicos da administração empresarial, buscaram elementos comuns que justifiquem a aproximação das empresas com as escolas. As discussões acerca desta temática avolumaram-se ao longo de mais de meio século, e continuam acaloradas até hoje, por meio de posicionamentos favoráveis e contrários à utilização das práticas empresariais no âmbito da administração escolar.

Mais recentemente, outra autora que contribuiu significativamente para o fortalecimento da Administração escolar no Brasil foi a professora Myrtes Alonso. Nascida no município de Pereiras, no estado de São Paulo, em 22 de agosto de 1931, desenvolveu estudos em várias instituições acadêmicas, concentrando-se desde a década de 1970 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC). Dentre as suas principais publicações destacamos "Administração Escolar: um trabalho de equipe" (1981), "O papel do diretor na administração escolar" (1988), e "A administração educacional e os desafios da modernidade" (1995).

Na obra "O papel do diretor na administração escolar", a autora trata de questões relacionadas à administração escolar a partir de dois enfoques: a função didática no

⁶ O autor utiliza como referência ao longo de toda a obra os clássicos da administração de empresas: Frederick Taylor e Henri Fayol.

campo da administração escolar e o lugar ocupado pela administração na educação contemporânea. No capítulo 1, a autora discute a problemática da direção de escolas no contexto da administração. Para ela, é necessário reformular a educação a partir das bases, ou seja, que sejam estabelecidos critérios para a aplicação de novos preceitos pedagógicos que se legitimam por meio de novas concepções educacionais. As leis e as regulamentações não podem ser as únicas impulsionadoras da reestruturação da educação e o administrador escolar não pode ser um mero executor. "O papel da administração, neste caso, será justamente o de preparar as condições, estimular e organizar a mudança, ao invés de simplesmente 'executar' medidas e decisões relativas a ela" (ALONSO, 1988, p. 6).

No capítulo 2, Alonso destaca a importância da elaboração de uma teoria da administração escolar. Para a autora, existem muitas dificuldades na formulação de uma teoria que subsidie a administração escolar, em função de três aspectos essenciais:

- a) a natureza da ação administrativa se expressa sobretudo em atos formais e decisões concretas relativamente a situações reais de trabalho em grupo;
- b) a tendência a associarem-se critérios de valor na definição da ação ou comportamento administrativo, definindo-se o 'como deveria ser', ou o comportamento 'ideal', sem relação com o desempenho em situações reais;
- c) a especificidade das organizações existentes, o que muitas vezes leva a supor diferentes tipos de concepções teóricas em Administração [...] (ALONSO, 1988, p. 22-23).

No capítulo 3, Alonso faz um retrospecto da origem das organizações modernas, ressaltando as correntes teóricas que a fundamentam. Nos capítulos 4 e 5, a autora propõe uma análise da organização escolar e da função administrativa da escola, por meio da investigação da escola como um sistema social e a partir das atuais concepções de administração, respectivamente.

A autora conclui que, para compreender a administração escolar, é necessário analisar a verdadeira dimensão deste trabalho, devendo, portanto, levar em consideração, antes de tudo, o comportamento administrativo "Compreender, pois, a administração escolar como função independente das demais funções realizadas na escola é julgar que as funções técnicas podem desenvolver-se por si mesmas" (ALONSO, 1988, p. 183). A autora deixa claro, numa visão sistêmica, o caráter complementar da ação administrativa na escola, resultado da convergência de forças e da sintonia que deve existir para a obtenção do sucesso escolar.

1.2 A administração escolar em um contexto de mudanças: o surgimento da Gestão escolar

Após um período de construção e fortalecimento do referencial teórico da administração educacional, que se estendeu até final do século XX, inicia-se no Brasil um processo de reformulação educacional, em função das mudanças no âmbito dos novos modelos de gestão pública.

Os autores que desenvolveram seus estudos depois da década de 1980⁷ buscaram elementos no referencial teórico sistematizado por seus precursores (alguns deles citados no item anterior), defendendo ou criticando suas ideias, além de procurar compreender a nova dinâmica da educação. As pesquisas que tratam desta temática concentraram-se nos aspectos relativos às dimensões política, econômica e social da gestão educacional brasileira, em virtude da sua grande influência na organização dos sistemas de ensino e das escolas (PARO, 2006; SANDER, 2007).

Neste cenário de consolidação e reestruturação da administração escolar, chama a atenção uma transição conceitual marcante, que se fortalece ganhando notoriedade nacional nos estudos que discutem a temática. Esta transformação passou a ser observada principalmente nos textos acadêmicos produzidos em meados da década de 1980: a substituição do termo “administração da educação” pelo termo “gestão da educação”.

Com efeito, Maia (2008a), ao realizar uma análise dos artigos da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), publicados no período de 1961 a 1968 nos Cadernos de Administração Escolar e dos textos da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), editados entre 1983 e 2000, identifica a alteração de nomenclatura e caracteriza a implicação da utilização do novo termo. Segundo a autora, três momentos mostram-se muito claros na trajetória do conhecimento teórico por meio da análise das produções acadêmicas: o primeiro período (início da década de 1980) resgata o pensamento da administração da educação com ênfase no aspecto político; o segundo período (1986) insere o termo “gestão” nos textos acadêmicos contemplando alterações no âmbito escolar, tais como: modificação nas atribuições do diretor, flexibilidade e autonomia das escolas, processo de decisão

⁷ Dentre os vários autores que desenvolveram pesquisas na área da gestão da educação no Brasil, especialmente no período posterior à década de 1980, destacamos: Arroyo (1983), Gadotti (1989), Gracindo (1995), Luck (2000), Libâneo (2007), Mendonça (2000), Oliveira (2005), Paro (2006), Sander (1995), Vieira (2009), Wittmann (2000).

coletiva, no sentido de promover a gestão democrática nas escolas. Por fim, no terceiro período (a partir da década de 1990), verificou-se a utilização concomitante dos dois termos “administração” e “gestão”, porém com conotações diferentes para designar a mesma coisa.

[...] o primeiro foi associado às formas anti-democráticas de trabalho, ao individualismo, à hierarquia e à centralização das decisões; ao segundo designou-se a possibilidade de horizontalidade das relações, da coletividade, da participação e da descentralização das ações no sistema educacional e nas unidades escolares (MAIA, 2008a, p. 40).

A autora esclarece que a partir dos estudos da década de 1990, a utilização do termo “administração escolar” incorporou uma conotação negativa, enaltecendo a hierarquização e a perspectiva de organização da educação autoritária e impositiva. A mudança para o termo “gestão escolar”, na década de 1986, segundo a autora, foi o resultado de um processo de busca pela democratização das escolas, influenciado por um período de efervescência política, baseado na luta pela democratização do país.

Maia (2008b, p. 69), fazendo referência à obra de Barroso (1995), para quem a modificação do termo administração para o termo gestão é uma confusão terminológica, evidenciando “a existência de uma distinção conceitual frágil e ambígua, do ponto de vista teórico e prático, na utilização dos dois termos, em diferentes países e contextos”. Para Glatter (1972), apud Maia (2008b), tanto a administração quanto a gestão estão inseridas no contexto organizacional escolar e se relacionam à determinação das funções e à tomada de decisão. Outros autores como Hoyle (1986) consideram que a inclusão do termo gestão na coordenação das atividades da escola teve um caráter mais simbólico.

Com relação à organização e administração escolar, Lourenço Filho destaca em uma de suas obras que

[...] de modo geral, esse nome sugere a observação, caracterização, classificação e relacionamento dos fatos da estruturação dos serviços regulares de ensino, dos modos de sua gestão e de sua condução bem articulada, quer se passem numa só escola, em várias delas, ou em muitas que um sistema definido venham a compor (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 29).

Ressaltamos, contudo, que a utilização do termo "gestão" por Lourenço Filho, para designar uma ação dentro da administração escolar denota o entendimento do autor de que a gestão possui um caráter técnico no âmbito da organização da escola. O mais interessante é que esta observação foi elaborada em 1963, quando da primeira edição da

obra citada, ou seja, mais de duas décadas antes da inclusão do termo gestão nos textos acadêmicos.

Silva Junior (2002, p. 199), ao analisar o surgimento do termo gestão no contexto da organização educacional brasileira, ressalta que é necessário compreender o "[...] predomínio da noção de gestão sobre a de administração". Para o autor, a incorporação do termo gestão induz uma conotação diferenciada, relacionada à gestão empresarial.

[...] observa-se a crescente mercadorização dos critérios de gestão educacional, com a prevalência da lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito à educação. Prevalecendo a lógica do mercado educacional, o que se constata é a estagnação teórica da administração educacional como campo de conhecimento e de investigação (SILVA JUNIOR, 2002, p. 199).

O autor esclarece que a predominância da lógica da administração empresarial aplicada no âmbito da organização da educação brasileira, estabeleceu uma contradição, na medida em que esta lógica não corrobora com a perspectiva de implantação da gestão democrática nas escolas públicas e nos sistemas de ensino em todo país. Os aspectos divergentes não compactuam: por um lado, a racionalização da educação, a ênfase nos resultados estatísticos, a diminuição dos recursos financeiros visando o barateamento do processo educacional, características comuns na administração empresarial e, por outro lado, a implantação da gestão democrática que exige a participação no processo de decisão, aumento nos investimentos melhorando as condições de infraestrutura das escolas, ênfase na formação do indivíduo etc.

Apesar de Barroso (1995) demonstrar que as diferenças entre a administração escolar e a gestão escolar são irrelevantes, Silva Junior (2002, p. 202) chama a atenção para a "necessidade de refletir sobre as conseqüências práticas para a administração escolar no Brasil e fora dele do quase abandono do conceito de administração escolar em favor do conceito de gestão escolar".

A incorporação da lógica da administração empresarial aos órgãos de gestão pública trouxe mudanças na organização da educação brasileira. A expansão desta lógica, que estabelece como prioridade a avaliação da gestão da escola, limita o trabalho do diretor que passa a se concentrar na manutenção estrutural da escola, relegando a segundo plano, ou a outras instâncias, o papel de desenvolver estratégias relativas ao processo de aprendizagem e a qualidade na escola (SILVA JUNIOR, 2002).

O autor complementa que

Uma administração que não discute o sentido público ou moral das finalidades a que se volta, limitando-se a buscar os meios necessários à sua realização, pode até ser eficaz, mas, certamente, não será educacional (SILVA JUNIOR, 2002, p 204).

A consequência da adoção de medidas associadas à administração empresarial pode ser observada com frequência nas escolas públicas, que não desenvolvem adequadamente os processos de aprendizagem, para concentrar-se na gestão de recursos, no estabelecimento de metas e nos resultados da avaliação em larga escala. Dessa forma, a escola perde a sua identidade em detrimento da busca pela eficiência e pela maximização dos resultados, que nem sempre podem ser mensurados de forma tão técnica como desejam os órgãos gestores.

Diante do exposto, verificamos que o processo de incorporação do termo "gestão" na administração escolar brasileira tem suscitado muitas dúvidas, que nos remetem a questionamentos que até hoje não foram esclarecidos.

Será a escolha ou adoção de um ou outro substantivo responsável pelas atribuições de suas qualidades ou de seus defeitos? Ou seja: é afirmável que, nos artigos analisados, a administração pressupõe centralização de poder, hierarquia, autoritarismo, e a gestão, por sua vez, cede espaço à horizontalidade nas relações, coletividade e descentralização de poder? (MAIA, 2008b, p. 74).

A autora questiona se é possível afirmar com plena convicção que a incorporação do termo gestão escolar, conjugada com a substituição quase total do termo administração escolar, foi responsável pela metamorfose institucional e acadêmica, capaz de transformar a educação brasileira de centralizadora a democrática? Quais fatores estariam relacionados a este evento?

Destacamos dois aspectos centrais que consideramos relevantes nesta discussão: a reforma da educação e a adjetivação democrática associada ao termo gestão. De acordo com Barroso (1995), a fragilidade conceitual que se estabelece nos termos "administração" e "gestão" relaciona-se ao processo de reforma da educação desencadeado em várias partes do mundo no final do século XX e que no Brasil ocorreu na segunda metade da década de 1990. A incorporação do termo "democrática" à gestão escolar ganhou legitimidade por meio da legislação vigente (BRASIL, 1988; 1996), e da luta da população em busca de uma sociedade mais justa e participativa.

Paro (2006, p. 18) conceitua gestão⁸ como a "utilização racional de recursos para a realização de fins determinados". Segundo o autor, este conceito pode ser utilizado numa concepção mais generalista, ou seja, refere-se a qualquer tipo de gestão, seja ela pública, privada, industrial ou hospitalar. O termo "recursos" contempla uma variedade de aspectos, tendo em vista a amplitude administrativa de qualquer instituição, sejam elas: recursos físicos, materiais, humanos, financeiros etc. Portanto, utilizar racionalmente os recursos significa administrá-los da melhor forma possível, de forma integrada, numa visão sistêmica, pois cada recurso depende direta ou indiretamente do outro. O termo variável neste conceito são os "fins determinados", relacionados aos objetivos, que serão diferentes de instituição para instituição.

Portanto, a aplicação do conceito de gestão de Paro à educação brasileira revela na sua concepção generalista duas faces: as características comuns existentes em qualquer instituição, independente da sua constituição, e o caráter específico que estabelece a identidade da instituição, seus objetivos, seus valores e suas metas.

Concomitantemente a esta discussão no âmbito da organização da educação pública brasileira, o país passava por um período de mudanças, de reformulação e de conquistas sociais. O crescimento econômico coloca o Brasil em posição de destaque junto aos países emergentes, exigindo uma reestruturação em todos os setores, inclusive o da educação, de forma a absorver o aumento da demanda, adequando-se à nova realidade que se configurava.

Neste cenário de transformações na gestão pública brasileira, que ocorreu no final do século XX, alguns aspectos centrais relacionados à organização da educação brasileira, tais como gestão democrática, descentralização, autonomia, passaram a ganhar relevância no cenário nacional, em função do impacto na estrutura política administrativa da educação pública, tornando-se temas recorrentes nas discussões e textos acadêmicos (BROOKE, 1989; CASASSUS, 1995; MENDONÇA, 2000).

O desafio de reformular a gestão da educação brasileira, visando torná-la mais efetiva no combate aos problemas estruturais que se avolumavam em todas as regiões, exige um esforço contínuo e permanente no sentido de implementar mudanças que possibilitassem o desenvolvimento da educação de forma ordenada. Não basta apenas ampliar a estrutura existente para atender ao aumento da demanda, seria necessário desconstruir os modelos de gestão obsoletos, pautados no autoritarismo e na

⁸ O autor considera "administração" e "gestão" termos sinônimos (PARO, 2010, p. 765).

centralidade administrativa, para reconstruir modelos mais democráticos, que se aproximassem mais das novas concepções de educação e dos anseios da sociedade.

Para atender a esta expectativa da população de consolidação de um país democrático, com uma educação democrática, alguns autores⁹ produzem artigos discutindo a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no inciso VI do artigo 206, estabelece que o ensino seja ministrado com base no princípio de gestão democrática. A LDB 9.394/96 (BRASIL, 1996) no artigo 3, inciso VIII, repete o texto constitucional com relação ao princípio de gestão democrática. No artigo 14, estabelece que "os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica" e no artigo 56 determina que "as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática".

Segundo Cury (2002, p. 173), a gestão democrática tem suas bases fundamentadas no desenvolvimento da sociedade e na participação na gestão pública, ressaltando as especificidades da escola, que deve ser democrática por excelência.

Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. [...] Afirma-se, pois, a escola como espaço de construção democrática, respeitando o caráter específico da instituição escolar como lugar de ensino/aprendizagem.

O mesmo autor afirma que o princípio da gestão democrática na escola se estabelece inicialmente de forma limitada, considerando apenas a eleição de diretores como mecanismo de provimento do cargo de gestor escolar. Entretanto, se fortalece na medida em que incorpora o sentido de construção de uma escola participativa, que combate a desigualdade, a discriminação e a postura autoritária na forma de organização e na condução das práticas educacionais.

Para Mendonça (2000, p. 321), "a democratização e a descentralização da gestão educacional ganharam contornos de indissociabilidade", em função da ausência de autonomia das escolas públicas que, passam a exercer um papel periférico. Segundo o autor, a luta pelo processo de descentralização remonta à década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Contudo, o centralismo administrativo vem sendo mantido em função da burocratização do Estado e do fortalecimento do

⁹ Dentre eles destacamos Ferreira e Aguiar (2000), Gohn (2006) e Mendonça (2000).

patrimonialismo como forma de manutenção do poder. Ao analisar o processo de descentralização no México, Lever (1999) afirma que o maior argumento em defesa da descentralização concentra-se na distribuição de poder e mobilização de recursos.

A análise de um processo de descentralização da educação, segundo Casassus (1995)¹⁰, deve levar em consideração três aspectos preliminares: a complexidade do tema, a relação de poder e a sua dimensão instrumental. Por se tratar de um tema tão complexo, é necessário analisar todas as variáveis que interferem no processo, relacionadas aos aspectos técnicos, financeiros, de eficiência, de qualidade, dentre outros. "No entanto, na base de todos se encontra a questão do poder na sociedade" (p. 38), ou seja, de que forma a centralização ou a descentralização modificam o fluxo de poder na sociedade, alterando as atribuições e responsabilidades. "Os processos de descentralização ou centralização são processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade" (CASASSUS, 1995, p. 37). Com relação à dimensão instrumental, o autor chama atenção para a utilização da descentralização como um mecanismo de controle social e privatização, como foi o caso do Chile, no período da ditadura militar quando a descentralização foi muito combatida.

Casassus esclarece ainda, que muitas vezes ocorre um equívoco na análise das políticas de descentralização, quando na prática o que ocorre não é a descentralização e sim a desconcentração.

Neste aspecto, a distinção fundamental entre desconcentração e descentralização consiste em que a desconcentração é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder central, com seu desejo de levar as decisões para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional. Por este prisma, a desconcentração é uma política que reflete a lógica do poder central. [...] Por outro lado, a descentralização é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder local (CASASSUS, 1995, p. 40).

A relação entre o órgão central de gestão da educação e os órgãos locais passa a ter uma importância significativa na medida em que estabelece os parâmetros relativos aos repasses de recursos financeiros, orientações técnico-administrativas, esclarecimentos sobre a implantação de programas e projetos etc. Apesar da legislação vigente determinar que as instâncias centrais transfiram a responsabilidade da

¹⁰ O autor faz uma análise do processo de descentralização da educação no artigo intitulado "A centralização e a descentralização da educação", publicado em 1995. O artigo discute a repercussão da descentralização da educação nos países da América Latina, destacando o caráter emancipatório, como forma de romper com os ex-centros coloniais, fortalecendo uma república independente.

organização dos sistemas de ensino para as instâncias locais, legitimando o processo de descentralização da educação, o que se verifica é que esta transferência priorizou a “capacidade de gestão em relação à capacidade de planejamento que foi reduzido às suas dimensões técnicas e financeiras” (GENTILINI, 2010, p. 23).

Esta postura do órgão de gestão central restringe a atuação das instâncias locais, limitando o seu poder de decisão, descaracterizando a descentralização que se configura de forma unilateral. Perde-se uma grande oportunidade de fortalecer os municípios, possibilitando o seu desenvolvimento de forma autônoma, condizente com o seu contexto e com a sua realidade local. O processo de descentralização só tem sentido se for implementado concomitantemente com o fortalecimento dos governos locais, privilegiando o caráter democrático. Mesmo porque "a descentralização não é, [...] intrinsecamente democratizante, podendo ser implementada por meio de mecanismos autoritários” (MENDONÇA, 2000, p. 329).

Para Brooke (1989), o principal problema no processo de descentralização da educação brasileira foi a falta de clareza nos objetivos da administração educacional, bem como as ambigüidades relativas às incumbências e responsabilidades das esferas públicas. Segundo o autor, a articulação entre estados e municípios na definição das formas de oferta do ensino público sempre foi controversa, em função da ausência de legislação que regulamente a matéria, dificultando a redistribuição de recursos financeiros e aumentando os entraves burocráticos, causando morosidade nos processos administrativos relativos à escola.

Concomitantemente à implantação do processo de democratização e descentralização da educação brasileira, outros aspectos centrais passam a ser discutidos com frequência, tais como a autonomia das escolas. Segundo Mendonça (2000), a autonomia da escola é o mais importante objetivo a ser alcançado para a implantação da gestão democrática nas escolas públicas.

A ideia de autonomia, entendida como faculdade de governar-se por si mesmo, de autodeterminar-se, quando aplicada à escola guarda os condicionamentos que circunscrevem o seu uso aos limites impostos pela organização dos sistemas de ensino nos quais ela está incluída (MENDONÇA, 2000, p. 362).

Para o autor, a conquista da autonomia impulsionaria um processo de participação em todos os níveis educacionais, estabelecendo novos padrões de relacionamento a partir de uma estrutura político-administrativa mais favorável ao desenvolvimento da gestão democrática na escola. Contudo, a autonomia é “um

fenômeno ainda distante da realidade escolar”, corroborando as políticas centralizadoras que vêm sendo implementadas nos sistemas de ensino em todo país, distanciando a escola dos órgãos centrais que tomam as decisões (MENDONÇA, 2000, p. 364).

Barroso (1996), ao analisar a autonomia da escola sob a ótica do desenvolvimento de políticas públicas em vários países, ressaltou a influência de mecanismos de reforma da administração escolar, que legitimaram a generalização da gestão como forma de organização do sistema educacional, caracterizando a autonomia por meio de duas dimensões distintas: a autonomia decretada e a autonomia construída. Segundo o autor, a autonomia decretada associa-se à ideia de transferência de poderes e funções dos órgãos centrais para os órgãos locais (descentralização), fortalecendo o processo de tomada de decisão da escola e de participação da comunidade escolar. Apesar das diferenças, a implantação deste modelo administrativo se fundamenta na perspectiva da “escola baseada na gestão¹¹”, onde a escola ganha autoridade para definir a alocação de recursos, devendo prestar contas ao órgão central de gestão.

Por outro lado, a autonomia construída se efetiva a partir das bases, correspondendo “ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios” (BARROSO, 1996, p. 10). A autonomia construída se fundamenta na convergência de interesses dos sujeitos envolvidos na comunidade escolar, com vistas a atingir objetivos comuns por meio da articulação e somatória de forças. Ela se materializa na medida em que se estabelece o equilíbrio entre a autonomia dos professores, dos pais, dos gestores, formando a autonomia da escola.

As dificuldades para a consolidação da autonomia escolar são muitas, como ressaltava Mendonça (2000), principalmente em função da infraestrutura precária e da condição de submissão pela qual ela se sujeita, bem como a dependência legal e normativa.

A autonomia da escola pública não pode estar associada a uma situação de afastamento do Estado de suas obrigações como provedor das necessárias condições de infraestrutura. Não existe, portanto, autonomia da escola pública sem o indispensável custeio do estado. Mais do que isso, a autonomia da escola tem como decorrência a reorganização das estruturas burocráticas dos órgãos hierarquicamente superiores no sentido de permitir que exista o necessário apoio ao funcionamento das unidades (MENDONÇA, 2000, p. 367).

¹¹ SBM (*School Based Management*)

Conforme destaca o autor, o Estado tem um papel fundamental de criar condições necessárias para a efetivação da autonomia da escola, como um requisito essencial para a consolidação de uma gestão democrática. Mais do que uma exigência legal, é a materialização de uma perspectiva de educação pública voltada às necessidades da sociedade, que busca na escola um caminho para a melhoria da qualidade de vida e o resgate da cidadania e dos direitos humanos.

1.3 Os estudos sobre Política e Gestão da educação no Brasil

Gracindo e Wittmann (2001) publicaram o Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil, no período de 1991 a 1997, com o intuito de sistematizar o conhecimento na referida área. Este trabalho contribuiu para o mapeamento das pesquisas relacionadas à Política e a Gestão da Educação na década de 1990, identificando quais os temas mais abordados neste período.

Três critérios foram utilizados pelos autores para o levantamento inicial de dados: pertinência temática - identificar pesquisas que desenvolvessem temáticas relacionadas a uma das categorias elencadas; pertinência temporal – analisar as pesquisas que ocorreram no período estipulado (1991-1997) e, por fim, foram excluídas pesquisas que continham falta de dados e/ou preenchimento incorreto do instrumento de coleta de informações.

Os organizadores da pesquisa analisaram os estudos realizados a partir de três fontes iniciais: dissertações de mestrado, teses de doutorado e pesquisas docentes (individuais ou coletivas). As pesquisas foram classificadas e divididas por categorias, conforme a tabela abaixo.

Tabela 1: Número de pesquisas por categoria

Categoria	N. de pesquisas	%
Direito à Educação e Legislação	74	8,0
Escola, Instituições Educativas e Sociedade	114	12,6
Financiamento da Educação	25	2,7
Gestão da Escola	134	14,4
Gestão da Universidade	98	10,5
Gestão de Sistemas Educacionais	62	6,7
Municipalização e Gestão Municipal	60	6,5
Planejamento e Avaliação Educacionais	43	4,7
Políticas de Educação	139	15,0
Profissionais de Educação	143	15,4
Público e Privado na Educação	33	3,5
TOTAL	922	100

Fonte: Gracindo e Wittmann (2001, p. 17)

Conforme demonstrado na Tabela 1, os dados apontam que os temas que apresentaram maior número de pesquisas referem-se aos Profissionais da Educação, com 143, Políticas da Educação, com 139 e Gestão da Escola, com 134. A somatória dos três temas que desenvolveram mais pesquisas no período estudado perfazem um total de 44,8%, ou seja, quase metade de todas as pesquisas analisadas.

Os temas menos estudados abordavam questões relacionadas ao Financiamento da Educação, Público e Privado na Educação e Planejamento e Avaliação Educacional, com um total de 101 pesquisas, atingindo um patamar de pouco mais de 10% do total.

O capítulo que trata da Gestão da Escola na referida pesquisa foi escrito por Witmann e Pazzeto (2001), os quais identificaram como temáticas convergentes: participação e democratização da escola, conselhos escolares, direção da escola – funções, liderança, organização do trabalho escolar e autonomia da escola. Com um total de 134 documentos analisados, perfazendo um total de 14,4% das pesquisas, a avaliação dos pesquisadores aponta para a centralidade da escola e da aprendizagem como os aspectos centrais abordados.

Este estudo teve uma importância fundamental na medida em que promoveu a sistematização e o registro das pesquisas realizadas na década de 1990 na área de Política e Gestão da Educação, servindo de parâmetro para a análise e o acompanhamento do desenvolvimento das pesquisas ao longo das últimas décadas. Ressalta-se, ainda, a importância da participação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que esteve sempre à frente da pesquisa, mobilizando e articulando os pesquisadores regionais que participaram de todo o processo e desenvolvimento da pesquisa.

A mesma Associação publicou em 2011 um estudo organizado por Martins (2011) intitulado “Estado da Arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados”. A referida pesquisa identificou 753 trabalhos realizados no período de 2000 a 2008, tendo como fontes documentais dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos científicos e anais de eventos.

Tabela 2: Distribuição das fontes documentais por categoria de análise, segundo o tipo de fonte documental (2000-2008)

Categorias de análise	Fontes documentais						TOTAL	
	Teses e dissertações		Artigos		Anais			
Espaços e canais de participação intra-escolar	59	15%	15	7%	11	8%	85	11%
Relações e práticas intra-escolares	174	43%	57	26%	79	61%	310	41%
Políticas, programas e projetos governamentais e não-governamentais	161	40%	126	58%	34	26%	321	43%
Teorias e Conceitos	12	3%	19	9%	6	5%	37	5%
TOTAL	406	100%	217	100%	130	100%	753	100%

Fonte: Martins (2011, p. 60)

A Tabela 2 nos permite visualizar que 43% dos trabalhos se concentram na categoria políticas, programas e projetos governamentais e não-governamentais (321), sendo que a maioria destes (58%) foram artigos publicados em periódicos científicos.

Do total de trabalhos analisados (753), mais da metade (53,9%) são teses de doutorado e dissertações de mestrado, o que demonstra o aumento dos Programas de Pós-Graduação em todo o território nacional na última década, bem como o estímulo à pesquisa científica e à produção acadêmica nos referidos programas.

Além das duas pesquisas citadas sobre o Estado da Arte, analisamos algumas dissertações de mestrado e teses de doutorado que têm discutido a Gestão da Escola no Brasil, tratando especificamente do cotidiano da escola, bem como refletindo sobre os aspectos centrais relacionados às atribuições dos diretores, objeto de estudo desta tese de doutorado.

Ao realizarmos pesquisa no Banco de Teses da Capes¹², utilizando o termo “Gestão Educacional”, identificamos 53 teses de doutorado e 216 dissertações de mestrado. O termo “Gestão Escolar” apareceu em 116 teses de doutorado e 671 dissertações de mestrado. Com o termo “Diretor Escolar”, pudemos identificar 66 teses

¹² Todas as pesquisas cadastradas no Banco de Teses da Capes relacionam-se ao período de 1987 a 2010.

de doutorado e 385 dissertações de mestrado. Cabe ressaltar que as pesquisas selecionadas nem sempre têm relação direta com a temática que foi utilizada como critério de busca. Dessa forma, foi necessária uma investigação mais aprofundada dos títulos e resumos das respectivas pesquisas.

Após a análise dos resumos das teses e dissertações cadastradas no Banco de Teses da Capes verificamos que um dos temas mais recorrentes foi o processo de escolha de diretores escolares no Brasil. Neste sentido, destacamos as pesquisas de Silva (2006), intitulada “A participação da comunidade escolar como fator de influência na reeleição/não-reeleição dos diretores de escola” e de Dourado (1990), intitulada “Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?”.

Outra pesquisa que abordou a temática foi a de Cardoso (2008), com o título “O ideário gerencial no trabalho do diretor escolar: concepções, contradições e resistências”. A dissertação traz uma contribuição importante no sentido de contextualizar o trabalho do diretor diante das reformas educacionais e da influência dos organismos multilaterais na gestão escolar, porém não discute algumas questões fundamentais tais como processo de escolha do diretor, bem como não estabelece relações entre a gestão escolar no âmbito nacional e local, limitando-se a caracterizar o diretor apenas no município estudado. Zero (2006) desenvolveu sua pesquisa sob o título “Diretor de Escola: Compromisso Social e Educativo” e analisou a atuação do diretor a partir do compromisso social e educativo no âmbito escolar. A autora caracterizou o cargo do diretor num contexto social, mas não abordou os aspectos referentes à influência política que o diretor sofre no desenvolvimento de suas atribuições. A pesquisa de Almeida (2003) discutiu a capacidade de intervenção do diretor na organização da escola, intitulada “A Intervenção (Im)Possível no Cotidiano de uma Escola: relato do trajeto de um diretor de escola na rede pública municipal”. A tese refletiu sobre a possibilidade de intervenção do diretor na organização da escola, porém não discutiu o impacto das políticas públicas no trabalho do diretor escolar.

As três pesquisas destacadas acima investigam aspectos relativos ao diretor escolar, enfocando especificamente seu trabalho, sua atuação e intervenção no âmbito da escola. A presente tese aborda algumas questões referentes ao diretor escolar, tal como as pesquisas acima citadas, com o objetivo de caracterizar o principal ator da gestão escolar. Entretanto, nossa pesquisa tem um caráter mais abrangente, expandindo-se para o sistema educacional, percorrendo um caminho que não foi trilhado pelos estudos analisados. Nossa intenção em registrar estas pesquisas foi de mostrar quais

abordagens tem sido feitas nas pesquisas de mestrado e doutorado no Brasil, no que se refere à gestão escolar e seus desdobramentos.

1.4 Gestão escolar no âmbito da educação brasileira

Os estudos sobre gestão escolar no Brasil têm demonstrado que a partir da década de 1980 desencadeia-se um processo de reformulação das escolas, em virtude da reforma do Estado, com implicações profundas na gestão escolar e no trabalho do diretor (HYPÓLITO, 2008, KRAWCZYK, 1999; MARQUES, 2006).

Estes estudos apontam para a necessidade de refletir acerca das dimensões política e econômica que envolvem a gestão escolar em função da proximidade desta com a gestão educacional nas esferas municipais, estaduais e federal. Neste sentido, o cargo de diretor escolar se reveste de um caráter político que pode ser usado pelo órgão gestor local como forma de garantir a perpetuação do poder e a manutenção dos interesses político-partidários.

Entretanto, há um fator que determina a especificidade da gestão escolar, na medida em que os estados e os municípios adotam modelos diferenciados de gestão, de acordo com a sua realidade e o seu contexto, dependendo de cada região, estado ou município no qual a escola se encontre. Além disso, há um caráter pessoal na gestão escolar, que se manifesta por meio das idiossincrasias referentes ao diretor, que leva em consideração aspectos intrínsecos que dificilmente podem ser medidos e que fazem da gestão da escola algo tão complexo e diverso. Neste caso, a personalidade do diretor, a forma como ele trabalha e a sua capacidade de negociação fazem a diferença na maneira como a escola será administrada.

Krawczyk (1999, p. 112), ao investigar a gestão escolar tomando como referência 11 municípios brasileiros, refere-se ao *locus* da pesquisa como um “campo minado”, sujeito a todo tipo de diversidade. Segundo a autora, as reformas educacionais brasileiras instigaram “o início de uma mudança radical na maneira de pensar e implementar a gestão dos sistemas educativos concentrada, principalmente, na instituição escolar e sua autonomia”.

A mesma autora complementa que não se deve pensar na gestão apenas como uma forma de atingir os objetivos da escola, correndo o risco de fragmentar um processo que é muito mais amplo e complexo. “Portanto, é possível pensar a gestão

escolar como um espaço privilegiado de encontro entre o Estado e a sociedade civil na escola” (KRAWCZYK, 1999, p. 117).

No que se refere à relação do diretor com a secretaria de educação, o que se verifica na prática, dentre outros aspectos, é uma descontinuidade das políticas que, em função da mudança de governo, não são reaproveitadas ou reformuladas de forma a articular-se às reais necessidades da escola. A escolha da proposta pedagógica, ou das práticas inovadoras, nem sempre é debatida no âmbito da escola, ficando concentrada no nível macro da política educacional, excluindo os atores que compõem a dimensão sócio-cultural da escola (TORRES e GARSKE, 2000).

Esta falta de sintonia entre os sujeitos que participam da gestão escolar promove um descompasso tanto na escola como no sistema de ensino, dificultando o encaminhamento de ações que poderiam servir para várias escolas, tendo em vista que muitas delas têm problemas semelhantes e poderiam se utilizar das mesmas orientações para a sua resolução. É neste sentido que o diretor assume um papel de fundamental importância na gestão da escola. “Queremos chamar a atenção para o importante papel articulador da gestão escolar entre as metas e os delineamentos político-educacionais e sua concretização na atividade escolar” (KRAWCZYK, 1999, p. 117).

A articulação entre a escola e o órgão gestor local depende da disposição de ambas as partes em promover um diálogo constante e uma troca de informações, bem como da capacidade de negociação e habilidade pessoal tanto do diretor como do secretário de educação. Podemos dizer, em âmbito geral, que a gestão escolar se fundamenta na manutenção da relação entre a escola e o órgão gestor. “Portanto, é possível pensar a gestão escolar como um espaço privilegiado de encontro entre o Estado e a sociedade civil na escola” (KRAWCZYK, 1999, p. 117).

Como esta relação materializa-se por meio de aspectos muito particulares, seria imprudente estabelecer um parâmetro de comparação entre a gestão das escolas brasileiras, tendo em vista os regionalismos e as especificidades comuns aos países com dimensões continentais, como é o caso do Brasil. Porém, as pesquisas sobre gestão escolar apontam uma forte influência das políticas de gestão desencadeadas pelos órgãos centrais¹³, “no contexto da reestruturação produtiva capitalista e das orientações políticas, econômicas e educacionais de inspiração neoliberal” (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 234). Neste sentido, verificamos que muitas vezes o diretor

¹³ Destacamos os artigos de Botler (2003) e de Souza (2012).

submete-se a um modelo de gestão voltado a interesses políticos, manipulando ações que não corroboram o desenvolvimento da escola e o alcance dos seus objetivos.

Esta relação de dependência entre o diretor e a instância superior muitas vezes limita o processo organizacional da escola, dificultando o trabalho do diretor e o seu poder de decisão. Isso demonstra que a “gestão escolar não se esgota no âmbito da escola. Ela está estreitamente vinculada à gestão do sistema educativo” (KRAWCZYK, 1999, p. 118), reforçando a hipótese de que apesar da aparente autonomia da escola, o trabalho do diretor ainda está fortemente atrelado aos mecanismos de controle do Poder Público, pautados pelos interesses políticos locais e pela manutenção do poder como forma de enfraquecimento e desvalorização da escola.

No que se refere às formas de implementação de políticas relacionadas à gestão escolar, Gracindo (2009, p. 2) destaca duas vertentes que são verificadas com frequência no atual panorama brasileiro: “uma, que reflete a visão predominantemente econômica da gestão e, outra, que revela a supremacia da visão socioantropológica dessa prática”. A primeira conotação resgata o ideário “neotecnicista”, que se embasa no modelo de escola mercantilista, no qual o diretor assume a função de “gerente”, desempenhando um papel meramente burocrático e operacional. A visão socioantropológica tem seu foco no processo educacional, levando em consideração os sujeitos envolvidos, numa concepção de gestão democrática da escola. Segundo a autora, a concepção socioantropológica favorece a implantação de uma gestão democrática, pois “desvelam-se as dimensões política e pedagógica da gestão escolar, intrinsecamente ligada à prática educativa e com um forte compromisso com a transformação social (GRACINDO, 2009, p. 2).

Segundo Wittmann (2000, p. 89), é preciso promover uma mudança na perspectiva da gestão escolar, pois “vivemos em tempos de novas rupturas e de novas configurações”, que mudam radicalmente o cenário da gestão da escola e do diretor por meio do aumento progressivo das suas demandas de trabalho. O autor complementa que não basta melhorar ou reformular o que já existe, mas é necessário desencadear novos processos que possibilitem a abertura para a apropriação de novas práticas educativas, mais condizentes com o momento atual em que vivemos. A legitimação destas novas práticas perpassa, impreterivelmente, a estrutura administrativa e os modelos organizacionais da escola que se materializam por meio dos procedimentos de gestão desencadeados pelos diretores. A estrutura administrativa da escola geralmente é

imposta pelos órgãos centrais, demonstrando a pouca interferência do diretor neste quesito.

Com relação aos modelos organizacionais adotados pela escola, Lima (2011) analisa as diversas concepções de organização escolar, utilizando uma abordagem sociológica, dando ênfase à influência do Poder Público na configuração da escola e os caminhos que ela tem seguido no desenvolvimento de suas ações. O autor faz referência a dois modelos organizacionais da escola: os modelos como construção teórica e o modelo como configuração socialmente construída ou em construção. Os modelos como construção teórica servem como referenciais analíticos conceituais, que explícita ou implicitamente, dão embasamento à elaboração dos modelos e à orientação das ações administrativas. Já os modelos como configuração socialmente construída ou em construção levam em conta o contexto de racionalidade das instituições escolares, numa abordagem normativa com caráter formal e técnico-burocrático.

A partir desta concepção dos modelos organizacionais da escola, verificamos o dualismo teoria/prática¹⁴ que se constitui no arcabouço institucional que norteia a ação do diretor. A construção do modelo de organização da escola é regida, portanto, pelo embasamento teórico-conceitual disponibilizado por meio de estudos e pesquisas realizadas no meio acadêmico, vivenciadas pelos gestores através de formação específica e da sintonia estabelecida entre o diretor e a secretaria de educação, na medida em que ambos, em regime de colaboração, deveriam planejar o formato de organização da escola.

Retomando os modelos organizacionais da escola pública descritos por Lima (2011), verificamos que o dualismo teoria/prática na gestão da educação se constitui num campo em construção. Primeiro porque o referencial teórico que embasa a administração escolar não acompanhou o desenvolvimento da sociedade e as transformações ocorridas no âmbito da escola, necessitando de modelos de gestão mais adequados à nova realidade. Segundo porque as políticas formuladas a partir deste referencial teórico também necessitam de reformulação. E por fim, a própria concepção de educação foi ampliada e modificada, abarcando novos paradigmas e abordagens que questionam os métodos e práticas utilizados nas instituições escolares de hoje.

¹⁴ Em relação ao movimento teórico-prático da administração da educação, Wittmann (2000) faz referência a dois momentos marcantes neste processo: o deslocamento da decisão para o chão da escola e a evolução teórico-prática da administração da educação.

No que se refere às concepções de organização da escola e aos modelos de gestão, Libâneo (2004) destaca que existem duas concepções antagônicas relacionadas à finalidade social e política da escola: a científico-racional e a sociocrítica. Para o autor, a concepção científico-racional baseia-se na burocracia e no tecnicismo, ao passo que na sociocrítica

[...] a organização escolar é concebida como um sistema que agrega pessoas, destacando-se o caráter intencional de suas ações, a importância das interações sociais no seio do grupo e as relações da escola com um contexto sociocultural e político (LIBÂNEO, 2004, p. 120).

A partir desta concepção, Libâneo identifica quatro modelos de gestão que podem ser encontrados nas escolas brasileiras, conforme descritos no quadro abaixo.

Quadro 1: Modelos de gestão escolar

Modelos de gestão	Ênfase	Características
Técnico-científico	<ul style="list-style-type: none"> - Hierarquia de cargos e funções; - Racionalidade do trabalho; - Eficiência dos serviços escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Divisão técnica do trabalho; - Poder centralizado no diretor; - Administração regulada.
Autogestionária	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidade coletiva; - Ausência de direção centralizada; - Participação igualitária. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão social; - Decisões coletivas; - Auto-organização.
Interpretativa	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão de significados subjetivos; - A escola como uma realidade social; - Interação entre pessoas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baseada em valores; - Ação organizadora; - Práticas compartilhadas.
Democrático-participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Baseada na relação orgânica; - Forma coletiva de tomada de decisão; - Busca por objetivos comuns. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação entre atividade e direção; - Participação de todos no processo de gestão; - Acompanhamento e avaliação sistemáticos.

Fonte: Adaptado de Libâneo (2004), elaborado pelo autor.

Com base nos modelos apresentados no Quadro 1, podemos inferir que o modelo de gestão técnico-científico retratado por Libâneo (2004), apresenta características similares ao atual modelo gerencialista, tais como a racionalidade do trabalho e a busca pela eficiência das ações implementadas na escola.

Buscando atender a estas novas demandas, as discussões acerca da gestão da educação nos últimos dez anos concentram-se na busca de "novos modelos de gestão

das escolas", menos tecnicistas e burocráticos que os atuais, permitindo maior flexibilidade e autonomia às escolas, mais condizente com a perspectiva de gestão democrática estabelecida pela legislação em vigor.

[...] entendo que se torna indispensável problematizar esta questão, desafiar a noção de "modelo organizacional" na sua aparente unidade e singularidade, desconstruí-la a partir de uma focalização que privilegie o estudo da ação (LIMA, 2011, p. 106).

O problema é que pouco se avançou na construção de novos modelos de gestão, em função da estrutura institucional arraigada que inibe o surgimento de novas propostas que se adéquem à realidade atual das escolas. Não se trata apenas de uma mudança terminológica, é necessário abandonar velhos conceitos de produção e reprodução do conhecimento, para que revestidos do desejo de mudança, possam surgir novas concepções de educação.

Além dos modelos de gestão como construção teórica, que podem ser analíticos ou normativistas, Lima (2011) esclarece que os modelos como configuração socialmente construída se subdividem em modelos organizacionais de orientação para a ação e praticados ou em ação. Embora os dois modelos pareçam semelhantes, relacionados à ação da gestão escolar (política, administrativa, organizacional), há uma distinção analítica que os tornam diferentes. Os modelos orientados para a ação se materializam na produção de regras formais: legislação e orientações por documentos. Já os modelos praticados ou em ação as regras são efetivamente atualizadas, ou seja, a prática é avaliada e reformulada quando necessário.

Quadro 2: Análise reduzida dos modelos organizacionais da escola

Como construções teóricas	→ modelos analíticos → modelos normativistas
Como configurações socialmente construídas	→ orientados para a ação → praticados ou em ação

Fonte: Adaptado de Lima, 2011, p. 122.

Entretanto, todos estes modelos de gestão da escola são "por natureza plurais e diversificados, em graus variáveis" (LIMA, 2011, p. 122), ou seja, dependem de uma série de condicionantes que se modificam de acordo com o contexto de cada escola. Mesmo as regras formais, que na sua essência são rígidas e inflexíveis, podem sofrer variações quando implementadas e não são necessariamente as únicas responsáveis pela dinâmica da escola, nem pela sua organização.

As mudanças sociais e escolares, sendo influenciadas pelas mudanças ocorridas ao nível das decisões políticas centrais e dos modelos decretados, não seguem apenas as regras impostas por estes, nem se subordinam necessariamente aos mesmos ritmos e condições. Não basta alterar as regras formais para mudar as realidades escolares, e estas mudam, com frequência, mesmo quando as primeiras se mantêm inalteradas (LIMA, 2011, p 124).

Conforme o autor esclarece, os modelos de gestão influenciam a organização da escola, porém não se limitam a eles. Se isso ocorresse de forma linear e mecânica, não teríamos escolas tão diferentes em municípios que adotam o mesmo sistema de ensino e o mesmo modelo de gestão. A forma de administrar a escola, oriunda da capacidade de gestão do diretor, amplia a “margem de autonomia relativa”, que faz da escola única e exclusiva.

A consequência da utilização de mecanismos gerencialistas na gestão escolar pode comprometer o desenvolvimento da escola na medida em que prioriza a racionalidade no âmbito da gestão. O quadro abaixo compara as principais características na gestão escolar gerencialistas e numa perspectiva não gerencial.

Quadro 3: Categorias da gestão escolar: características gerencialistas e não gerencialistas

Categorias	Gerencialista	Não gerencialista
Gestão pedagógica	Utilização de materiais padronizados	Utilização de metodologias variadas
Gestão de pessoas	Mecanismos de controle	Autonomia aos funcionários e professores
Gestão de recursos didáticos, materiais, físicos e financeiros	Racionalização dos recursos. Menor investimento com maior retorno	Ampliação dos recursos possibilitando uma diversificação nos investimentos
Gestão de resultados educacionais do ensino e aprendizagem	Monitoramento de desempenho (performatividade). Cobrança de resultados	Desenvolvimento integral do aluno

Fonte: Quadro organizado pelo autor - 2015

O Quadro 3 faz a associação das categorias que congregam as ações cotidianas da gestão escolar, com as características verificadas em modelos de gestão, embasados pela ideologia gerencialista e identificadas pelo referencial teórico utilizado nesta tese. Desta forma foi possível estabelecer um parâmetro de comparação diante das ações desencadeadas no âmbito da gestão da escola, analisando se elas possuem características gerencialistas ou não.

A base teórica da Administração Escolar passa a ter uma importância significativa ao discutir os elementos que subsidiarão a prática do diretor escolar. É necessário “concentrar o esforço teórico no desvelamento das complexas, amplas e profundas relações entre escola e sociedade” (MACHADO, 2008, p. 51), levando em consideração não apenas os aspectos relativos à adoção de modelos de gestão, mas, sobretudo, fundamentando a organização da escola a partir das concepções de educação, das propostas pedagógicas, da escolha das metodologias, do processo de ensino e aprendizagem, da disseminação do conhecimento, dentre outras.

Segundo Machado (2008, p. 50),

Os estudos recentes sobre Administração Escolar têm privilegiado a abordagem da questão, sob o ponto de vista da organização do trabalho na sociedade capitalista. Assim, se constitui o tripé que dá sustentação a tal organização: dividir o trabalho; racionalizar o processo e desqualificar o trabalhador, transposto para a realidade escolar, seria o responsável pelas mazelas do ensino e de sua gestão, bem como pelo "engessamento" da escola.

A autora esclarece que os estudos em administração escolar têm enfatizado a organização do trabalho e, dessa forma, desenvolvem-se a partir da lógica capitalista, tornando a escola um espaço de preparação para o mercado de trabalho. Nesta perspectiva, a escola busca adequar-se à sociedade, reproduzindo um modelo de desigualdade e injustiça social, "pois a administração [escolar], em sua prática e em sua teoria, é tradicionalmente identificada como instrumento posto a serviço do segmento dominante da sociedade” (MACHADO, 2008, p. 51).

A mesma autora complementa que a organização do trabalho na escola, relacionada às formas de gestão a ela atribuídas, necessita de uma reflexão acerca da "materialidade da educação", conceituando a administração escolar como um "conjunto de atividades voltado para a materialidade da Educação, criando as condições necessárias para que a ação pedagógica se realize" (MACHADO, 2008, p. 54).

Neste contexto de reformulação é fundamental que se estabeleçam os parâmetros que contemplarão estas mudanças, analisando de que forma elas serão implementadas, bem como quais as novas diretrizes que nortearão esta nova abordagem educacional. O que se entende por educação, qual o conceito de gestão nesta nova dimensão e quais os objetivos a serem alcançados por meio destas medidas transformadoras.

2 IMPACTO DAS CONCEPÇÕES GERENCIALISTAS E PERFORMÁTICAS NA EDUCAÇÃO

A organização da educação pública brasileira tem se estabelecido a partir das relações dos órgãos centrais de gestão com os entes federados, marcadas por um contexto de mudanças que se efetiva a partir da descentralização da educação e da autonomia dos estados, municípios e unidades escolares. Um dos elementos estruturantes deste processo tem sido a adoção de políticas que privilegiam a expansão do mercado, através da privatização da educação ou transferência de recursos públicos para instituições privadas.

Esta tendência, que se fortaleceu nas duas últimas décadas, impulsionou o estreitamento das relações público/privadas, abrindo espaço para a implantação de mecanismos relacionados à nova gestão pública, embasados nos preceitos do gerencialismo, que passaram a nortear a gestão da educação brasileira. Cury (2005) esclarece que analisar a educação básica no Brasil não tem sido tarefa fácil, em função da multiplicidade das contingências e dos fatores condicionantes a ela relacionados.

Essa seção pretende analisar a gestão da educação brasileira por meio da influência das políticas baseadas no gerencialismo e na performatividade incorporadas na organização da escola e práticas gestoras. Para atingir este objetivo, discutiremos o impacto das concepções gerencialistas e performáticas na educação, contextualizando o diretor escolar e o reflexo destas políticas na sua gestão, perpassada pela análise do processo de escolha do diretor escolar no Brasil e a ampliação das suas atribuições nas últimas décadas.

Entretanto, é importante destacar que, para compreendermos a lógica das políticas públicas brasileiras, é necessário levar em consideração a construção do Estado Nacional, com seus determinantes e condicionantes, de forma a estabelecer os parâmetros que configuram a organização político-administrativa brasileira. A caracterização dos marcos políticos institucionais, do desenho institucional das políticas públicas e dos arranjos federativos prescinde a gestão da educação em todas as esferas governamentais (ARRETCHE, 2000).

De acordo com Secchi (2010, p. 2), "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público". Neste caso, as políticas públicas educacionais são elaboradas pelo Estado com o objetivo de superar as dificuldades

relacionadas à oferta da educação pública, conforme estabelece a legislação: "A educação, direito de todos e dever do Estado [...]" (BRASIL, 1988, artigo 205).

O mesmo autor complementa que um dos elementos fundamentais das políticas públicas é a intencionalidade. Neste sentido, destacamos que o caráter intencional da política está impregnado pelas concepções dos atores e instituições que a elaboram, neste caso, as esferas públicas governamentais¹⁵. Dessa forma, a elaboração das políticas públicas tem uma conotação específica, de acordo com os interesses e as intencionalidades da atual gestão, que, conforme já foi amplamente argumentado nesta tese, concentra-se na racionalidade e na eficácia dos resultados, características marcantes dos modelos gerencialistas. A partir deste contexto, as políticas públicas educacionais implementadas pelo governo federal passam a influenciar em maior ou menor grau os governos estaduais e municipais.

Não obstante, o que se verifica no cenário educacional brasileiro é uma incompatibilidade no que se refere à adoção das políticas públicas no âmbito nacional e nas demais esferas. Os estudos têm mostrado que em diversas regiões do território nacional¹⁶ é crescente a tendência à adoção de modelos gerencialistas na gestão educacional, seja por meio da reprodução das políticas advindas das instâncias centrais, ou mesmo através de políticas locais, implementadas no âmbito estadual ou municipal, como justificativa para a modernização da administração pública.

No campo da gestão foi construído todo um discurso da necessidade de ‘modernizar’ a gestão educacional, tanto em nível da Secretaria de Educação, quanto em nível escolar. Passou-se a adotar contratos de gestão entre a SEC e as escolas, na figura dos diretores, em que se previam resultados e compromissos com o desempenho e com certas ações para melhorar a qualidade, medida por exames de avaliação e índices de desempenho, tipo IDEB, ou sistemas próprios de avaliação – SAERS, no caso (HYPOLITO, 2011, p. 68).

Hypólito (2010) destaca em outro texto que no Rio Grande do Sul a educação pública estadual foi exposta, durante quatro anos, até 2010, a essa lógica em vários sentidos. Além da gestão da educação, no campo das políticas curriculares, os governos

¹⁵ Cabe ressaltar que apesar dos governos estaduais e municipais elaborarem suas respectivas políticas educacionais com o objetivo de resolver os problemas relativos aos seus sistemas de ensino, historicamente, no Brasil, a prerrogativa de elaboração de políticas públicas tem sido do governo federal, como forma de manutenção da centralidade e do poder.

¹⁶ Hypólito (2010) desenvolveu estudos em municípios do Rio Grande do Sul e Minas Gerais; Araújo, Hypólito e Otte (2011), pesquisam a rede federal de educação profissional e Araújo (2012), estudou a rede pública estadual do Pará. Em todos estes estudos foi identificada a influência do gerencialismo na gestão educacional.

estaduais vêm celebrando contratos de parcerias público/privadas com instituições não governamentais¹⁷, obrigando as escolas a adotar programas de ensino apostilados.

No caso de Minas Gerais, Hypólito (2008) analisou o impacto do gerencialismo no estado mineiro por meio do ProQualidade (Programa Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais). O respectivo programa foi implementado através de um documento elaborado pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais com o objetivo de reestruturar a educação básica do estado.

Segundo o autor, o programa segue duas estratégias fundamentais:

A primeira prega uma política de autonomia para a escola em seus assuntos administrativos, financeiros e pedagógicos. Nessa direção, o projeto toma como indispensável para a reformulação da prática da escola o reforço à sua administração independente e a implantação de um modelo de gestão responsável, que toma a melhoria dos resultados da escola (suas taxas de aprovação/repetência) como razão de ser de seu planejamento e de suas decisões. A segunda estratégia segue uma linha pedagógica que reforça a idéia de um ensino por competências, distanciando-se das práticas do “passado”, tornando “ensinável” não mais os conteúdos das disciplinas isoladas, mas as habilidades que devem ser aprendidas pelos futuros trabalhadores em um mundo instável, competitivo, onde se aloja um mercado flexível e “itinerante” (HYPÓLITO, 2008, p. 71).

Conforme a análise do autor, podemos verificar, nas estratégias adotadas pelo referido documento, a presença marcante do gerencialismo. Na primeira estratégia, a utilização de mecanismos de responsabilização da escola são travestidos de uma proposta de autonomia escolar, por meio da melhoria dos resultados, medidos através de taxas e índices estatísticos. Na segunda estratégia, a abordagem pedagógica concentra-se no ensino de competências e habilidades, preparando o aluno para o mercado de trabalho, estimulando-o ao aumento da produtividade como diferencial competitivo.

O autor complementa que o documento de reformulação educacional mineira reduz os problemas educacionais à gestão da escola e à incompetência e má formação dos professores, associando-os à baixa qualidade da educação escolar. Esta abordagem simplista legitima uma conotação gerencialista, traduzida no documento como um meio para a busca da "eficiência e da produtividade" (MINAS GERAIS, 1993, p. 22).

A introdução de modelos gerencialistas no estado do Pará foi investigada por Araújo (2012), que analisou, na sua tese de doutorado, a relação entre a lógica da

¹⁷ Destacamos o Instituto Alfa e Beto, o Instituto Ayrton Senna e o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação (GEEMPA) de Porto Alegre.

premiação das escolas públicas paraenses com a implementação de políticas gerencialistas:

[...] nossa hipótese inicial de pesquisa era de que a escola está sendo premiada porque introduziu, exemplarmente, em sua gestão as estratégias gerenciais e que, ao implementar o modelo gerencial de gestão escolar, fortalece e legitima uma ideologia de subordinação da escola à lógica do mercado capitalista (ARAÚJO, 2012, p. 147).

Entretanto a tendência à incorporação de modelos gerencialistas nas escolas públicas brasileiras é verificada ao mesmo tempo em que a legislação educacional brasileira estabelece que os sistemas de ensino e as escolas devem introduzir a gestão democrática na forma da lei (BRASIL, 1996, artigo 14). Esta orientação normativa se estabelece como uma forma de responsabilização das escolas e dos atores envolvidos, e não como uma prática que incentiva a implementação de princípios democráticos, ou seja, novamente configura-se o fortalecimento dos preceitos gerencialistas.

Em nosso entendimento, há uma inconsistência na incorporação de elementos da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, na medida em que não existe respaldo jurídico-legal que garanta a plena efetivação de tal orientação. Esta problemática reflete o contexto histórico brasileiro, que ainda não conseguiu consolidar um Estado democrático de direito em função, essencialmente, das orientações políticas relacionadas à sua organização administrativa.

A possível justificativa para a implementação da gestão democrática nos sistemas de ensino e nas escolas públicas brasileiras, num contexto eminentemente gerencialista, pode estar fundamentada numa tentativa de incorporar políticas gerenciais, travestidas de democráticas.

Atualmente, o neoliberalismo assume outras facetas, transfigura-se em modelos aparentemente democráticos, que se hibridizam e formam o que se pode nomear como gerencialismo, cujo critério básico reside em tornar a administração pública mais eficiente, em harmonia com os interesses do mercado e a ele submetida (HYPÓLITO, 2011, p. 65).

Para que possamos almejar a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras é necessário estabelecer os parâmetros da democracia brasileira, verificando qual a qualidade das nossas instituições e da nossa cultura política, para que seja possível definir que tipo de democracia pode ser consolidada na sociedade brasileira.

O processo de descentralização da educação no Brasil, por exemplo, é frequentemente associado aos mecanismos de democratização, porém, da forma com

que tem sido desencadeado, aproxima-se muito pouco da tão desejada gestão democrática nas escolas. Segundo Martins (2004), o primeiro entrave está relacionado à falta de transparência na negociação com os municípios. De acordo com a autora, que analisou o processo de municipalização do estado de São Paulo entre 1996 e 2001, a transição foi difícil e tumultuada, gerando tensões políticas constantes, agravadas pela falta de estrutura e de capacidade técnica dos municípios.

Ainda de acordo com a autora, a descentralização não modifica as arenas de tomada de decisão, ficando ainda a cargo do governo federal a prerrogativa de elaboração das políticas, descentralizando apenas em algumas situações a sua execução e gestão. Dessa forma, o processo de descentralização continua privilegiando as instâncias centrais, que mantém um *status* de regulação das políticas, descentralizando apenas parte do processo.

A autora destaca que a insuficiência no repasse dos recursos financeiros inviabiliza a descentralização, pois faltam condições objetivas para a sua efetivação. Estudos mostram que, em 65% dos municípios brasileiros, a arrecadação total de impostos é menos de 5% da receita orçamentária municipal (PINTO; ALVES, 2011). Este dado demonstra a incapacidade financeira municipal e a enorme dependência do repasse dos recursos da União.

A partir desta argumentação, podemos constatar o alto grau de sujeição dos 5.570 municípios brasileiros¹⁸ com relação às determinações do governo federal. Esta situação é agravada, conforme os dados de Pinto e Alves (2011), na medida em que mais de 3.575 municípios não possuem condições de romper com os modelos de gestão impostos pelas instâncias centrais, ficando a mercê de políticas gerencialistas, em função da fragilidade de seus sistemas de ensino¹⁹.

¹⁸ Dados do IBGE - Indicadores Sociais Municipais (2012).

¹⁹ Lembramos ainda que muitos municípios brasileiros nem possuem sistema de ensino formalizado, conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996, artigo 8), ficando vinculados aos sistemas dos seus respectivos estados.

2.1 O gerencialismo na Gestão pública da educação: aspectos políticos e econômicos

A inserção dos preceitos gerencialistas na gestão pública brasileira tem se efetivado por meio de políticas públicas centradas no racionalismo e na produtividade. Assim como em outros países, a adoção dessas medidas baseia-se nos princípios de mercado, influenciando as relações público/privado e o modo de organização do Estado que deixa de ser provedor para assumir uma postura de regulador.

Relacionado à crise na administração pública e a Reforma do Estado, o termo gerencialismo começou a ser usado na Inglaterra e nos Estados Unidos na década de 1980, nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, como uma forma de criar estratégias que estimulassem o desenvolvimento econômico em meio à crise que se instalava nas duas nações, incentivando o progresso e a competitividade no cenário internacional (PAULA, 2005). Este período do governo de Margareth Thatcher (1979-1992), marcado por transformações culturais e políticas, foi caracterizado por impulsionar um processo de reformulação administrativa na Grã-Bretanha, ou, como denominam Newman e Clarke (2012, p. 354), institui um "estado gerencial"²⁰, com o objetivo de "liberar as forças do mercado do controle do estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado (p. 354).

Para alguns autores (HOOD, 2000; NEWMAN e CLARKE, 2012; SIMKINS, 2000), que analisaram o surgimento e a expansão de modelos de gestão pública embasados no gerencialismo, mais comumente chamado de "Nova Gestão Pública" (NGP) em todo o mundo, houve um impacto profundo na economia mundial, influenciando na governabilidade dos países e desencadeando processos de globalização e programas de reforma política, promovidos por órgãos transnacionais, tais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Não há dúvida de que o gerencialismo tornou-se algo como um modelo global para reforma, em relação ao qual, noções de *desenvolvimento* ou *subdesenvolvimento* de estados eram avaliadas, alimentando um extenso mercado para importação de habilidades e modelos do Reino Unido, EUA e Nova Zelândia e para expansão de consultorias em gestão que embrulhavam modelos de negócios e modelos de reforma e os comercializavam através de fronteiras nacionais (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 355-356).

²⁰ Segundo os autores, este mesmo processo se desencadeou nos Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan, inspirado no modelo de gestão pública de Pinochet, no Chile, em 1970.

Segundo os autores citados, fica claro como o gerencialismo foi impregnado na gestão pública, intimamente relacionado ao processo de globalização, abrindo precedentes para a livre transferência de modelos e programas pré-estabelecidos (pacotes prontos) entre países. Ao mesmo tempo, é notória a influência dos preceitos gerencialistas nas políticas públicas, alicerçados na racionalização e na produtividade, como forma de estabelecer parâmetros mercadológicos para serem implantados na administração pública.

De acordo com Hoggett (1996, p. 12), o gerencialismo foi instalado na Europa a partir de três estratégias básicas que o fundamentavam: a inserção de modelos de gestão baseados na competitividade, a descentralização das operações como mecanismo de centralidade de gestão e o desenvolvimento de técnicas de gestão embasadas em avaliação de desempenho. Como podemos verificar, a essência do gerencialismo se configura por meio da aproximação dos elementos comuns do setor privado, que ao serem aplicados no setor público promovem uma inversão de valores, descaracterizando o papel do Estado.

Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente [...] Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 358).

A partir desta perspectiva, os autores estabelecem uma distinção entre os termos gerencialismo e gerencialização.

O gerencialismo é uma *ideologia* que legitimava direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais [...] A gerencialização é um processo de *estabelecimento de autoridade gerencial* sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 359).

O gerencialismo, como ideologia, se materializa como um processo de inculcação e subjugação, introduzindo na administração pública discursos e proposições que acentuam a necessidade de mudanças estrutural e ideológica, enfatizando a autoridade e a liderança como prerrogativas essenciais para a eficiência organizacional. O gerencialismo se configura de diferentes formas²¹, em diversos contextos, por vezes até conflitantes, produzindo um "campo complexo e mutante de conhecimento

²¹ Os autores identificaram no Reino Unido na década de 1980 a 1990, três formas de gestão: os gestores reais, híbridos e a consciência gerencial dispersa.

gerencial" (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 359). A gerencialização é a aplicação prática da ideologia gerencialista, ou seja, é um processo que desenvolve formas de "gerir", estratégias gerenciais e mecanismos de gestão.

Segundo Newman e Clarke (2012, p. 360), "O indicador mais evidente do impacto do gerencialismo sobre os serviços públicos foi o rápido crescimento no número de pessoas que estão empregadas como *gestores*". A preocupação do governo em produzir postos de trabalho e funções administrativas que tenham como principal objetivo gerir uma determinada área pode ser um indicador que demonstre uma tendência à generalização, em detrimento da especialização, além de estimular a hierarquização vertical e, conseqüentemente, a ampliação da estrutura administrativa do Estado.

Chanlat (2002, p. 2), define gerencialismo como um "sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada". O autor complementa que o gerencialismo se manifesta de diversas formas, destacando que a sua ascensão ocorreu num contexto de desmoronamento do modelo socialista, de expansão das empresas privadas como modelo de organização eficiente e do mercado como regulador de trocas. Estes fatos impulsionaram o fortalecimento do gerencialismo, que passou a influenciar a esfera governamental, provocando cortes orçamentários nas verbas públicas, privatização das empresas estatais e a implantação de programas de modernização dos serviços públicos.

A adoção destas políticas gerencialistas é observada com frequência nos documentos que norteiam as diretrizes da gestão pública em diversos países. Em 2005, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²² realizou um "Fórum de Alto Nível", com o objetivo de discutir estratégias de fortalecimento econômico para os países que fazem parte da instituição, bem como o planejamento de ações de ajuda aos países em desenvolvimento. O documento estabeleceu metas baseadas na eficácia e na gestão centrada nos resultados. Um dos itens do relatório apresenta formas de "Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados" (OCDE, 2005, p. 10).

Fitzsimons (1999) analisa o contexto do gerencialismo na gestão pública mundial, verificando as implicações da sua incorporação no âmbito da educação. O

²² A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi fundada em 1961 com o objetivo de criar estratégias de desenvolvimento econômico e social dos 34 países membros. Também conhecida como "Grupo dos Ricos", a instituição congrega 31 países que juntos somam mais da metade de toda a riqueza do mundo. Informações disponíveis em <http://www.oecd.org/>

autor reafirma que a sociedade ocidental contemporânea incorporou, a partir da década de 1990, um novo modo de governança (gerencialismo), que ele chama de “Nova Gestão Pública”, por meio da qual se legitimaram estratégias de reestruturação do Estado, das instituições de ensino e até das políticas públicas. Neste sentido, mostra que o gerencialismo pode ser concebido como “uma forma de raciocínio instrumental, onde, no interesse da eficiência, o valor não é inerente à atividade em si” (FITZSIMOONS, 1999, p. 2)

Outro autor que aborda esta temática é Enteman (1993) apud Fitzsmouns, (1999, p. 3) que define gerencialismo como

[...] uma ideologia internacional sobre a qual repousa a ordem econômica, social e política das avançadas sociedades industrializadas e da qual surge a noção empobrecida que as sociedades são equivalentes à soma das operações realizadas pelas administrações das organizações.

A definição apresenta com clareza a forte conotação econômica que prevalece no âmbito das estratégias adotadas pelos países desenvolvidos no que se refere à gestão das organizações. Esta concepção, que tem sido estendida para a gestão pública, concentra sua atuação numa perspectiva racional e mecanicista, características impregnadas pelo gerencialismo.

No que refere às concepções de gestão pública gerencialista e os seus desdobramentos, Lima (2011) esclarece que a perspectiva taylorista foi sendo substituída por um modelo aparentemente inovador, com o intuito de incorporar na gestão pública uma característica de modernidade, racionalização e otimização. Contudo, para o mesmo autor, a perspectiva neotayloriana nada mais foi do que uma releitura, ou uma atualização do legado do velho Taylor, com uma nova roupagem.

De forma mais sutil, ou através de soluções ou argumentos mais sofisticados, as perspectivas taylorianas estão presentes, no essencial, em praticamente todas as escolas [...] Neste sentido, Taylor é revisitado e a ideologia tayloriana é objeto de metamorfoses várias (LIMA, 2011, p. 131).

Estas transformações, portanto, sugerem aspectos novos para velhos conceitos. A proposta de inovação e modernidade da gestão pública mundial está mais atrelada aos mecanismos de controle e parâmetros econômicos do que propriamente a busca por novos formatos que dêem conta de organizar a gestão pública baseada nas mudanças ocorridas na sociedade.

Casassus (2001), ao analisar a Reforma Educacional na América Latina, aponta alguns momentos importantes para a consolidação das estratégias dos países da América Latina, no que tange à reformulação e à reorganização da educação. Convocada pela UNESCO, a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, discutiu o contexto político para a adoção de medidas de fortalecimento da Educação Básica, privilegiando os processos de aprendizagem.

O Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PROMEDLAC)²³, na sua quarta edição, ocorreu em Quito, em 1991, reunindo os Ministros de Educação dos países da América Latina e Caribe e foi considerada um marco no âmbito das políticas educacionais na década de 1990. Nesta reunião, ficou estabelecida a necessidade de desenvolver novas estratégias de gestão que rompessem com o modelo tradicional que vinha sendo utilizado, de forma a estabelecer outros critérios para a escolha de uma “nova gestão”.

A partir da necessidade de encontrar novos mecanismos que possibilitassem a modernização da gestão pública, o gerencialismo ganha espaço e se fortalece em vários países, que veem nele uma boa estratégia de negócio. A gestão educacional vinculada à gestão pública passa a ser influenciada pela mesma lógica, com a incorporação de práticas racionalistas nas unidades escolares e a crescente tendência à privatização da educação.

Segundo Ball (2004), desde a década de 1980 se observa, em vários países, a participação do setor privado na gestão pública da educação. Em seu artigo “Performatividade, Privatização e o Pós-estado de Bem-estar”, ao analisar a incorporação destes preceitos na Inglaterra, conclui que a educação é cada vez mais vista como uma oportunidade de negócio. Isto se verifica em vários países como a Grécia, a Alemanha, Espanha e Portugal. “Cada vez mais, o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos” (BALL, 2004, p. 1.111).

Conceitos como *empowerment* (empoderamento) e *accountability* (responsabilização) vêm sendo incorporados à gestão pública e à gestão da educação, passando a fazer parte de um conjunto de elementos que aproximam cada vez mais a gestão pública da gestão privada, modificando a perspectiva da organização da

²³ Promovida pela Unesco, reúne os Ministros da Educação dos países latino americanos. Disponível em: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

educação. “O gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos” (BALL, 2005, p. 544).

Newman e Clarke (2012) afirmam que a inserção de modelos de gestão gerencialistas estimulam a competitividade nas escolas, estabelecendo mecanismos de compensação e punição, com vistas a selecionar os melhores alunos, desprezando aqueles que têm mais dificuldade de aprendizagem.

A seletividade é uma lógica organizacional que procura manter os alunos mais capazes para que consigam ter um bom desempenho nas tabelas classificatórias de sucesso em exames e, assim, atrair pais clientes de boa qualidade. Gestão dos limites é uma técnica pela qual a escola se defende de alunos difíceis – e, assim, potencialmente caros. Isto incluiria alunos com necessidades especiais, alunos desordeiros, filhos de migrantes e em busca de asilo e assim por diante (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 359).

A seletividade busca enaltecer os alunos que têm melhores desempenhos nas avaliações, independentemente da qualidade da sua formação e do seu desenvolvimento cognitivo. Verifica-se, com certa frequência, que as escolas separam estes alunos com maior potencial, considerados "mais inteligentes", compartimentando os espaços escolares entre os "mais capazes" e os "menos capazes". Dessa forma, a escola busca através da gestão dos limites livrar-se dos alunos com maior dificuldade de desenvolvimento porque são "potencialmente caros", mantendo apenas aqueles que se desenvolvem com mais facilidade, como um *marketing* de sucesso e de qualidade educacional.

Esta lógica educacional aproxima-se dos preceitos mercadológicos, aplicados com frequência em instituições privadas. Entretanto, com o estreitamento das relações público-privado, é comum observar características das instituições privadas de ensino nas escolas públicas brasileiras, resultando na "penetração de valores capitalistas e uma racionalidade capitalista no sistema de educação e um conseqüente distanciamento da ideia de escolarização como um meio de reparar padrões estruturais de injustiça social", transformando os alunos em "mercadorias valorizadas de forma diferenciada". (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 367).

Assim como em outros países, algumas regiões brasileiras já apresentam traços marcantes da presença de mecanismos de privatização nas escolas públicas, a exemplo de boa parte de estados que utilizam em seus sistemas de ensino "pacotes prontos"

baseados em apostilas que não refletem a realidade local, ou mesmo a contratação de consultorias particulares para a resolução dos problemas educacionais.

Estas críticas também ressaltaram as implicações de *parcerias público-privadas* que abriram as instituições públicas à lógica capitalista globalizadora, preparando o caminho para o aparecimento de empresas globais vendendo saúde, educação e outros serviços (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 368).

Podemos observar, por meio da análise dos estudos que vêm sendo desenvolvidos em vários países, que a prática do gerencialismo está pautada numa questão central: a implementação de políticas educacionais baseadas na administração empresarial. Este fenômeno vem sendo observado há algum tempo e se fortalece diante do novo paradigma da gestão pública, que busca alternativas que revertam o quadro de colapso do aparelho administrativo-burocrático do setor público. Esta lógica neoliberal está fortemente impregnada pelas teorias econômicas, embasadas no modelo de gestão privada relacionada à produtividade, à eficácia, à performatividade e à competitividade (TORRES, 2010).

É neste contexto que o gerencialismo se insere na gestão pública brasileira, influenciado pelas tendências internacionais e pelas práticas gestoras que vinham sendo incorporadas aos serviços públicos dos países europeus e norte-americanos. Os autores que têm discutido esta temática (HYPOLITO, 2011; PAULA, 2005, SHIROMA, 2003) investigam quais os aspectos centrais e os impactos da cultura do gerencialismo na educação brasileira. O mesmo vem ocorrendo em outros países, por meio da análise dos resultados das pesquisas realizadas principalmente nos países da Europa.

A adoção de modelos gerenciais baseados na privatização justifica-se como uma alternativa para melhorar a qualidade da gestão pública, modernizando os seus processos, espelhando-se no modelo de gestão utilizado nas organizações privadas.

Esse modelo de gestão passa a ser incluído na agenda política como proposta inovadora e modernizadora da gestão educativa dos governos latino-americanos para garantia do sucesso escolar, tendo influência direta nos projetos políticos dos governos da região (ARAÚJO e CASTRO, 2011, p. 90).

Entretanto, há um equívoco nesta lógica, no sentido de achar que a gestão das organizações privadas possa ser utilizada como referência, como modelo de excelência, e, desta forma, ser apropriada pela gestão pública. Há indícios que demonstram como as organizações privadas passam por um período de crise, e, conseqüentemente, os seus

modelos gerenciais necessitam ser reformulados. Não obstante, o que se impõe hoje nas escolas públicas brasileiras é a necessidade de apresentar resultados de eficiência e eficácia a todo custo (modelo taylorista) sob pena de sofrer sanções tais como diminuição de investimentos ou desvalorização, assim como ocorre nas organizações privadas.

Contraditoriamente, o que se observa na gestão da educação brasileira é uma falta de investimentos financeiros acarretando uma situação crítica com relação às condições de ensino das escolas públicas brasileiras. Além do aporte financeiro aplicado à educação ser insuficiente, os mecanismos de controle dos recursos aplicados são frágeis, dando margem ao mau uso do dinheiro público e à aplicação inadequada e ineficiente dos recursos disponíveis (BROOKE, 2006).

A lógica dos modelos de gestão utilizados no Brasil é a de exigir dos sistemas de ensino e das escolas a racionalização da educação, ou seja, eficácia nos resultados com o mínimo de recursos possível. A escola passa a ser responsável pela qualidade da educação, por meio do trabalho dos gestores e dos professores, que devem buscar os melhores resultados que serão medidos através da avaliação de desempenho dos alunos. A crítica dos profissionais da educação a esta lógica fundamenta-se no fato de que "a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade" (BROOKE, 2006, p. 399).

Hypolito (2011) aponta duas consequências da utilização dos modelos gerenciais na administração pública que influenciaram a organização da escola, quais sejam a implementação de políticas de avaliação²⁴ em larga escala e as parcerias público-privado²⁵, que modificaram as relações entre o Poder Público e a sociedade.

Da mesma forma que a privatização tensionou as relações no âmbito escolar e entre as esferas do Poder Público, o gerencialismo impõe uma cultura de competitividade, representada por uma relação de poder e por indicadores estatísticos que se propõem a medir a qualidade da educação por meio de processos avaliativos (IDEB, Prova Brasil, ENEM). Esta condição de expansão do gerencialismo substitui o

²⁴ Para Hypolito (2011), os atuais indicadores educacionais têm apresentado baixos índices, o que demonstra que as políticas adotadas para melhorar a aprendizagem do aluno e a qualidade da educação, objetivando reverter esta situação, não estão sendo efetivas.

²⁵ O governo federal tem adotado uma política de parceria com a iniciativa privada no sentido de transferência de recursos públicos para instituições privadas. Um exemplo disso é o PROUNI, que possibilita o acesso ao ensino superior para alunos carentes, por meio de bolsas em instituições particulares de ensino. Mais informações do PROUNI estão disponíveis em <http://siteprouni.mec.gov.br/>

profissionalismo pela performatividade, desenvolvida por uma cultura de produção e desempenho, mais de acordo com a lógica empresarial.

Este é o cenário atual das escolas brasileiras, no qual o gerencialismo se encarregou de impregnar a função social da escola de um novo sentido, e, conseqüentemente, modificou o trabalho do diretor. Não se trata apenas de uma ampliação das atribuições destinadas ao gestor escolar, é mais do que isso. Ao transformar a escola numa instituição gerencialista, o diretor assume uma postura diferenciada, a partir das concepções por ela impregnadas nas práticas gestoras. Conforme Shiroma (2003, p. 2), os diretores tornaram-se “agentes hierárquicos tanto do controle quanto da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas”.

A autora complementa que as políticas gerencialistas estimulam a burocratização na gestão, estabelecendo novos critérios de prioridade relacionados à eficiência, eficácia, qualidade total e inovação. Ou, como apresenta Silva Junior (2002, p. 203), "a boa gestão, finalmente e como todos deveríamos saber, é aquela que incorpora mecanismos testados e aprovados pela rigorosa competitividade empresarial".

Estas transformações que vêm ocorrendo nas práticas gestoras das escolas públicas na atualidade necessitam ser melhor investigadas. Neste sentido, a presente tese traz uma importante contribuição por refletir sobre a gestão da escola no contexto do gerencialismo e da performatividade, procurando compreender como a adoção de modelos de gestão embasados no gerencialismo pode trazer conseqüências para a organização da escola.

Em meio a este cenário de reformulação institucional, o diretor assume a responsabilidade de organizar a escola seguindo as tendências gerencialistas impostas pelos órgãos centrais de gestão, questionando as concepções de educação em detrimento das estratégias que garantam a eficácia organizacional, medida por índices estatísticos. As conseqüências desta decisão política podem ser muito graves e precisam ser analisadas com cautela, para não correremos o risco de instituir uma formação aligeirada e superficial dos nossos alunos, fruto da racionalização da gestão e da mercantilização educacional que tem se instalado no Brasil de forma sistemática.

2.2 A disseminação da cultura da performatividade na educação brasileira

Associada às políticas gerencialistas implementadas nas escolas públicas brasileiras, a performatividade ganha espaço numa sociedade meritocrática que valoriza excessivamente o desempenho relacionado ao resultado obtido no processo educacional.

O crescimento estrutural e populacional das cidades, o desenvolvimento das tecnologias, a incorporação de novas propostas pedagógicas nas escolas promovendo uma revolução metodológica no processo de ensino e aprendizagem são alguns dos aspectos que evidenciaram a necessidade de uma reformulação educacional em nível nacional, corroborando com a tendência de tornar a escola um espaço mais significativo na formação do cidadão para a vida em sociedade e para o trabalho.

Entretanto, a necessidade premente de reformulação do ambiente escolar, tratando de questões tão complexas como formação de professores, metodologias de aprendizagem, material pedagógico, desencadeou um processo de mudanças na escola, onde já não bastava reformar o que já existia, era necessário recriar, reinventar novas práticas que fossem mais adequadas à nova realidade vigente. Este processo impactou a gestão da escola, favorecendo o desenvolvimento de políticas performáticas, como um mecanismo de monitoramento da ação educacional produzida na escola.

A performatividade é um fenômeno que vem ocorrendo na sociedade contemporânea, disseminada por meio de um conjunto de fatores relacionados aos modelos de gestão baseados no gerencialismo, tendo como aspectos centrais o controle e a regulação medidos por meio do desempenho profissional individual ou coletivo.

Ball (2002, 2004, 2010) chama a atenção para os efeitos nocivos da performatividade no trabalho docente, identificando-a como um dos aspectos centrais na reforma da educação, juntamente com o mercado e a capacidade de gestão. O autor demonstra que estes três elementos-chave "assumem diferentes graus de ênfase em diferentes situações, mas estão intimamente inter-relacionados e interdependentes no processo de reforma" (BALL, 2002, p. 4). Dessa forma, a performatividade vem se consolidando na medida em que incorpora aspectos da privatização, da mercantilização, da transformação do papel do Estado, da globalização e da expansão do capitalismo.

Ball (2002, p. 5) conceitua performatividade como “uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação, que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança”. Este conceito nos remete a uma perspectiva de amplitude, que se materializa por meio de ações controladoras e regulatórias, advindas

de um modelo centralizador que estimula a competitividade no âmbito da educação, criando uma sociedade performática pautada na produção e no resultado estatístico.

Alguns autores têm questionado em seus trabalhos a tendência performática no âmbito da educação brasileira (ESQUINSANI, 2010; LOPES e LÓPES, 2010; MOREIRA, 2009), buscando elementos que auxiliem na compreensão dos fatores que desencadearam processos performáticos na organização da educação e na reformulação de suas concepções e abordagens.

Moreira (2009) aponta para a perversidade da cultura performática, intensificando esforços no sentido de atingir as metas, atender as demandas crescentes, em meio à ampliação das jornadas de trabalho estressantes e pressões por cumprimento de prazos, gerando assim, um desgaste emocional e físico constantes. Concomitante a este aumento das atribuições dos profissionais da educação, as políticas de avaliação põem a todo instante em cheque a competência do professor, vinculando-a aos resultados obtidos por meio de testes que, supostamente, avaliam a qualidade da intervenção pedagógica e, conseqüentemente, da aprendizagem dos alunos²⁶.

Dessa forma, o Poder Público mantém permanentemente o trabalho docente sob a mira de uma avaliação performática, privilegiando a racionalização do trabalho com ênfase nos resultados, ou como acentua Esquinsani (2010, p. 132) “o Estado avaliador legitima o controle social sobre o trabalho docente”, por meio da aferição de resultados.

A mesma autora afirma que a adoção de processos avaliativos em larga escala (Saeb, Prova Brasil, Enem)²⁷, atuam como protagonistas numa concepção de avaliação padronizada que tem como objetivo contabilizar o rendimento dos alunos por meio de indicadores quantitativos.

Isso porque, ordinariamente, os dados apresentados por tais avaliações têm centrado o foco no rendimento do aluno e no desempenho dos sistemas de ensino, nutrindo o debate com informações que podem ser analisadas por toda ordem de teorias e estatísticas (ESQUINSANI, 2010, p. 132).

²⁶ Dentre os índices que medem o desempenho de alunos e professores destacamos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada sistema de ensino.

²⁷ A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, aplicadas aos alunos do 5º ao 9º ano do Ensino Fundamental. Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), também faz uma avaliação diagnóstica, porém é aplicado aos alunos do 3º ano do Ensino Médio, sendo utilizado como forma de seleção das universidades públicas federais (www.portal.mec.gov.br)

Esta lógica de avaliação padronizada não leva em consideração as especificidades de cada escola e sistemas de ensino, homogeneizando o conhecimento como se ele fosse linear e constante. Da mesma forma, os dados estatísticos resultantes podem ser interpretados conforme o interesse e a lógica dominante, incorrendo no risco de cometer equívocos dependendo dos critérios adotados e da maneira como são analisados.

Neste contexto da cultura da performatividade, os processos avaliativos têm um papel essencial de legitimação do controle do Estado na atividade docente. Agrega-se à necessidade de registro das informações dos alunos, da escola e dos sistemas de ensino um volume exacerbado de papéis (formulários, relatórios, fichas), que demandam um tempo excessivo para o seu preenchimento. No novo mundo das organizações performativas, o poder instituído segundo formas definidas de tempo-espço [...] é agora menos importante. A base de dados, a reunião de avaliação, a revisão anual, a redação de relatórios e a candidatura a promoções, inspeções e comparações com pares estão em primeiro plano (BALL, 2002, p. 9).

Isso revela uma cultura de competitividade, de individualismo e disputa de poder que cria um clima de instabilidade na escola. A busca pelo trabalho em conjunto e pela socialização do trabalho pedagógico fica comprometida por um ambiente de dúvidas e incertezas, que testam a todo o instante a capacidade de envolvimento do professor nas questões relativas à escola, gerando um desgaste muito grande. Há uma preocupação constante em maquiar as dificuldades e esconder os problemas, como se eles não fossem importantes no processo de reflexão que viabiliza a tomada de decisão e a resolução dos problemas inerentes a qualquer instituição educacional.

Contudo, a “cultura do desempenho” tem um efeito contrário, expondo os aspectos negativos e os erros cometidos pela escola, em detrimento dos acertos e das coisas boas que têm acontecido, desconsiderando as condições objetivas que a escola e os professores necessitam para superar suas dificuldades e melhorar a sua atuação (SANTOS, 2004).

Esta cultura vem se perpetuando graças à expansão de um modelo de organização da educação pautado na análise e avaliação do rendimento dos professores e das unidades escolares. A postura adotada pelo Estado regulador se legitima pela adoção de políticas que estimulam a produção (tanto do professor como do aluno) como um modo de verificar se o desenvolvimento da escola foi satisfatório ou não.

Relacionado diretamente ao desempenho, a performatividade compactua com a ideologia gerencialista. Ela é caracterizada pelos modelos de avaliação da educação, do

rendimento individual dos professores, do desempenho das escolas e dos resultados de desempenho dos diretores na organização escolar.

A performatividade é alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar (BALL, 2005, p. 544).

Os profissionais da educação se veem inseridos num contexto de performatividade, competição, cumprimento de metas que parecem intangíveis, como se os indicadores numéricos fossem os únicos critérios que determinassem a qualidade da educação²⁸. É a lógica da avaliação quantitativa que se fortalece, em busca do aumento constante do número de alunos atendidos, em detrimento da qualidade da ação educacional que está sendo realizada.

Da mesma forma que os professores e alunos estão imersos neste ambiente performático, o diretor também se encontra envolvido nestas questões, sendo muitas vezes o propagador desta cultura, na medida em que é cobrado a todo instante pelas esferas superiores a manter um número elevado de alunos matriculados. Esta realidade se agrava ainda mais nos países em que a gestão das escolas públicas é privatizada, pois os diretores dependem do acesso e da permanência dos alunos na escola para manter seus empregos.

O diretor passa a ser a "figura central", tratado de certa forma como um herói que vai resolver todos os problemas da escola. O próprio processo de democratização da escola, estimulando a autonomia da gestão, inclusive financeira, está carregado de uma intencionalidade maior de responsabilização e culpabilização do diretor, como estabelece o documento da OECD ao tratar do papel do gestor escolar, "encorajar os gestores a centrarem a sua ação nos resultados, dando-lhes flexibilidade e autonomia no uso dos recursos humanos e financeiros" (OECD, 1995, p. 8, tradução nossa). Contudo, como lembra Machado (2008, p. 58) administrar uma escola "não é tarefa de um homem só", ou seja, a direção da escola, em função da posição estratégica que ela ocupa, não pode ser delegada apenas ao diretor.

²⁸ Em alguns países, como a Inglaterra, estão sendo adotadas políticas de remuneração dos professores baseadas no desempenho dos alunos. O salário do professor varia dependendo do resultado dos testes realizados por seus alunos (DOLTON e GUTIERRES, 2011)

Neste contexto, a escola passa a ser alvo de auditorias externas, baseadas em modelos técnicos de avaliação, moldados para captar apenas informações baseadas em indicadores de desempenho.

[...] as tecnologias de auditoria pressupõem que o fornecimento de informações precisas sobre o funcionamento das organizações viabiliza-se por meio da construção dos indicadores de desempenho. Dessa forma, desempenhos que não possam ser medidos por tais indicadores vão perdendo sua importância no interior desse tipo de cultura (SANTOS, 2004, p. 1.152).

Este olhar baseado em critérios técnicos só identifica os aspectos relacionados aos índices que podem ser medidos numericamente. Ocorre que muitas coisas que acontecem no âmbito escolar têm um caráter subjetivo, não podendo ser medido, e, conseqüentemente, não são captados neste modelo avaliativo. Esta visão tecnicista, baseada nas avaliações com enfoque performático, gera um resultado equivocado, que não mede efetivamente o que de bom vem ocorrendo na escola, mas apenas aquilo que pode ser transformado em números. Com isso, a escola, os diretores e os professores e até os alunos são avaliados por sua performatividade, ou seja, por sua capacidade de produção e por seus resultados, desde que possam ser transformados em indicadores numéricos.

Para Carnoy (2002), o processo de reforma da educação mundial está intimamente relacionado ao fenômeno da “mundialização”, que se fundamenta no fortalecimento das instituições transnacionais que utilizam mecanismos para ocupar os espaços da economia nacional e do Estado. Ao analisar o impacto da mundialização nas estratégias de reforma da educação, o autor aponta três tipos de reações desencadeadas por elas: a necessidade de qualificação para atender as demandas de mercado, a redução de investimentos financeiros públicos e a adoção de políticas de equidade social.

Estas reações são um reflexo das transformações que vêm ocorrendo nas instituições do setor público que modificam a relação do Estado com a sociedade, denominada por Ball (2004, p. 1.106) como um “acordo político do Pós-Estado da Providência” no qual o Estado deixa de cumprir o seu papel de provedor para adotar uma postura de regulador, abrindo precedente para a expansão do mercado externo e consolidação do processo de mundialização.

A consequência desse processo na gestão educacional brasileira é a implantação de mecanismos de controle, ou como estabelece a OECD (1995, p. 9, tradução nossa), “sistemas de monitorização”, que disseminam a idéia de organização das instituições

escolares fundamentada na competitividade (BROOKE, 2006) e no estabelecimento de metas que possam medir o desempenho por meio da apresentação de resultados quantificáveis (ESQUINSANI, 2010).

Ball (2002) aponta que o fenômeno da reforma educacional, que se materializa através de políticas de ordem estrutural, mas que afeta diretamente o trabalho do professor, legitima-se a partir de um conjunto de medidas (pacotes prontos) embasadas em três elementos inter-relacionados e interdependentes: o mercado, a capacidade de gestão e a performatividade. Segundo o autor, estas novas tecnologias políticas são altamente atrativas e surgem num contexto de reformulação educacional, substituindo as velhas tecnologias do profissionalismo e da burocracia (BALL, 2002).

De acordo com Viñao (2000, p. 2), que analisa as reformas dos sistemas educacionais e das instituições educativas na Espanha, a reforma da educação fracassou porque não levou em consideração “a existência e o peso de um conjunto de tradições e regularidades institucionais sedimentadas ao longo do tempo”, desconsiderando o processo histórico de construção das práticas de ensino e de aprendizagem.

Nos países da América Latina, segundo estudos de Gajardo (2000, p. 50), o cenário educativo pós-reformas tem se mostrado mais favorável do que nas décadas anteriores. Contudo, os objetivos propostos e as diretrizes apontadas por meio das reflexões suscitadas no processo das reformas educacionais latino-americanas ainda estão longe de ser alcançadas, em grande medida porque não dependem somente de fatores educativos, são “problemas que transcendem à educação e ao ensino e têm mais a ver com as condições gerais em que se dão tais processos”.

Dos autores que discutem esta temática (OLIVEIRA, 2003; GARCIA e ANADON, 2009), parece haver um consenso ao estabelecer uma relação entre a reforma da educação brasileira, por meio do desencadeamento de políticas públicas educacionais implementadas pós década de 1990, e a precarização das condições de trabalho docente ao longo deste mesmo período, nas escolas públicas brasileiras. Para Oliveira (2003), é possível verificar nas reformas educacionais uma forte tendência à regulação de políticas educacionais por meio de medidas, tais como: a centralidade da administração escolar, a vinculação aos financiamentos por quantidade de alunos, a criação do FUNDEF²⁹, a ampliação de exames nacionais de avaliação, tais como o

²⁹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi criado mediante a Lei n. 9.492/96. Posteriormente foi substituído pelo FUNDEB, regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, englobando toda a Educação Básica.

Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), dentre outras.

2.3 O perfil do diretor escolar no Brasil

O diretor escolar tem assumido um papel importante no âmbito da administração da escola, especialmente nas últimas décadas. Conforme destaca Alonso (1988, p. 169), "houve uma mudança essencial na maneira de conceber as funções do diretor", que deixou de ser um executor de tarefas, desempenhando uma função logística na escola, para assumir atribuições estratégicas que reconfiguram o espaço escolar, seus objetivos e suas diretrizes.

Esta perspectiva da Administração escolar apresentada pela autora se consolida na década de 1970, sendo defendida também por outros autores tais como Lourenço Filho e Querino Ribeiro, dando ênfase à dimensão tecnicista na educação. Fundamentada nos preceitos da administração empresarial, os modelos de administração escolar desta época evidenciaram uma concepção racionalista da organização pedagógica, de forma a utilizar parâmetros de eficiência e eficácia no desencadeamento dos processos educacionais.

A partir da década de 1980, em função da crítica ao modelo de administração escolar vigente, houve uma revitalização nos conceitos e nas concepções educacionais. A influência política e econômica passa a ser significativa no âmbito da gestão pública educacional, numa perspectiva de apropriação das leis de mercado que estabelecem mecanismos de controle, visando o monitoramento dos resultados. "A boa gestão, [...] é aquela que incorpora mecanismos testados e aprovados pela rigorosa competitividade empresarial" (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 203).

Segundo Álvarez (2003), o modelo de gestão escolar utilizado atualmente pelos países está condicionado a três variáveis que se configuram no cenário histórico cultural: o mecanismo de escolha dos diretores, as normatizações que definem o funcionamento e a organização das escolas e as demandas de caráter social, cultural e político atribuídas às escolas. Podemos perceber nestas três variáveis que há uma indução política na organização da escola, materializada por ações restritivas do Poder Público que, ao estabelecer determinadas regras, demonstra o interesse em manter a escola sob o seu domínio, como forma de manutenção do poder e efetivação de práticas clientelistas.

O diretor passa a ser a figura central da escola, um “herói” que implementará procedimentos gerencialistas que garantirão a reprodução de um modelo de gestão empresarial, centrado na performatividade e no desempenho eficaz (BALL, 2002). Dessa forma, consideramos relevante apresentar alguns dados que auxiliem na caracterização do diretor escolar, por se tratar do principal ator político na gestão da escola, figura estratégica na implementação de modelos gerencialistas.

Algumas pesquisas indicam que as transformações ocorridas no âmbito das políticas educacionais brasileiras, impulsionadas especialmente pelo gerencialismo, podem ter influenciado no “processo de criação de uma nova identidade do dirigente escolar” (SHIROMA, 2006, p. 10) e, nesse sentido, estes dados se constituem em importantes fontes para esta pesquisa.

Dos estudos que investigam o diretor escolar, tratando especificamente da análise do seu perfil, destacamos a tese de doutorado de Souza (2006), intitulada “Perfil da Gestão Escolar no Brasil”. A referida pesquisa utilizou como fonte os questionários respondidos pelos diretores por ocasião do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), organizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Os dados analisados por Souza (2006, p. 211) apontam que

Os dirigentes escolares das escolas públicas no país, a partir dos dados do SAEB 2003, caracterizam-se por serem majoritariamente mulheres (78%), com mais de 40 anos de idade (65%), com curso superior (86%), experientes profissionalmente, com mais de 10 anos de trabalho na educação (85%) e recebendo entre quatro e nove salários mínimos (58%).

Da mesma forma que as mulheres ocupam majoritariamente as funções docentes, no que se refere à gestão das escolas, elas também são majoritárias. Os dados da Prova Brasil apontam que 81,7% dos cargos de direção escolar são ocupados por pessoas do sexo feminino (INEP, 2010). O alto índice de diretores escolares do sexo feminino confirma uma histórica presença majoritária das mulheres nas escolas públicas brasileiras (BRUSCHINI; AMADO, 1988). Os dados atuais reafirmam esta tendência, demonstrando que no Brasil 81% das funções docentes da Educação Básica são ocupadas por mulheres. No Nordeste, os números seguem a lógica nacional, onde 79% das mulheres ocupam as funções docentes da Educação Básica.

Com relação à formação, ressalta-se um alto índice de diretores com graduação e pós-graduação. Os dados apresentados por Souza (2006) demonstram que 86% dos

diretores possuem curso superior, sendo que destes, 38,8% são pedagogos e apenas 2,6% não possuem curso superior. Mais da metade (53%) possuem pós-graduação *lato sensu*, sendo que 31% são na área de educação, com ênfase em gestão e administração escolar. Os dados da Prova Brasil (BRASIL, 2007) registram que apenas 5,2% dos diretores não têm curso superior, o que equivale a 3.192 diretores.

O alto índice de diretores com mais de 10 anos de experiência (85%) de acordo com os dados de Souza, (2006) é um indicativo de que os atuais diretores já tiveram uma vivência maior na escola como professores, demonstrando uma familiaridade com as questões rotineiras que se apresentam no cotidiano escolar. O que se observa é que a experiência docente tem sido um dos requisitos solicitados quando um professor assume o cargo de diretor da escola, como é o caso do processo de escolha por meio de concurso de provas e títulos, ou mesmo em processos de eleição. Silva Júnior (2002) destaca que no passado o diretor era o principal professor da escola, que com sua experiência e comprometimento, ajudava os outros companheiros na sua jornada.

No que se refere à formação, verificamos que na maioria dos casos no Brasil, os diretores têm nível superior e, em quase 40% dos casos na área de educação. Em alguns países da Europa tais como França, Itália e Bélgica, o diretor possui uma formação voltada à área administrativa, pois ele desempenha funções nesta área na escola, ficando a cargo de outro profissional (coordenador) tratar das questões didáticas e pedagógicas (ALVAREZ, 2003).

Os dados que fazem referência à faixa salarial destacam a relação de gênero e o desenvolvimento econômico regional. Mesmo as mulheres ocupando a grande maioria dos cargos de direção da escola, elas ainda recebem uma remuneração menor que a dos homens. Um exemplo desta realidade se verifica na média salarial dos diretores nordestinos, que é mais baixa se comparada com as outras regiões. Se compararmos a região Nordeste com a região Sul, por exemplo, veremos que mais de 55% dos diretores nordestinos recebem até 4 salários mínimos, enquanto no Sul apenas 11% estão nesta faixa salarial. Os dados se invertem quando há um aumento na faixa salarial. Apenas 13% dos diretores nordestinos recebem entre 6 e 9 salários mínimos, enquanto no Sul, o índice é de 45% e no Sudeste de 35%, para a mesma faixa salarial (SOUZA, 2006).

Neste sentido, a formação inicial em nível superior e a experiência de mais de 10 anos na escola podem ser os indicadores mais significativos no sentido de propor uma correlação do perfil do diretor com as atribuições por ele assumidas.

Os altos índices identificados nestas duas categorias, (86% possuem curso superior e 85% tem experiência de mais de 10 anos), pressupõem uma tendência de que os diretores estão mais bem preparados para o desempenho de suas funções, pelo menos no que se refere à capacidade técnica. Com processos administrativos cada vez mais complexos e burocratizados, o diretor necessita de uma qualificação específica para acompanhá-los e tomar as medidas cabíveis para o seu desenvolvimento.

Luck (2011) investigou a jornada de trabalho do diretor, identificando que a maioria dos entrevistados (67%) trabalha em média de 40 a 60 horas semanais, sendo que 60% trabalham aos finais de semana³⁰.

A carga horária excessiva demandada em função da necessidade de acompanhamento das atividades escolares já é um indicador que evidencia a sobrecarga de trabalho do diretor escolar. A extensão da jornada de trabalho aos finais de semana agrava ainda mais esta situação, se considerarmos as necessidades pessoais de qualquer profissional referentes à família, lazer, atividades culturais etc.

Neste sentido, os dados apresentados nas pesquisas utilizadas como fonte corroboram a análise dos autores que estudam esta temática, no sentido de mostrar que as atribuições dos diretores escolares vêm se ampliando e complexificando.

2.4 O processo de escolha³¹ do diretor escolar: análise da dimensão política

A discussão referente ao processo de escolha dos diretores, das escolas públicas brasileiras, justifica-se na presente tese na medida em que aborda uma questão política importante, no contexto da gestão escolar, relacionada à ocupação de um cargo público numa instituição estratégica para os governos locais: a escola.

É importante observar que a atuação do diretor, suas atribuições e seu vínculo com a escola se alteram, dependendo da forma como ele foi escolhido e conforme o tipo de gestão que é implementado no sistema escolar (BEZERRA, 2009, p. 60).

A análise das modalidades de provimento do cargo de diretor escolar é uma forma de captar as intencionalidades das políticas públicas que, ao adotarem um determinado processo de escolha dos diretores, deixam transparecer suas convicções e,

³⁰ Dos diretores que trabalham nos finais de semana, 30% trabalham todos os finais de semana e 38% trabalham até dois finais de semana por mês.

³¹ Para efeito desta pesquisa estamos utilizando o termo processo de escolha de diretores, embora outros autores utilizem termos similares para designar a mesma coisa, tais como: modelos de escolha, modalidades de escolha, modalidades de seleção ou processos de seleção.

consequentemente, que tipo de gestão e que tipo de escola se deseja implantar. No caso da rede de ensino do estado de São Paulo, objeto de estudo da presente tese, o processo de escolha de diretores ocorre por meio de concurso público.

Com relação aos modelos de escolha de diretores que são utilizados no Brasil, os autores que tratam desta temática (DOURADO, 1990; MENDONÇA, 2000; PARO, 1996) apresentam posicionamentos contrários. Entretanto, apesar das pesquisas indicarem diversas variações e possíveis combinações relacionadas aos modelos de escolha de diretores, na sua maioria eles se baseiam em um destes aspectos: indicação política, concurso de títulos ou de provas, eleição direta ou formas mistas (GRACINDO, 2009).

Historicamente o que se tem verificado no Brasil é a adoção de mecanismos centralizadores, por meio dos quais o diretor é indicado pelo chefe do poder executivo ou por políticos regionais (MENDONÇA, 2001). Esta postura vem sendo recorrente, corroborando com a tendência patrimonialista, que privilegia interesses políticos na escolha do dirigente escolar, de forma a compatibilizar estratégias de governo com a indicação do diretor como um cargo de confiança.

A escola é um ambiente muito visado pela gestão pública local, principalmente pelo poder executivo, que encontra respaldo para suas articulações políticas, tendo em vista as fortes relações que estes espaços possuem com a comunidade local.

Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelece-se, desta maneira, as condições de trocas de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público (MENDONÇA, 2000, p. 408).

Esta relação que se estabelece entre o diretor e o Poder Público local abre um precedente para que ambos utilizem esta via para fomentar ações especulativas que privilegiam interesses particulares. Da mesma forma que o governo busca se beneficiar da proximidade e do poder instituído ao diretor, há uma reciprocidade de interesses por parte do diretor que se utiliza de sua influência para benefício próprio, caracterizando uma relação de clientelismo na gestão pública.

A nomeação por indicação política foi tradicionalmente muito utilizada no Brasil, embora nos últimos anos tenha sido substituída por outras formas de escolha. Os dados indicam que em 1998, 34% dos diretores das escolas públicas brasileiras eram

escolhidos por meio de indicação política (DOURADO, 1990). Em 2003, segundo os dados do SAEB, este número caiu para 21% e em 2007, caiu para 20% (INEP, 2010). A provável explicação para este fenômeno fundamenta-se na perspectiva de democratização das escolas brasileiras, privilegiando formas mais participativas de escolha dos diretores.

Neste sentido, as críticas ao processo de escolha por indicação política convergem no sentido de censurar a manutenção de ações patrimonialistas, que favorecem a relação de troca política, ou como denomina Dourado (1990, p. 103), transformar a escola num “curral eleitoral”. Da mesma forma, Silva (2007, p. 158), complementa que “o diretor livremente indicado pelos poderes de Estado, mesmo sendo bem intencionado, é comprometido com quem o indicou”.

Não obstante, a simples adoção de processos que levem em consideração a participação efetiva dos sujeitos na escolha dos diretores não garante que a escola seja democrática, embora a probabilidade de que isso ocorra seja significativamente maior. A este respeito, Dourado (2001, p. 29) elucida que “a forma de provimento do cargo pode não definir o tipo de gestão, mas certamente interfere no curso desta”.

Na busca por formas alternativas de provimento do cargo de diretor escolar, em virtude da oposição ao processo de escolha por indicação política, o estado de São Paulo adota em seu sistema de ensino o concurso público para seleção de diretores. Os dados indicam que o estado de São Paulo, incluindo a capital paulista, é o único estado brasileiro que adota somente o concurso público como processo de escolha de diretores das suas escolas. Outros estados, como é o caso da Bahia e do Distrito Federal, já estão utilizando o concurso público, porém com formas mistas de escolha (LUCK, 2011).

A escolha de diretores por meio de concurso de títulos ou provas tem sido utilizada na tentativa de moralizar o processo, vinculando a necessidade de conhecimento técnico específico, além de exigir o status de servidor público. “As principais virtudes apontadas para o concurso são, pois, a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato” (PARO, 1996, p. 20).

Contudo, a adoção deste mecanismo recebeu muitas críticas por ensejar um caráter burocrático na figura do diretor, além de não conseguir aferir os aspectos subjetivos relacionados à gestão escolar.

A adoção de concurso público como forma de provimento do cargo transforma a direção escolar em estágio de carreira do magistério,

sendo a qualificação do candidato medida por prova e certificada por diploma. Esses fatores, aliados ao critério da impessoalidade na escolha de quem será nomeado, aproxima o diretor da figura do funcionário burocrático (MENDONÇA, 2000, p. 409).

Mesmo concordando que a adoção de processos de escolha de diretores utilizando o concurso público foi um avanço se comparado à indicação política, o autor chama a atenção para as fragilidades deste processo, que prioriza o caráter meritocrático e reforça a tendência de burocratizar a escola. Da mesma forma, Gracindo (2009) reafirma que o concurso público não consegue captar competências técnicas, muito menos capacidade de gestão, além de ensejar a perpetuação da função, impedindo a alternância do cargo, fato que poderia ser positivo na gestão da escola.

Ao analisar o concurso público como processo de provimento do cargo de diretor escolar, podemos verificar um avanço no que diz respeito aos mecanismos que até então selecionavam os diretores das escolas públicas. Contudo, a sua implantação na década de 1930 procurou privilegiar a qualificação profissional, dando ênfase às habilidades administrativas, não atendendo totalmente às expectativas de implantação de uma gestão democrática na escola.

Neste sentido, o processo de escolha de diretores que mais tem se aproximado dos anseios dos defensores da gestão democrática nas escolas brasileiras é a eleição direta. Alguns autores têm investigado com profundidade este processo (KRAWCZYK, 1999; SILVA, 2007), demonstrando como ele foi importante no contexto histórico, com vistas ao resgate da cidadania e ao fortalecimento da autonomia da escola.

Vale ressaltar que, em algumas regiões do Brasil, a eleição direta para o cargo de diretor escolar foi fruto de embates por parte dos professores, sindicatos e movimentos sociais ao longo da década de 1990, como forma de assegurar os direitos constitucionais de garantia da educação pública de qualidade, rompendo com os mecanismos de engessamento dos sistemas de ensino em todo território nacional. “A eleição de diretores é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação” (MENDONÇA, 2001, p. 89).

A luta pela eleição para diretores nas escolas brasileiras carrega consigo uma perspectiva de legitimação da educação como estimuladora do processo de emancipação, consolidando a gestão democrática nas escolas, o comprometimento com uma educação de qualidade, o rompimento com o modelo tradicionalista de organização escolar, a desvinculação de aspectos políticos na tomada de decisões da escola e a efetivação da participação da comunidade na vida da escola.

Foi na década de 1980 que os estados começam a sinalizar o interesse em realizar eleições para diretores, dando um passo importante rumo a uma reestruturação no âmbito escolar, concomitante ao período em que o processo democrático brasileiro dá mostras de se consolidar em todo o território nacional.

Embora algumas experiências localizadas remontem à década de [19] 60, a reivindicação da escolha de diretores escolares por meio de processo eletivo, em âmbito nacional, é fenômeno que se inicia nos começos da década de [19] 80, no contexto da redemocratização política do país (PARO, 1996, p. 376).

A iniciativa de alguns estados como Paraná, Goiás e Minas Gerais de implantar o processo de eleição de diretores nas suas escolas nas décadas de 1980 e 1990 sofreu fortes sanções políticas, demonstrando ainda uma tendência clientelista, explicitada pelo interesse de intervir na nomeação dos dirigentes escolares, como forma de dominação e poder (PARO, 1996).

Outros estados brasileiros adotam este posicionamento a partir da década de 1990 em relação à escolha de diretores tais como Bahia, Sergipe, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Ceará. O movimento em prol da utilização de eleição direta para diretor escolar começa a ganhar força e mais estados passam a adotar este mecanismo. Impulsionados pela legislação (Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996), a eleição de diretores cumpre a função de legitimar o desencadeamento de ações que estimularam o fortalecimento do processo democrático nas escolas brasileiras.

Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático, além de permitir aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, desta maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase. A eleição de diretores foi o principal mecanismo adotado por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988 (MENDONÇA, 2000, p. 410).

Podemos verificar que a sociedade civil teve um papel fundamental na consolidação da gestão democrática nas escolas, a partir de experiências vividas nos municípios e nos estados. Isso mostra o comprometimento da sociedade com a educação de qualidade e o interesse em participar da vida escolar e de todos os processos por ela desencadeados.

Naspolini (2000, p. 142) aponta que no Ceará a adoção do processo de escolha de diretores por meio de eleição consolida a tendência de políticas educacionais democráticas no estado.

O novo processo, que nascia dentro e fora da escola, considerava que a eleição de diretores era a forma mais eficaz de assegurar a participação da comunidade na gestão da escola. O princípio político-pedagógico. Só se educa para a democracia, educando-se pela democracia.

A experiência vivenciada pelo Ceará representou um desejo da comunidade escolar, que reforça o anseio da sociedade cearense em escolher seus diretores por meio de eleições diretas.

A última modalidade que analisaremos, para efeito desta pesquisa é a que utiliza formas mistas de seleção. Compreende-se por formas mistas de seleção a modalidade que conjuga dois ou mais critérios para o processo de escolha do diretor (GRACINDO, 2009). Este processo visa suprir as lacunas deixadas pelos modelos individuais, estabelecendo duas ou mais etapas que se complementam. Na modalidade mista, também chamada de *híbrida*, procura-se concentrar processos técnicos e políticos de forma a ampliar as possibilidades de escolha, tendo em vista que se utiliza de mais de um mecanismo ao longo do processo.

Os dados mostram que vários estados já fazem uso dessa modalidade, a exemplo do Pará e da Paraíba, que utilizam indicação e eleição; Amazonas, Tocantins e Espírito Santo empregam a indicação e uma modalidade técnica e o Rio de Janeiro utiliza a indicação, eleição e uma modalidade técnica (LUCK, 2011; MENDONÇA, 2000).

Com a ampliação dos estados e municípios que adotam como modelo a eleição para provimento do cargo de diretor escolar, houve uma inversão do que ocorria na década de 1990, quando a maioria dos entes federativos utilizava processos de indicação política. Os dados atuais mostram que na maioria dos estados e municípios a eleição direta é o modelo mais utilizado.

Tabela 3: Modalidade de seleção por sistema estadual de ensino

Processo de escolha	Percentual (%)
Entrevista	13
Certificação	17
Prova	25
Instâncias locais	42
Eleição	66

Fonte: Adaptado de Luck (2011, p. 80).

Com base na pesquisa realizada por Luck (2011), a Tabela 3 mostra que em 66% dos estados brasileiros a eleição é o processo mais utilizado para a escolha dos diretores escolares. Aparecendo em terceiro lugar, os processos que adotam a prova como uma das formas de seleção. Outro processo que aparece com frequência é a entrevista, utilizada por 13% dos estados.

No caso das capitais brasileiras, os dados apresentados na Tabela 4 demonstram que a tendência é a de utilizar processos semelhantes aos que são adotados pelos estados. A primeira escolha, assim como nos estados, tem sido a de eleições diretas, ressaltando-se que os percentuais são ainda mais elevados (82%). Em segundo lugar aparecem as entrevistas com 35% e as provas com 26%, respectivamente. A diferença entre estados e capitais é que nestas o concurso é o critério de escolha de diretores que aparece com um percentual de 8%.

Tabela 4: Modalidade de seleção por sistema municipal de ensino – capitais

Processo de escolha	Percentual (%)
Entrevista	35
Certificação	8
Prova	26
Instâncias locais	17
Concurso	8
Eleição	82

Fonte: Adaptado de Luck (2011, p. 80).

De forma geral, os dois quadros reforçam a tendência de que os estados e os municípios brasileiros estão rompendo com os modelos de escolha de diretores mais tradicionais, muito utilizados até a década de 1980. Esta nova realidade pode ser um indício de que os entes federativos começam a se preocupar com mais frequência em adotar processos de escolha de diretores, que atendam às necessidades das escolas e de toda comunidade escolar. A consequência desta escolha corrobora a predisposição de romper com modelos centralizadores de gestão e com o início da criação de uma consciência da necessidade de implementar processos de gestão democrática nas escolas brasileiras.

Como já foi dito anteriormente, não se trata de achar que a adoção de processos de escolha de diretores com características participativas seja garantia de que a escola terá uma gestão democrática. Entretanto, o desgaste ocasionado pela perpetuação dos processos de escolha de diretores centralizados e unilaterais promoveu um movimento

em prol da adoção de métodos menos ortodoxos, sinalizando que a única forma de se obter a almejada gestão democrática seria por meio de processos participativos, referenciados na eleição direta.

Os métodos centralizados de administração, o papel exercido pelos diretores de escola e os processos de indicação política de pessoas não identificadas com a unidade escolar exerceram influência decisiva na organização em torno da ideia de eleições como processo de provimento do cargo de diretor (MENDONÇA, 2001, p. 87-88).

Partindo deste pressuposto, podemos constatar que os sistemas de ensino no Brasil, bem como as escolas a eles vinculadas, têm avançado no que diz respeito à adoção de políticas que estimulem a construção de um ambiente democrático nas escolas.

Neste sentido, Luck (2011) contribui com esta reflexão na medida em que propõe uma associação dos modelos de gestão educacional baseados nas práticas europeias (VIÑAO, 2000) com os processos de escolha dos diretores das escolas brasileiras.

Quadro 4: Comparação dos modelos de gestão com os processos de escolha de diretores

Modelos de gestão	Expectativa da escola	Processos de escolha
Tradicional	O diretor escolar atue como agente do sistema, com a prática de intervir continuamente.	Indicação política
Direção colegiada e participativa	Gestão democrática mediante o funcionamento de órgãos colegiados.	Eleição direta
Liderança pedagógica	O diretor atue segundo o modelo de liderança na escola.	Indicação e eleição
Gerencial	O diretor escolar assuma funções gerenciais.	Concurso e certificação de títulos

Fonte: Adaptado de Luck (2011, p. 41).

O Quadro 4 demonstra o caráter subjacente em cada um dos processos de escolha adotados pelos sistemas de ensino. Não se pode precisar esta associação, mas há fortes indícios que demonstram a similaridade entre elas. Vale destacar ainda a dimensão subjetiva dos modelos de gestão e expectativas da escola com relação ao diretor.

O que se pretende destacar é que ao adotar um determinado processo de escolha, ou mesmo conjugar vários deles, subliminarmente se configura uma tendência, que se materializa por meio de outras políticas que deixam transparecer a intencionalidade da

gestão que se pretende para aquela escola ou sistema escolar. A escola não é neutra, assim como as políticas e os sistemas escolares também não o são. Entretanto, o que se tem verificado na prática é a utilização de mais de um modelo, que tem por objetivo a busca por formas alternativas de escolha que deem conta de atenuar as lacunas de cada uma delas, ou mesmo como uma maneira de justificar uma postura autoritária, travestida por práticas regulatórias e centralizadoras.

Apesar desta situação, a regra geral para provimento do cargo de diretor das escolas estaduais de São Paulo ainda é o concurso público. Mesmo com as críticas a este modelo de escolha, por ter um caráter muito técnico e privilegiar a meritocracia, o concurso público se mostra menos autoritário e unilateral do que a indicação política. Quando conjugado com outra forma de escolha³² pode ser considerado bastante eficiente.

Se analisarmos o concurso público como forma de provimento do cargo de diretor escolar, podemos verificar num contexto mais amplo, que ele se adequa ao modelo gerencialista por privilegiar a dimensão tecnocrática da gestão. Conforme destacado no Quadro 4 adaptado de Luck (2011), o diretor assume funções gerenciais, relacionadas aos procedimentos de ordem técnica, tais como gerenciamento de projetos, monitoramento de dados, prestação de contas, dentre outros.

2.5 A ampliação das atribuições dos diretores escolares

As políticas educacionais implantadas a partir de modelos de gestão, que se referenciam na racionalidade técnico-burocrática, baseiam-se numa concepção de educação centralizadora, “numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais” (LIMA, 2011, p. 23-24). Esta tendência de operacionalização da gestão induz os sistemas de ensino e as escolas a elas vinculadas a reproduzirem este modelo de regras formais-legais e normativistas. Do nosso ponto de vista, as escolas brasileiras estão inseridas neste contexto de racionalidade educacional.

Associada a esta tendência, as instâncias educacionais centrais têm adotado uma postura de responsabilização das instituições escolares, por meio de medidas que estimulam o “ranqueamento” das escolas, mediante a avaliação de desempenho dos alunos: “consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-

³² Estamos nos referindo aos processos mistos que utilizam diferentes combinações para a seleção dos diretores.

responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição” (BROOKE, 2006, p. 378).

Os trabalhos de Ferreira (2004); Gentilini (2001) e Oliveira e Souza (2003) enfatizam a influência de uma nova cultura educacional contemporânea, a qual interfere na adoção dos modelos de gestão apropriados pelas escolas, embasados numa perspectiva de racionalidade organizacional, tendo como foco as questões políticas e econômicas do mundo globalizado.

A consequência deste processo é a ampliação das atribuições do diretor escolar, por meio do aumento das demandas e responsabilidades assumidas pela escola, que vem ocorrendo num contexto de reforma da educação brasileira (OLIVEIRA, 2003). As escolas são orientadas a adequar-se a esta nova realidade, a qual se baseia numa concepção de educação pragmática, que emerge de um cenário marcado pelo colapso do sistema público e pela crise econômica mundial. Vários autores têm discutido as implicações deste panorama na educação mundial (ÁLVAREZ, 2003; GÁLVEZ, 2007; POGGI, 2001), analisando o impacto das reformas e das políticas educacionais que vêm sendo implementadas nas instituições escolares nas últimas décadas em todo o mundo.

Com relação à ampliação das atribuições do diretor, Luck (2011) afirma que o diretor escolar tem assumido um papel cada vez mais complexo em função de alguns fatores, tais como: mudança na dinâmica da escola em função da globalização e do desenvolvimento tecnológico; democratização da escola, por meio da ampliação do acesso e atendimento que abarque e considere as diversidades culturais; mudança no papel social da escola, a qual vem assumindo responsabilidades que eram da família e da sociedade.

Neste sentido, verificamos uma nova configuração da escola contemporânea, alicerçada nos pressupostos de racionalidade técnico-burocrática, imputando ao diretor novas atribuições relacionadas ao novo contexto em que a escola se insere. Corroborando esta lógica, os documentos internacionais norteadores de políticas relacionadas à gestão pública, são elaborados a partir de um novo paradigma, deixando transparecer a tendência à adoção de modelos de gestão gerencialistas. “No rol das tarefas do gestor educacional publicados em documentos oficiais e reproduzidos pela mídia ficam explícitas as ênfases nos aspectos gerenciais” (SHIROMA, 2006, p. 9).

A OCDE discute o desenvolvimento econômico por meio da produtividade e dos fluxos globais do comércio e de investimentos. Nos relatórios elaborados pela instituição, oriundos dos fóruns realizados entre os países membros, percebe-se

claramente as marcas da incorporação dos preceitos gerencialistas na gestão pública, como forma de vincular o desenvolvimento econômico à qualidade de vida da população. “Atenção mais focada nos resultados, em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços [...]; criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do setor público [...]; maior ênfase na eficiência dos serviços prestados” (OECD, 1995, p. 9)³³.

Da mesma forma, os documentos de orientação aos diretores das escolas brasileiras também seguem esta tendência mundial, estimulando que a escola introduza mecanismos de modernização baseados em políticas de racionalização da educação. É neste contexto performático que ocorre a ampliação significativa das atribuições do diretor escolar.

Os estudos sobre o diretor escolar confirmam o aumento e a complexificação das atribuições requeridas pelo gestor escolar. Castro (2000) desenvolveu uma pesquisa na qual analisa as práticas cotidianas dos diretores de escolas municipais do estado do Rio Grande do Sul, registrando o aumento excessivo de atribuições e relações inerentes ao cargo de gestor escolar. “Sua realidade de trabalho é bastante complexa, pois ela se desdobra na dimensão de uma ação individual da diretora no coletivo da escola inserido num contexto sócio-educacional mais amplo” (CASTRO, 2000, p. 72).

A autora identifica a amplitude de correlações associadas à gestão escolar, sob a responsabilidade do diretor, e os seus desdobramentos no que se refere às relações institucionais, relações pessoais, planejamento, articulações, conhecimentos específicos, dentre outras. Em sua pesquisa a autora identificou um elevado índice de variáveis que se correlacionam na medida em que o diretor, enquanto principal responsável pela administração escolar, está sujeito a uma série de demandas que se potencializam na sua rotina diária. O sucesso do seu trabalho depende fundamentalmente da sua capacidade em articular todos os setores e os sujeitos que compõem a escola, de forma que cada um contribua para o seu funcionamento. Neste sentido, a sobrecarga de trabalho imposta ao diretor em virtude do desempenho de suas tarefas, demonstra a multiplicidade de atribuições que ele assume ao administrar a escola.

A respeito do aumento das atribuições dos diretores escolares, Luck (2011) realizou uma pesquisa em 13 capitais brasileiras, visando identificar o perfil da gestão

³³ Attention more focused on results in terms of efficiency, effectiveness and quality of services [...]; creating competitive environments within and among public sector organizations [...]; greater emphasis on the efficiency of services provided (tradução do autor).

nas escolas públicas brasileiras. Dentre as questões formuladas referentes à rotina do diretor foram apontados alguns aspectos relativos ao seu alto grau de envolvimento em atividades rotineiras da escola, tais como: merenda, saída dos alunos da classe, acompanhamento e atendimento dos pais, organização e limpeza das salas, recepção dos alunos e material escolar.

Tabela 5: Resumo das atividades rotineiras do diretor escolar

Atividade	Percentual
Observa em que momento os alunos saem da classe diariamente	90%
Atende os pais dos alunos diariamente	92%
Confere se as salas de aulas estão organizadas e limpas para receber os alunos e os professores diariamente	84%
Se preocupa com a qualidade da merenda diariamente	90%

Fonte: LUCK (2011).

A Tabela 5 demonstra que os diretores se preocupam muito com as atividades de rotina da escola referentes ao comportamento dos alunos, à utilização dos espaços da escola e à alimentação. Os elevados índices deixam claro que praticamente todos os diretores acompanham estes processos diários. Se considerarmos que as atividades relacionadas aos alunos e ao espaço físico ocorrem simultaneamente ao longo do dia, podemos constatar que o diretor gasta um tempo excessivo da sua rotina diária monitorando estas atividades.

Ainda referente à rotina dos diretores escolares, a pesquisa identificou que 50% dos diretores acompanham diariamente as atividades oferecidas pela escola para os alunos com maior dificuldade de aprendizagem e 42% acompanham uma ou mais vezes por semana o cronograma de reuniões dos professores com o coordenador pedagógico. Para os diretores entrevistados o tempo dedicado aos processos de aprendizagem desencadeados na escola e a avaliação dos alunos é insuficiente, em função do seu envolvimento rotineiro com atividades tais como: planejamento, reuniões, relatórios, acompanhamento dos alunos e atividades de apoio.

De acordo com dados do Instituto Paulo Montenegro (2010), as atribuições dos diretores das escolas públicas brasileiras estão ampliando-se e complexificando-se cada vez mais nos últimos anos. O quadro abaixo mostra um resumo das atividades rotineiras dos diretores.

Quadro 5: Atividades dos diretores

Gestão da aprendizagem	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanha o cronograma de reuniões periódicas dos professores com o coordenador pedagógico. - Faz reuniões com o coordenador para discutir o ensino e aprendizagem de alunos e professores. - Elabora e analisa com regularidade as planilhas de acompanhamento de aprendizagem dos alunos. - Acompanha as atividades de apoio aos alunos com dificuldades - Participa de reuniões periódicas com a equipe técnica da Secretaria de Educação (internas e externas). - Elabora e revisa o Projeto Político Pedagógico - Acompanha e analisa os resultados das avaliações externas - Trata das questões administrativas, burocráticas e de orçamento da escola - Substitui professores que faltam
Infraestrutura e material pedagógico	<ul style="list-style-type: none"> - Providencia que todos os alunos tenham material escolar (caderno, lápis, livro) necessário para o desenvolvimento das atividades - Verifica se todas as salas possuem um canto de leitura com livros apropriados - Providencia espaço na escola e na sala de aula para a exposição e divulgação dos trabalhos dos alunos - Verifica se o mobiliário está em boas condições de uso e quantidade suficiente em todas as salas de aula - Preocupa-se com a qualidade da merenda diária
Organização da sala e produção dos alunos	<ul style="list-style-type: none"> - Conversa com os alunos sobre o que eles estão estudando, lendo e produzindo - Acompanha os cadernos dos alunos verificando o seu desenvolvimento diário - Confere se as salas de aula estão organizadas e limpas para receberem alunos e professores - Observa se os alunos saem muito da sala de aula - Observa em que momento os alunos saem da sala de aula <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Atende aos pais dos alunos periodicamente para eventuais esclarecimentos sobre a vida escolar de seus filhos - Realiza com regularidade reuniões de pais para discutir a proposta pedagógica da escola - Orienta os familiares e estimula o acompanhamento e a supervisão dos pais nas atividades escolares realizadas em casa - Promove reuniões com os funcionários a fim de garantir um ambiente organizado e limpo - Observa como os pais e a comunidade são atendidos pelos funcionários da escola - Recepciona os alunos na entrada e na saída da escola

Fonte: Adaptado de Instituto Paulo Montenegro (2010).

O critério de agrupamento das atividades utilizando as demandas relacionadas à gestão da aprendizagem, infraestrutura e material pedagógico e organização da sala e produção dos alunos dá uma ideia da dimensão da responsabilidade do diretor, bem como da diversidade e complexidade das suas atribuições. Entretanto, esta classificação estabelecida pelos autores no referido estudo, que já se mostra bastante extensa, não contempla todas as atribuições do diretor, deixando de fora, por exemplo, a elaboração

de relatórios periódicos solicitados pelas instâncias centrais, preenchimento e envio de dados solicitados pelo Ministério da Educação, acompanhamento de programas e projetos do governo federal, estadual e municipal, gestão financeira, compra de equipamentos e materiais de utilização da escola, acompanhamento das atividades dos órgãos de controle social (Conselho Escolar, Conselho do Fundeb), articulação com outros órgãos públicos e privados que se relacionam com a escola (Polícia, Conselho Tutelar, Secretaria da Saúde), dentre outros.

A multiplicidade de demandas e a carga de trabalho do diretor, somados à necessidade de planejamento escolar e acompanhamento direto de tudo que acontece em todos os setores da escola, coloca o diretor numa posição de sobrecarga e de desgaste constantes. Além disso, há uma reclamação recorrente no que se refere ao tempo destinado às atividades administrativas, operacionais, que ocupam uma grande quantidade de tempo, não restando tempo suficiente para as atividades pedagógicas da escola (LUCK, 2011).

No que se refere à legislação dos estados brasileiros, a tendência de sobrecarga do diretor se confirma. As leis, decretos e portarias que normatizam o trabalho do diretor são extensas quando tratam das suas atribuições. O Decreto 11.625 de 1978, que aprova o Regimento Comum das escolas estaduais de São Paulo, por exemplo, no seu artigo 7, apresenta 22 itens sobre as atribuições dos diretores estaduais. Dentre eles, destacamos:

- organizar as atividades de planejamento no âmbito da Escola;
- assegurar o cumprimento da legislação em vigor, em como dos regulamentos, diretrizes e normas emanadas da administração superior;
- assegurar a inspeção periódica dos bens patrimoniais, solicitar baixa dos inservíveis e colocar os excedentes à disposição de órgãos superiores;
- subsidiar o planejamento educacional prevendo os recursos físicos, materiais, humanos e financeiros para atender às necessidades da Escola a curto, médio e longo prazos;
- subsidiar o planejamento educacional responsabilizando-se pela atualização, exatidão, sistematização e fluxo dos dados necessários ao Planejamento do sistema escolar;
- organizar e coordenar as atividades de natureza assistencial (SÃO PAULO, 1978).

O que chama a atenção nas determinações estabelecidas pela legislação é a tendência a privilegiar o caráter tecnicista do trabalho do diretor, voltado para as atribuições de natureza administrativa. Não estamos afirmando que elas não sejam

importantes, porém o pouco espaço destinado às questões pedagógicas na legislação por parte do Poder Público pode ser um sinalizador da priorização dos aspectos administrativos em detrimento dos pedagógicos, numa postura que privilegia a racionalização da educação.

Esta tendência racionalista da legislação verifica-se também nas políticas adotadas pelo estado do Ceará na gestão 2003-2006. O governo cearense criou um instrumento de monitoramento de políticas educacionais baseado na gestão por resultados, utilizando como estratégia a implantação da “cultura do resultado”, que se baseia nos indicadores estatísticos para a definição das suas prioridades no campo da educação (HOLANDA, 2006).

Com base nestes exemplos, que caracterizam a predisposição da gestão educacional dos estados em adotar políticas que se fundamentam em modelos racionalistas, podemos verificar que as escolas públicas brasileiras têm se organizado a partir de uma perspectiva técnico-burocrática e centralizadora. A adoção destes critérios racionalistas implica na reformulação da gestão que ressignifica o sentido educacional da escola instaurando mecanismos de fortalecimento de práticas performáticas, fundamentadas no desempenho da escola, responsabilizando o diretor pelos resultados numéricos que ela apresenta.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

3.1 Procedimentos metodológicos

No que se refere aos procedimentos metodológicos realizamos inicialmente uma pesquisa bibliográfica que, numa primeira análise, se constituiu no referencial teórico da presente tese. A utilização da pesquisa bibliográfica tem sido frequentemente adotada em estudos exploratórios, onde o objeto de estudo é pouco investigado, permitindo ao pesquisador uma maior aproximação da temática por meio de fontes bibliográficas, auxiliando na apropriação de termos e conceitos fundamentais para o conhecimento da realidade.

Segundo Lima e Miotto (2007), a pesquisa bibliográfica “implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, que, por isso, não pode ser aleatório”. De acordo com as autoras, toda pesquisa precede de uma definição do objeto de estudo, do tipo de pesquisa e da coleta de dados, de forma que o pesquisador tenha condições de escolher o método mais apropriado para sua investigação.

A busca por autores que abordam questões relacionadas ao gerencialismo e a performatividade, por meio da pesquisa bibliográfica, possibilitou ao pesquisador familiaridade com a temática, passando a dialogar com ela a partir de uma análise crítica acerca dos aspectos centrais que a fundamentam. O levantamento das pesquisas que tratam da temática (artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado), permitiu avaliar quais abordagens têm sido utilizadas e quais aspectos têm sido evidenciados, sendo possível identificar lacunas que foram sendo sistematizadas e discutidas ao longo de toda a pesquisa.

Quanto a seus objetivos, nossa pesquisa configura-se como uma pesquisa explicativa (SEVERINO, 2007), que além de registrar e analisar a presença da ideologia gerencialista e performática na gestão das escolas públicas investiga as causas deste fenômeno, verificando a sua gênese, bem como os seus desdobramentos e ramificações até chegar à educação pública paulista.

Outro método utilizado na pesquisa foi a pesquisa documental, focalizando os documentos relacionados a Resoluções e Decretos da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. O critério adotado para a investigação dos documentos referentes à legislação educacional paulista foi a identificação de termos e denominações utilizadas com frequência pelo gerencialismo e pela performatividade.

A escolha do instrumento metodológico a ser utilizado numa pesquisa está relacionada com o problema de pesquisa e com a natureza do objeto a ser pesquisado. Neste sentido, optamos pela pesquisa documental em função da sua objetividade e do caráter científico, excluindo as possíveis interferências e subjetividades comuns em outras técnicas de coleta de dados. Segundo Cellard (2008, p. 295), “o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador”.

Apesar de ser pouco utilizada na área da educação (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), o uso de documentos numa pesquisa possui uma dimensão lógica e formal, preservando a confiabilidade dos fatos e o registro preciso das informações, além de favorecer o aspecto temporal, enaltecendo o processo de desenvolvimento e maturidade dos indivíduos e da sociedade em geral.

Para a análise dos documentos, utilizamos também como referência a avaliação de políticas públicas, levando em consideração o contexto da política pública, os atores envolvidos e o desencadeamento dos processos. Neste sentido, no âmbito da avaliação administrativa (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), que investiga os procedimentos operacionais materializados pela legislação educacional paulista, foi possível verificar características da ideologia gerencialista na gestão educacional paulista, por meio da atuação da Secretaria Estadual de Educação.

Optou-se por investigar os documentos nos últimos cinco anos (2010-2015), no governo de Geraldo Alckmin, do PSDB. O espaço temporal delimitado, portanto, foram as duas gestões do referido governador, que foi reeleito em 2014. Desde o ano de 2010, o secretário estadual de educação de São Paulo foi Herman Jacobus Cornelis Voorwald, que se desvinculou do cargo em dezembro de 2015.

A escolha deste espaço temporal se deu em função do entendimento de que os últimos cinco anos seriam suficientes para retratar as concepções educacionais no estado de São Paulo, tendo em vista que nos últimos vinte anos, as políticas educacionais no estado seguiram uma mesma trajetória, inclusive com os mesmos atores envolvidos. Como a nossa pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, podemos dizer que os últimos cinco anos foram um reflexo dos quinze anos que os antecederam.

3.2 O gerencialismo e a performatividade nas políticas educacionais paulistas

A análise que se segue visa destacar alguns pontos da política educacional paulista, identificando elementos gerencialistas que se reproduzem nas estratégias adotadas pela gestão educacional do estado de São Paulo.

Os autores que têm pesquisado a rede estadual de ensino de São Paulo (ADRIÃO et al 2009; CARVALHO; RUSSO 2014; FERNANDES, 2010), advertem que a incorporação de mecanismos gerencialistas na gestão educacional tem provocado profundas alterações na organização da educação paulista, modificando a concepção de educação, o papel do professor e até a avaliação da aprendizagem do aluno.

Para estes autores, o contexto político e econômico em que as políticas são implementadas tem impactado nos objetivos e nas diretrizes educacionais, estimulando a privatização da educação por meio das parcerias público-privadas. Neste sentido, a educação pública deixa de ser um direito do cidadão e passa a ser vista como uma oportunidade de lucro.

Adrião et al (2009) analisa a partir do processo de municipalização das escolas estaduais o crescimento sistemático de parcerias entre os municípios de pequeno porte (com até 50 mil habitantes) com empresas privadas, na aquisição de material apostilado para a sua rede de ensino. Segundo as autoras, esta tendência de privatização da educação pública municipal corrobora a lógica federal, que a partir da reforma do Estado, em virtude da crise da administração pública brasileira, institui como regra a incorporação de modelos gerencialistas.

O movimento de privatização da educação municipal paulista não compromete apenas a proposta pedagógica local, mas transfere à iniciativa privada a responsabilidade de gerir todas as etapas do processo educacional.

A “cesta” que compõe os contratos firmados entre as prefeituras municipais e a iniciativa privada é integrada por atividades tradicionalmente desenvolvidas pelas equipes pedagógicas dos órgãos da administração pública e das escolas: formação continuada de educadores, efetivo acompanhamento das atividades docentes; investimento na produção e distribuição de materiais didáticos aos alunos; processos de avaliação externa e interna, entre as principais encontradas (ADRIÃO et al, 2009, p. 806).

Os pacotes prontos oferecidos pelas empresas que exploram esta atividade comercial ampliam cada vez mais sua área de atuação objetivando o aumento dos lucros, enquanto padronizam o ensino e a educação, desrespeitando a subjetividade no processo de aprendizagem.

Além disso, as autoras destacam outros efeitos prejudiciais no processo de privatização da educação municipal, tais como a duplicidade no pagamento, tendo em vista que o governo federal disponibiliza material pedagógico por meio do Programa

Nacional do Livro Didático, a homogeneização dos conteúdos e o *marketing educacional*, utilizado pelos políticos para alavancar sua atuação pública.

A mesma argumentação de padronização do ensino é utilizada pelas escolas da rede estadual de São Paulo, que justifica a adoção de um currículo único como uma proposta para melhorar a qualidade do ensino.

A este respeito, Carvalho e Russo (2014, p. 102) advertem que

[...] o currículo único é uma violação que retoma o caminho do autoritarismo na medida em que retira da escola sua autonomia e a priva da possibilidade de desenvolver um projeto próprio que leve em conta as necessidades e interesses dos seus usuários, no caso da escola pública alunos provenientes das camadas trabalhadoras e populares. O currículo único e fechado, no caso, se transforma em um conjunto de disciplinas com programas inflexíveis já que não admite que se tenha o contexto concreto como referência primeira na definição das aprendizagens, posto que foram a priori definidas.

Os autores criticam a perversidade da imposição de um currículo "engessado" que não é construído a partir da realidade e das necessidades de cada unidade escolar. Esta violação pedagógica destrói qualquer possibilidade de resgatar a identidade da escola e dos alunos, respeitando a sua localização geográfica, os atores envolvidos e a cultura local.

Outro aspecto que se evidencia na gestão gerencialista estadual de São Paulo é a atuação do professor, que passou a ser um agente passivo no processo de aprendizagem, como um reprodutor de um modelo pronto e inflexível.

Novamente no âmbito da reforma da educação, Fernandes (2010, p. 82-83) na coleta de dados de sua pesquisa, capta a insatisfação dos professores entrevistados.

As escolas em que os professores investigados trabalhavam eram influenciadas pela retórica reformista que, ao mesmo tempo em que exortava a participação dos professores, não lhes permitia opinar na definição das propostas. Esse contexto contraditório foi evidenciado nas entrevistas, como podemos ver na resposta de um dos professores, ao questionar a apregoada autonomia, tão presente nos documentos legais e nos discursos reformistas e, ao mesmo tempo, tão distante da realidade das escolas [...]

Neste sentido, além da postura centralizadora e autoritária, a gestão da educação paulista utiliza com os professores mecanismos de responsabilização e cobrança por resultados, travestidos de estratégias motivacionais. Um exemplo desta postura é a Bonificação por Resultados, que será analisada posteriormente com mais profundidade na pesquisa documental desta tese. "Reconhecemos o bônus como um mecanismo de

performatividade, tão ao gosto das políticas de cunho neoliberal"³⁴ (FERNANDES, 2010, p. 84).

Neste contexto de implementação de medidas gerencialistas, o atual governo do estado de São Paulo vem adotando estratégias de cunho político e econômico na gestão educacional paulista, a exemplo da reestruturação da rede estadual proposta no final do ano passado, a exemplo da reformulação ocorrida vinte anos atrás.

Com a argumentação de redução de custos e melhor aproveitamento das classes ociosas, a Secretaria de Educação do estado de São Paulo anunciou em 2015 uma reorganização escolar na sua rede de ensino. A reformulação deixou os estudantes indignados, estimulando um processo de ocupação das escolas e de vários protestos que ocorreram em função de tal medida.

A principal implicação da estratégia seria o fechamento de 94 escolas, medida que obrigaria mais de 311 mil alunos a se deslocarem para escolas mais distantes da sua residência, além da transferência ou demissão de 74 mil professores. A este respeito Sanfelice (2010, p. 153) esclarece que "a dita lógica de mercado vem a cada dia mercantilizando mais e mais a educação".

Entretanto, a utilização de mecanismos de reformulação na estrutura da rede de ensino não é uma estratégia nova no Brasil, nem no estado de São Paulo. Em 1995, por ocasião do governo Mario Covas, a então secretária de educação Rose Neubauer instituiu o programa de reorganização das escolas da rede pública estadual, por meio do Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995 (SÃO PAULO, 1995).

O referido decreto já sinalizava a intenção de agrupar os alunos por faixas etárias, elemento norteador da reorganização escolar proposta em 2015, e estabelecia que a qualidade da educação seria alcançada na rede estadual de São Paulo por meio da adequação dos espaços físicos, da recomposição das turmas e da melhoria do atendimento pedagógico. O artigo 2º da referida lei é finalizado com o inciso V, que estabelece que para a consecução dos objetivos era necessária a "racionalização dos investimentos" (SÃO PAULO, 1995). Destacamos aqui um termo gerencialista, corroborando com toda a proposta de reformulação da rede de ensino, que na nossa concepção, está fundamentada no modelo de gestão gerencial.

De acordo com Adrião (2008), a reforma da educação no estado de São Paulo ocorrida em 1995 fundamentava-se em dois aspectos principais: na reorganização das

³⁴ Transcrição de trechos da entrevista de um professor da rede estadual de São Paulo (FERNANDES, 2010).

escolas da rede e na política de municipalização do Ensino Fundamental. Estas duas medidas tornaram-se essenciais, na visão dos gestores educacionais, em função da necessidade de mudança no modelo de gestão e na oferta da educação básica paulista.

O objetivo foi selecionar aquelas mais evidentemente direcionadas a alterar a função e o modelo de organização que caracterizavam o funcionamento do sistema educacional paulista, principalmente quanto à oferta do ensino fundamental. Para tanto, destacam-se as ações desencadeadas a partir do que ficou conhecido como Reorganização das escolas da rede estadual de ensino, que definiram o novo perfil organizacional da SEE ao alterar o padrão de oferta da educação básica, tendo por ponto de partida mudanças na organização das próprias escolas. Complementarmente, apresentam-se os mecanismos adotados para a indução dos convênios entre o governo do estado e os municípios, genericamente denominados de parcerias, que redundaram na municipalização do ensino fundamental, inaugurando um novo padrão de atendimento a esta demanda (ADRIÃO, 2008, p. 80).

As mudanças propostas na reformulação da rede estadual de São Paulo em 1995 tinham uma motivação econômica, com o objetivo de estimular o aumento da eficácia das escolas, diminuindo os seus custos de manutenção ao mesmo tempo em que cobravam melhores resultados. Concomitantemente, o processo de municipalização das escolas estaduais tinha como objetivo a descentralização dos custos e da responsabilidade pelo seu desempenho, transferindo para os municípios este encargo. De acordo com a lógica de mercado, “insumos como aumento de salário, diminuição do número de alunos por classe e natureza da formação prévia dos profissionais da educação representavam um esforço de investimento não justificável em países em desenvolvimento” (ADRIÃO, 2008, p. 94)

Com relação ao processo de municipalização das escolas no estado de São Paulo, Martins (2003, p. 223-224) adverte.

Pode-se afirmar, com certa tranquilidade, que a implementação do convênio estado-município em curso representa uma expressiva reorganização político-administrativa no sistema público estadual paulista, com consequências no âmbito pedagógico sem precedentes na história da educação no estado de São Paulo.

A autora destaca que, no cenário de reforma da educação paulista, as questões pedagógicas foram deixadas de lado em detrimento do fortalecimento econômico regido pelas leis de mercado. Mais adiante, a autora complementa que a implementação de políticas alinhadas às mudanças exigidas pelo mercado são condicionadas por relações de poder, reorientando a gestão e institucionalizando novas práticas educacionais.

A partir desta concepção gerencialista de organização da educação, o estado de São Paulo continuou ao longo dos anos utilizando estratégias orientadas pelas leis de mercado. Por meio da Lei Complementar 1.144 de 11 de julho de 2011, o governo do estado de São Paulo normatizou o cargo de “gerente de organização escolar”, que de acordo com o parágrafo I do artigo 4º da referida lei, tem a função de “desenvolver atividades no âmbito da organização escolar, relacionadas com a execução de ações envolvendo a secretaria escolar e o atendimento a alunos e à comunidade escolar em geral, de acordo com as necessidades da unidade escolar” (SÃO PAULO, 2011).

Conforme destacamos anteriormente, a reorganização das escolas da rede estadual de São Paulo, proposta no final de 2015, tem como fundamento a diminuição de custos e racionalização dos resultados. De acordo com informações da Secretaria Estadual de Educação, entre 1998 e 2015 houve uma diminuição na quantidade de matrículas na rede estadual de São Paulo na ordem de 2 milhões de alunos (SEADE, 2015). Este motivo justificaria a reformulação das escolas que apresentam salas de aulas ociosas com custos elevados de manutenção.

Outra proposta defendida pela gestão estadual é a reestruturação das unidades escolares por nível de ensino. Cada escola concentraria apenas um nível de ensino, Educação Infantil, ou Ensino Fundamental, ou Ensino Médio. A Secretaria argumenta que possui dados que comprovam que esta forma de agrupamento é mais eficiente, embora ela não os apresente, nem os critérios que foram utilizados na sua coleta.

Após analisarmos os critérios e argumentos propostos nas duas reestruturações (1995 e 2015) constatamos haver uma significativa similaridade entre elas. Este fato nos faz refletir sobre as reais intencionalidades das duas políticas, tendo em vista que se ao longo dos últimos 20 anos não conseguimos atingir a qualidade esperada diante das ações implementadas em 1995; por que devemos acreditar que as mesmas mudanças propostas irão surtir um resultado positivo agora?

A única convicção que temos é de que a atual situação política e econômica, brasileira e mundial, é muito mais grave do que a de 1995. As medidas de diminuição de investimentos na área da educação, bem como as cobranças sistemáticas por resultados caracterizam os modelos gerencialistas que vem sendo utilizados nas escolas paulistas conforme destaca Fernandes (2010, p. 80), "intensificaram a presença dos elementos da gestão gerencialista e performática no interior das escolas públicas paulistas".

De acordo com Carvalho e Russo (2014, p. 95), estamos atravessando um "momento em que, claramente, se instituiu uma nova orientação para as políticas educacionais brasileiras", pautadas nos princípios e concepções do modelo neoliberal vigente. Em seu artigo intitulado "Neoliberalismo e educação no Brasil: a política educacional do estado de São Paulo", publicado em 2014 na Revista Latinoamericana de Políticas e Administração da Educação, os autores esclarecem que a reforma educacional ocorre no contexto da reforma do Estado, que tem como fundamentos

A incorporação dos princípios mais amplos do neoliberalismo como a privatização de diversas empresas estatais, a desregulamentação de setores inteiros, especificamente o financeiro, a criação de agências de regulação, com a conseqüente diminuição da capacidade do Estado de gerir processos econômicos, o incentivo para o aumento da participação privada nas áreas de educação, saúde e previdência são, entre outras, ações que caracterizam o governo FHC com profundas modificações nas relações entre público e privado (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 95).

As bases da reforma do Estado, bem como a reforma da educação, estão embasadas nas diretrizes gerencialistas, que têm como fundamento o ideário neoliberal, que concede à iniciativa privada o direito de exploração dos serviços públicos, desonerando o Estado da sua obrigação constitucional.

A respeito da administração pública no estado de São Paulo de 1995 a 2010, Sanfelice (2010, p. 147) esclarece que

Os últimos governantes do executivo paulista tiveram e, na medida do possível, continuam tendo uma inspiração ideológica razoavelmente comum. Respeitadas as diferenças dos estilos individuais de governo e as ambições pessoais geradoras de atritos, todos eles perseguiram, [...] políticas públicas alimentadas pela visão neoliberal.

A argumentação em prol da reforma do Estado concentrava-se na prerrogativa de que a administração pública era ineficiente e que a melhor forma de tornar o Estado mais eficiente seria a utilização de modelos de gestão empresariais, ou seja, a defesa era de que "o Estado é um mal gestor e o setor privado mais eficiente" (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 96).

Seguindo esta mesma lógica, corroborando com as diretrizes defendidas pelo governo federal, o governo do estado de São Paulo reproduziu as determinações da esfera superior, assumindo suas concepções e ideologias.

[...] a vitória das forças políticas conservadoras e defensoras do neoliberalismo no Brasil permitiu que os processos de reforma do Estado e, especificamente da educação, fossem implementados e disseminados. A **racionalidade gerencial** e privatista que permeou

todas as ações do governo FHC tornaram-se referência e modelo para os estados da federação. Em São Paulo, [...] a total identidade com o governo federal não somente facilitou a disseminação dessa lógica na rede estadual, como grande parte dos intelectuais que subsidiaram as reformas no plano federal também participaram de sua formulação no caso paulista (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 97, grifo nosso).

A “racionalidade gerencial” evidenciada pelos autores explicita de forma contundente como a ideologia gerencialista é transferida do governo federal para o governo do estado de São Paulo, inclusive com a repetição dos mesmos atores³⁵ que formalizaram modelos de gestão e implementaram políticas públicas gerenciais tanto no governo federal, como no governo estadual de São Paulo.

Os mesmos autores enfatizam mais adiante como as diretrizes do governo federal influenciam diretamente a rede estadual de ensino paulista.

Assim, o governo do estado de São Paulo, em sintonia com os princípios e diretrizes do governo federal sobre a reforma do Estado adotou, na década de 1990, um conjunto de medidas que reproduziram no âmbito do estado de São Paulo as diretrizes, teses e ações que caracterizaram a reforma neoliberal de FHC. Essas faces do marco regulatório delineado a partir da articulação dos governos federal e estadual, quando projetadas para a educação, produziram profundas modificações na organização dos espaços escolares e no cotidiano escolar (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 97-98)

Segundo esta tendência gerencialista imposta pelo governo federal, o governo estadual de São Paulo estruturou a sua rede de ensino por meio da reforma educacional paulista. Segundo a pesquisa de Carvalho e Russo (2014), que vem investigando as políticas do governo do estado de São Paulo há uma década, a ideologia neoliberal do governo do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), que se perpetua por cinco gestões seguidas, se materializa em políticas públicas questionáveis e que contrariam os preceitos de autonomia didático-pedagógica das escolas.

Em seu artigo os autores relacionam características dos últimos gestores educacionais de São Paulo no âmbito da reforma da educação. Apresentaremos abaixo um resumo baseado nas informações dos autores.

Quadro 6: Secretários de Educação do estado de São Paulo (1995-2015)

Secretário estadual de educação	Período da gestão	Contexto histórico
Rose Neubauer	Primeiro mandato do Governo Covas (1995-98) e parte do segundo (1999-	Mudanças mais profundas e que produziram maior impacto sobre a organização, a gestão e o ensino nas

³⁵ Segundo os autores, grande parte dos intelectuais que implementaram as reformas no âmbito federal, bem como de alguns técnicos também participaram do processo de reforma da rede estadual de São Paulo.

	2000)	escolas da rede estadual paulista.
Gabriel Chalita	Atuou no mandato de Covas (2000-2002) e, posteriormente, um novo mandato (2003-2006)	Dá sequência às políticas implementadas anteriormente, ainda que utilizando um estilo de liderança muito diferente daquele da sua antecessora.
Maria Lúcia Vasconcelos	Cumpriu o restante do mandato e assume no mandato do vice-governador Cláudio Lembo, do PFL	Estranha às questões da educação pública, pouco produziu com vistas à superação das históricas carências da rede estadual de ensino.
Maria Helena Guimarães de Castro	Iniciou sua gestão em 2007 e vai até 2009	Iniciou uma nova fase da política para a educação pública estadual paulista.
Paulo Renato de Souza	À frente da Secretaria da Educação no mandato temporário de Alberto Goldman (2009) que substituiu Serra após renúncia para se tornar candidato à presidente da república	Ministro da educação nos oito anos do Governo FHC e proeminente figura dos quadros partidários do PSDB.
Herman Voorwald	De 2011 a 2015	Deu continuidade às políticas iniciadas no governo anterior promovendo um claro aprofundamento dos princípios que vinculam a educação ao modelo neoliberal e à economia de mercado.

Fonte: Adaptado de Carvalho e Russo (2014).

O quadro 6 demonstra que nos últimos vinte anos não houve, por parte dos gestores educacionais do estado de São Paulo, a intenção de promover nenhuma mudança significativa no que se refere às concepções da educação ou das estratégias adotadas pelo estado para a organização da sua rede de ensino. Em todas as gestões desde 1995, o que se observa é a reprodução do modelo hegemonicamente instituído, que foi legitimando os ideais neoliberais do PSDB desde a gestão de Rose Neubauer, que inclusive, continua na equipe gestora da Secretaria de Educação do estado de São Paulo até hoje.

A respeito das concepções educacionais do estado de São Paulo, Sanfelice (2010, p. 152) afirma que

Embora se considere legítimo que o governo de um Estado tenha propostas no campo da educação, é necessário ponderar que tais propostas devem resultar de procedimentos democráticos coerentes com aqueles que atribuíram aos governantes o lugar que ocupam. É preciso que todos os partícipes do aparelho educativo estatal estejam envolvidos com a proposta desde sua origem, mesmo que isto signifique um mergulho em muitas contradições. Não foi o que ocorreu no presente caso e não tem sido esta a característica da política educacional do PSDB em São Paulo.

Diante dos fatos expostos, contextualizando as concepções em que se fundamentam as políticas educacionais no estado de São Paulo, verificamos que a organização da educação paulista ocorreu de forma autoritária e impositiva, pelo menos nos últimos vinte anos, privilegiando o ideário neoliberal que se materializa por meio do modelo gerencialista, instituído inicialmente pelo governo federal na década de 1990 (FHC) e que encontrou ressonância no governo estadual de São Paulo do PSDB.

Neste contexto de reprodução do modelo vigente, após cinco gestões peesedebistas, o governo do estado de São Paulo lançou o "Programa de Ação do Governo para a Educação", estabelecendo metas e caminhos para fortalecer as ações pretendidas. A essência do programa concentra-se nas mudanças curriculares, instituídas no projeto "São Paulo faz escola", que propõe mudanças significativas nas práticas escolares.

As ações do Projeto São Paulo faz escola compreenderam um diversificado conjunto de decisões, estabelecidas por normas legais, na esfera da organização didática das escolas, das atribuições funcionais dos seus trabalhadores e, especialmente, no estabelecimento de procedimentos didático-pedagógicos do funcionamento das escolas e do currículo. Para a difusão e implantação destes últimos foram produzidos materiais instrucionais para orientar o trabalho dos agentes escolares e dos alunos. Criou-se, também, uma logística informacional de apoio à implementação e desenvolvimento da proposta e um cronograma de eventos destinados à difusão e acompanhamento da mudança. (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 99)

Os mesmos autores fazem uma análise da nova proposta curricular da secretaria estadual de educação de São Paulo.

a) Adoção de um currículo fechado e único para toda a rede escolar

A decisão é política e pedagogicamente equivocada como proposta para colocar a educação a serviço dos interesses e necessidades das camadas trabalhadoras.

b) Mudança na concepção de currículo

Abandonando-se a clássica formação cultural, com base no conhecimento produzido historicamente pela humanidade.

c) Utilização de material instrucional concebido e produzido centralizadamente, e consequente uniformização e padronização: dos conteúdos curriculares; dos procedimentos didático-pedagógicos; e do trabalho docente em todas as escolas da rede escolar

Imposição de uma sistemática empobrecedora do trabalho docente subtraindo deste a possibilidade de concepção e organização do seu trabalho, reduzindo o professor à condição de reprodutor de uma proposta desenvolvida externamente, por terceiros, e que assim desconsidera a singularidade de cada escola.

d) Uso dos resultados da avaliação da aprendizagem escolar dos alunos como critério para concessão de bônus salarial aos trabalhadores das unidades escolares (docentes, gestores, e servidores de apoio)

Uso explícito do incentivo monetário, típico das formas de remuneração por produção das empresas capitalistas, na motivação do trabalho escolar.

e) A adoção de escala numérica para expressar o resultado do aproveitamento escolar dos alunos

Foi um retrocesso somente explicável pelo interesse de acompanhar, controlar e comparar o desempenho das escolas da rede.

f) Novo papel e atribuições para os ocupantes da função de coordenação

Um dos pilares do projeto foi a atribuição de responsabilidades ao Professor Coordenador para planejar como as escolas cumprirão as metas de desempenho e como elevarão o nível de aprendizado dos alunos. (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 100-101)

Como podemos verificar no conteúdo do programa apresentado, identificamos em vários aspectos as características do modelo gerencialista e performático, tais como: padronização das atividades pedagógicas, centralização da gestão, concessão de bônus salarial para aqueles que atingirem as metas e utilização de dados estatísticos para mensuração do desempenho dos alunos. A respeito da política curricular no estado de São Paulo, Fernandes (2010, p. 80) afirma que "a performatividade passou a pautar a definição de currículos, projetos e até a própria formação dos professores na rede estadual".

Na análise final de Carvalho e Russo percebe-se a crítica ao modelo de gestão educacional utilizado pelo estado de São Paulo

Questionar a eficácia da orientação imposta às políticas educacionais que repetem e aprofundam medidas de inspiração neoliberal que se revelaram incapazes de produzir mudanças na realidade escolar e de arguir a administração pública autoritária que produz soluções mágicas, formuladas nos gabinetes de pseudo-iluminados que dispensam a audiência e a adesão daqueles que terão a responsabilidade de realizá-las e de quem pagará a conta pelo eventual fracasso das mesmas. O autoritarismo da política em análise transparece quando se confronta com o texto da legislação

educacional vigente e com o discurso de descentralização do sistema escolar e progressiva autonomia das unidades, pronunciado pelos mesmos atores do partido no poder, quando produziram as reformas educacionais da década de 1990. (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 103).

Neste sentido, fica evidente que as políticas públicas educacionais implementadas no estado de São Paulo nas duas últimas décadas estão impregnadas pelo gerencialismo e foram profundamente influenciadas pelo governo federal desde a década de 1990.

Ao mesmo tempo, os gestores públicos que sucederam a administração do PSDB no governo federal não demonstraram nenhuma resistência às diretrizes instituídas, ou seja, o governo do PT nas duas gestões do presidente Lula e nas duas gestões da presidenta Dilma compactuaram com o ideário neoliberal e até se utilizaram de mecanismos para o seu fortalecimento³⁶.

3.3 Análise documental

Os documentos selecionados para a análise documental foram pesquisados no *site* da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, que disponibiliza para consulta pública a legislação específica referente à educação.

De acordo com Cellard (2008), a avaliação preliminar dos documentos que serão analisados é uma etapa muito importante na pesquisa documental. Para o autor, existem cinco elementos a serem avaliados: o contexto, o autor, a autenticidade e confiabilidade do texto, a natureza do texto e os conceitos-chave e a lógica interna do texto.

O contexto está associado ao momento histórico, político e social em que o documento foi produzido, levando em consideração as especificidades, fatos ou fenômenos relacionados a ele. Com relação ao autor, é de fundamental importância identificar quem é o responsável pela elaboração do documento. A fonte de consulta deverá ser lícita e confiável, descartando documentos de origem duvidosa, preservando a qualidade da informação coletada. A natureza do texto deverá ser investigada, evitando conflitos de natureza médica, teológica ou jurídica. Por fim, os conceitos-chave e a lógica interna do texto contribuem para verificar as particularidades e linguagens específicas na abordagem do tema.

³⁶ Fernando Henrique Cardoso foi presidente do Brasil por dois mandatos, de 1995 até 2003. Luis Inácio Lula da Silva governou o país de 2003 à 2011, também com dois mandatos. Dilma Vana Rousseff assumiu a presidência da república de 2011 e cumpre o segundo mandato (2015-2018).

Levando em consideração esses aspectos, deu-se andamento à pesquisa no *site* da Secretaria Estadual de Educação. A pesquisa pode ser feita utilizando dois critérios diferentes: por ano de publicação e por palavra-chave.

Como a nossa pesquisa estabeleceu um espaço temporal de cinco anos (2010-2015), iniciamos o levantamento de dados identificando a legislação referente a estes anos, ou seja, adotando o critério "por ano de publicação". Dessa forma, foi possível identificar com mais clareza os documentos que nos interessavam investigar de acordo com o período pré-determinado.

No ano de 2010, foram identificados 28 Resoluções que tratam dos mais diversos temas da área da educação. No ano de 2011 foram 38 Resoluções, no ano de 2012 foram 56, no ano de 2013 foram 43, no ano de 2014 foram 44 e no ano de 2015 haviam 53 Resoluções, perfazendo um total de 262 documentos de 2010 à 2015.

Num segundo momento, a partir da seleção dos 262 documentos, foram selecionados 40 Resoluções, para uma análise mais apurada. A escolha das 40 Resoluções se deu após leitura das ementas, identificando nos documentos aqueles que se aproximariam do nosso objeto de estudo.

A etapa seguinte consistiu na leitura das 40 Resoluções para verificar se os conteúdos estavam de acordo com as respectivas ementas. Após esta leitura, localizamos 10 Resoluções passíveis de análise, levando em consideração as orientações nela contidas. Destaca-se que dos 40 documentos selecionados nesta etapa, 18 Resoluções tratavam de algum aspecto referente a Bonificação por Resultados, ou seja, dos documentos que tratam especificamente da estrutura e organização da rede estadual de São Paulo nos períodos de 2010 à 2015, 45% se referem à Bonificação por Resultados. Fica claro o interesse dos gestores em adotar em larga escala, políticas de remuneração associadas ao desempenho dos alunos, conforme ficou evidenciado na análise dos documentos.

O quadro abaixo apresenta os 10 documentos que serão mais profundamente analisados.

Quadro 7: Documentos analisados

N	Documento	Descrição
1	Decreto nº 57.141, de 18 de julho de 2011	Reorganiza a Secretaria Estadual da Educação de São Paulo e dá providências correlatas
2	Resolução SE 22, de 14 de fevereiro de 2012	Dispõe sobre as atribuições de Professor Coordenador nas Escolas Estaduais de Ensino Médio de Período Integral

3	Resolução SE 85, de 24 de agosto de 2012	Dispõe sobre designação de Gerente de Organização Escolar e dá providências correlatas
4	Resolução SE 14, de 13 de março de 2013	Dispõe sobre premiação a participantes de eventos que especifica
5	Resolução SE 21, de 9 de abril de 2013	Estabelece normas relativas à Bonificação por Resultados - BR
6	Resolução SE 52, de 14 de agosto de 2013	Dispõe sobre os perfis, competências e habilidades dos profissionais da educação da rede estadual de ensino, os referenciais bibliográficos e de legislação, que a fundamentam
7	Resolução SE 15, de 24 de março de 2014	Dispõe sobre a instituição do Escritório de Gestão de Projetos e Programas
8	Resolução SE 41, de 31 de julho de 2014	Dispõe sobre a realização das provas de avaliação relativas ao Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
9	Resolução SE 51, de 30 de setembro de 2014	Institui instância especial para elaboração e implementação do Plano Estadual de Educação
10	Resolução SE 68, de 17 de dezembro de 2014	Dispõe sobre o processo de avaliação dos profissionais que integram as equipes escolares das escolas estaduais do Programa Ensino Integral

Fonte: Quadro organizado pelo autor - 2016

A investigação documental possibilitou também analisar quais estratégias estão sendo utilizadas pelo governo estadual, influenciadas pelas políticas educacionais estabelecidas na esfera federal, que se efetivam de forma intrínseca por meio da legislação vigente, nas escolas públicas estaduais de São Paulo. De acordo com Fernandes (2010, p 81), "as medidas gerencialistas e performáticas adotadas pelos sucessivos governos paulistas contribuíram para alterar profundamente a realidade escolar, no início do século XXI".

Carvalho e Russo (2014) esclarecem que o governo federal influenciou profundamente as diretrizes do governo estadual de São Paulo, no que se refere à organização da educação, alicerçado na Reforma do Estado que ocorreu na década de 1990, por ocasião do governo de Fernando Henrique Cardoso³⁷.

O governo do estado de São Paulo, em sintonia com os princípios e diretrizes do governo federal sobre a reforma do estado adotou, na década de 1990, um conjunto de medidas que reproduziram no âmbito do estado de São Paulo as diretrizes, teses, e ações que caracterizaram a reforma neoliberal de FHC. Essas faces do marco regulatório delineado a partir da articulação dos governos federal e estadual, quando projetadas para a educação, produziram profundas modificações na organização dos espaços escolares e no cotidiano escolar. (CARVALHO e RUSSO, 2014, p. 97-98).

³⁷ Para os autores, houve uma "indução política", na medida em que a Reforma do Estado ocorre no governo Fernando Henrique Cardoso em 1990, do PSDB e neste mesmo período, o governador de São Paulo era Mario Covas, também do PSDB.

Neste sentido, verificamos a influência da legislação federal nas diretrizes educacionais do estado de São Paulo que constam, por exemplo, na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) ao estabelecer no seu artigo 10, inciso I, que é atribuição dos estados "organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino" e no inciso III, que o estado deve "elaborar e executar políticas e planos educacionais, **em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação**" (BRASIL, 1996, grifo nosso). Nesta perspectiva, podemos verificar a intencionalidade normativa que vincula as políticas educacionais dos estados, às diretrizes estabelecidas pelo governo federal.

Os exemplos de políticas gerencialistas podem ser verificados em processos de avaliação em larga escala³⁸, transferências de recursos financeiros pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que distribui os recursos financeiros com base no número de alunos matriculados e o estabelecimento de metas por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que classifica as escolas brasileiras através de índices estatísticos que são calculados pelo desempenho dos alunos em exames padronizados.

No caso específico do estado de São Paulo, o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), é a avaliação realizada pela Secretaria Estadual de Educação, que monitora o desempenho das escolas paulistas, gerando o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) que é um indicador estatístico do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Estas políticas de avaliação constituíram-se num dos mecanismos que induziram as escolas a reproduzir os modelos de gestão embasados no gerencialismo, desenvolvendo práticas relacionadas à administração empresarial intrinsecamente associadas à eficiência e à produtividade.

O modelo gerencialista parece ser hegemônico nas políticas educacionais, com seus índices de eficiência e produtividade, provas de avaliação em todos os níveis, *rankings* de escolas, e tantos outros indicadores para orientar o financiamento das políticas de educação ou, melhor, das políticas gerenciais de educação. (HYPÓLITO, 2008, p. 77).

³⁸ Na esfera federal temos o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica).

O autor esclarece que o modelo gerencialista fundamenta-se em aspectos relacionados à eficiência e produtividade, utilizando como referência indicadores que monitoram o desempenho da escola e dos alunos. Além do ranqueamento das escolas, associado aos índices estatísticos e aos mecanismos de avaliação em larga escala, o gerencialismo promove a competitividade que se agrava na medida em que há uma exposição negativa das escolas que não atingem os índices de qualidade considerados satisfatórios pelos órgãos de gestão.

A LDB estabelece também uma diretriz para os sistemas de ensino no seu artigo 14. "Os sistemas de ensino definirão as **normas da gestão democrática** do ensino público na educação básica" (BRASIL, 1996, grifo nosso). Esta determinação se fortalece em todo o país, ganhando cada vez mais adeptos que se identificam com a possibilidade de implementação de políticas baseadas na participação dos processos educacionais desencadeados pela gestão local e pelas escolas.

Entretanto, no nosso entendimento, esta questão configura-se numa contradição legal, na medida em que são introduzidas políticas gerencialistas em todas as esferas públicas, conforme mencionado anteriormente, concomitantemente a legislação educacional em vigor no Brasil estimula a implementação da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica.

A incongruência se estabelece por meio da incompatibilidade de critérios das duas políticas. Por um lado, o gerencialismo fundamenta-se na centralidade da gestão e na concentração de poder como elemento regulador dos processos administrativos; por outro lado, a gestão democrática só se efetiva por meio da participação e da autonomia, possibilitando o fortalecimento da gestão local e da prerrogativa de tomada de decisão.

A divergência política estabelecida por meio do antagonismo das concepções de gestão preconizadas pelo gerencialismo e pela gestão democrática se contextualizam no âmbito das políticas públicas e das discussões referentes ao federalismo e à descentralização da educação brasileira. Segundo Martins (2004), a autonomia política dos estados e municípios estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela LDB (Lei nº 9.394/96), designando a transferência de atribuições na gestão somente obteria êxito acompanhada de políticas de indução do governo federal. Do contrário, os arranjos políticos oriundos de um federalismo centralizado, tão somente só poderão transformar estados e municípios em agentes do governo federal, ou seja, meros executores das políticas públicas centrais (BRASIL, 1988; 1996).

Nesta perspectiva, podemos verificar que as estratégias de implementação da gestão democrática na educação brasileira são meramente paliativas, pois o governo federal descentralizou as atribuições, e em alguns casos a gestão, mas não descentralizou o poder e a tomada de decisão. Além disso, historicamente o Brasil tem desenvolvido mecanismos de participação por meio da democracia representativa e não da democracia direta, o que limita significativamente o envolvimento da população nas questões mais importantes da nação.

Dessa forma, os estados que criam leis, decretos e portarias estabelecendo diretrizes para implementação da gestão democrática no ensino público não conseguem garantir a sua efetiva aplicação, tendo em vista que dependem dos órgãos centrais de gestão, principalmente no que se refere à elaboração de políticas e alocação de recursos financeiros.

Esta limitação reforça a dependência administrativa do governo federal, no caso de alguns estados que necessitam dos repasses federais, e cria embates políticos no estado de São Paulo, especificamente, que por ser um estado rico, anseia por mais autonomia na elaboração e implementação de suas políticas. O que se verifica no atual cenário político da gestão educacional brasileira é uma constante tensão entre o governo federal e o estado de São Paulo.

Outro indício de proximidade com o modelo gerencialista é a relação do governo estadual com o governo federal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece no seu artigo 8º que,

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. (BRASIL, 1996, Artigo 8º, § 1º)

Conforme descrito anteriormente no capítulo 2 desta tese, o governo federal utiliza modelos de gestão gerencialistas, oriundos de modelos utilizados em outros países. Dessa forma, a articulação política das esferas públicas no Brasil está profundamente carregada da ideologia gerencialista, materializada na legislação e nas políticas públicas redistributivas e supletivas.

Outro aspecto que corrobora esta tendência é a dependência financeira dos estados em relação aos recursos repassados pelo governo federal. Muitas vezes o repasse destes recursos está vinculado a questões políticas e de interesse federal,

obrigando os estados a seguirem as determinações da União, ou de partidos políticos que estejam no poder. Neste sentido, as políticas federais estão impregnadas de intencionalidade que são transferidas aos estados de forma compulsória.

3.2.1 Decreto nº 57.141/2011

O Decreto 57.141 trata da reorganização da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo e dá providências correlatas. O referido Decreto faz referência em vários momentos aos termos comuns dos modelos gerencialistas, tais como no capítulo II, que trata do campo funcional da Secretaria, retratando no seu inciso IV que uma das diretrizes da Secretaria da Educação é “o monitoramento e a avaliação de resultados da educação estadual”.

Da mesma forma, no artigo 3º, do capítulo III, que trata dos princípios organizacionais que orientam a organização da Secretaria, descreve no inciso I, "foco no desempenho dos alunos", no inciso III que a orientação deverá basear-se na “gestão por resultados em todos os níveis e unidades da estrutura” e no inciso VII "monitoramento e avaliação contínua de resultados" (SÃO PAULO, 2011, artigo 3º).

Conforme destacamos acima no conteúdo do referido decreto, as orientações referentes à reorganização da estrutura e gestão da Secretaria Estadual da Educação estão pautadas nas ideias gerencialistas, utilizando termos como "gestão por resultados" e "monitoramento".

3.2.2 Resolução SE 22/2012

A resolução SE 22 de 14 de fevereiro de 2012 Dispõe sobre as atribuições de Professor Coordenador nas Escolas Estaduais de Ensino Médio de Período Integral. O professor coordenador na rede estadual de São Paulo atua como gestor implementador das políticas educacionais no âmbito das escolas estaduais paulistas, assessorando o professor no desenvolvimento de suas atribuições, melhorando a qualidade do ensino “com vistas à melhoria e eficácia de seu trabalho”.

Neste caso identificamos o termo eficácia, comum ao gerencialismo, bem como os objetivos, metas e resultados a serem atingidos, evidenciando a preocupação dos gestores com o desempenho do trabalho docente.

Ressalta-se ainda, no artigo 2º, as atribuições do professor coordenador, que além daquelas contidas na legislação específica, estabelece oito itens com atividades

extremamente complexas, tais como: executar o projeto político-pedagógico de acordo com o currículo, orientar as atividades dos professores em horas de trabalho pedagógico coletivo e individual, orientar os professores na elaboração dos guias de aprendizagem, organizar as atividades de natureza interdisciplinar e multidisciplinar, participar da produção didático-pedagógica em conjunto com os professores, avaliar e sistematizar a produção didático-pedagógica, elaborar, anualmente, o Programa de Ação, com os objetivos, metas e resultados a serem atingidos, orientar e monitorar as atividades desenvolvidas pelos Professores Coordenadores de cada uma das três áreas específicas de conhecimento e responder pela direção da unidade escolar quando necessário.

Destaca-se aqui a performatividade no trabalho do professor coordenador, assumindo uma quantidade exorbitante de atribuições de extrema complexidade, compondo um panorama de cobrança por desempenho, além de responsabilização das ações desencadeadas no processo de ensino e aprendizagem escolar.

3.2.3 Resolução SE 85/2012

A Resolução SE 85, de 24 de agosto de 2012, dispõe sobre designação de Gerente de Organização Escolar e dá providências correlatas. Conforme foi descrito na seção anterior desta tese, a função de gerente de organização escolar foi regulamentada pela Lei Complementar 1.144 de 11 de julho de 2011.

A Resolução 85 determina para quais escolas o gerente de organização escolar será designado. No artigo 6º, a Resolução estabelece que o cargo poderá ser ocupado pelo servidor que se enquadrar em três situações: ser titular do cargo de agente de organização escolar, apresentar o certificado ocupacional e possuir certificado de conclusão do Ensino Médio.

No nosso entendimento, a criação do cargo de gerente de organização escolar denota claramente a incorporação da ideologia gerencialista e performática. O gerente da empresa privada é o responsável por coordenar o trabalho dos funcionários com vistas ao cumprimento das metas e aumento da produtividade. Agrava-se a esta situação a pouca qualificação designada ao cargo (Ensino Médio), demonstrando que o profissional que atua na escola, não necessita ser qualificado.

3.2.4 Resolução SE 14/2013

A Resolução SE 14, de 13 de março de 2013 dispõe sobre premiação a participantes de eventos que especifica. Esta legislação reproduz o modelo de premiar o aluno que se destaca, e, conseqüentemente, de forma intrínseca gerar a competitividade e a frustração daqueles que não conseguem apresentar resultados satisfatórios.

A Resolução destaca no parágrafo 3º do artigo primeiro, que o aluno receberá como prêmio pelo seu rendimento um computador *notebook*, a exemplo das bonificações por resultados oferecidas para os professores da rede estadual.

3.2.5 Resolução SE 21/2013

A Resolução SE 21, de 9 de abril de 2013, segundo documento analisado na pesquisa, trata do direito à percepção da Bonificação por Resultados (BR). Mais uma vez evidenciamos a lógica gerencialista na gestão da educação estadual de São Paulo.

Como vimos na análise da Resolução SE 52, o modelo gerencialista está embasado na eficácia dos resultados, ou seja, diminui-se a quantidade de recursos e cobra-se maiores resultados (fazer mais com menos).

Entretanto, para estimular o aumento da produtividade, utiliza-se da estratégia de remunerar aqueles que atingem as metas estabelecidas, repreendendo aqueles que não obtiverem êxito. Este mecanismo é frequentemente utilizado nas instituições empresariais. Aqueles que conseguem atingir as metas de produção são remunerados, ou recebem algum tipo de bonificação, ou mesmo um estímulo verbal enaltecendo o seu feito, como é o caso do “funcionário do mês”, que tem sua foto exposta na empresa, mostrando que o funcionário se destacou por atingir o seu objetivo, ou o da empresa.

Para Carvalho e Russo (2014, p. 100), a utilização de mecanismos de concessão de bônus salarial aos trabalhadores da educação pública assemelha-se às "formas de remuneração por produção das empresas capitalistas".

No caso da Resolução SE 21, o artigo 1º estabelece que

A Bonificação por Resultados - BR será paga ao servidor das unidades de ensino ou administrativas da Secretaria da Educação que tenha participado do processo para cumprimento das metas, com pelo menos 2/3 (dois terços) de efetivo exercício no período de avaliação (SÃO PAULO, 2013a).

Fica claro no referido artigo que a remuneração só será paga ao servidor que cumprir as metas estabelecidas, ou participar do processo com pelo menos 2/3 no período de avaliação. Esta medida estimula a competitividade na escola, ou mesmo na secretaria da educação, pois os servidores técnicos, vinculados ao órgão gestor, também têm direito à remuneração. Assim como o estado de São Paulo, outros estados brasileiros também têm utilizado esta estratégia gerencialista, tais como o Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2011) e Minas Gerais (Acordo de Resultados, 2013).

Dessa forma, as políticas de avaliação de rendimento da escola, vinculadas a programas de remuneração por resultados, têm se intensificado em várias regiões brasileiras. Seguindo a mesma lógica, em quase todos os estados brasileiros existem programas de remuneração para o desempenho do professor nas escolas públicas de educação básica, caracterizando não apenas o modelo gerencialista, mas também o incentivo à performatividade (SANTOS et al, 2012).

Especificamente com relação à Resolução SE 21 de São Paulo, a remuneração por resultados está vinculada ao cumprimento de metas, identificado por um índice estatístico. “O cumprimento de cada meta, de que trata o artigo 4º desta resolução, será apurado pelo Índice de Cumprimento de Metas - IC, conforme definido na Resolução Conjunta CC/SGP/SF/SPDR-2, de 30.3.2011”. (SÃO PAULO, 2013, artigo 5º).

O Índice de Cumprimento de Metas que se refere à Resolução Conjunta está relacionado à evolução no IDESP, que compara o desempenho dos alunos anualmente na avaliação do SARESP.

Ficam definidos os seguintes indicadores globais da Secretaria da Educação, para fins de pagamento da Bonificação por Resultados - BR, instituída pela Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008: I – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental da rede estadual de ensino; II – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental da rede estadual de ensino; III – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) do Ensino Médio da rede estadual de ensino. (SÃO PAULO 2015a, artigo 1º)

Com relação aos valores da Bonificação de Resultados pagos aos servidores, o Decreto nº 61.189, de 27 de março de 2015 estabelece que

Para o exercício de 2014, o percentual a ser aplicado sobre o somatório da retribuição mensal do servidor no período de avaliação, para fins de pagamento da

Bonificação por Resultados - BR, instituída pela Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008, fica fixado em 20% (vinte por cento). (SÃO PAULO, 2015, artigo 1º).

O valor total do montante designado pela Secretaria de Educação do estado de São Paulo somente para o pagamento da Bonificação por Resultados no ano de 2008 atingiu a suntuosa quantia de 600 milhões de reais, conforme Resolução Conjunta de 2009.

A Secretaria da Educação fica autorizada a despender com o pagamento da Bonificação por Resultados - BR, relativo ao exercício de 2008, até o montante correspondente a R\$ 600.000.000,00, em função dos resultados globais obtidos naquele período de avaliação, à vista das metas fixadas na Resolução Conjunta CC/SF/SEP/SGP-2 (SÃO PAULO, 2009, artigo 1º).

O referido artigo da Resolução de 2009 demonstra a intencionalidade em premiar as escolas que atingem os resultados esperados. As cifras impressionam, na medida em que um país como o Brasil, que atualmente atravessa uma situação econômica muito delicada, destina uma quantia tão grande para remunerar a produtividade nas escolas públicas. De fato, essa situação nos parece um contrassenso.

Diante das evidências apresentadas na legislação analisada, podemos constatar que as políticas públicas educacionais na esfera federal têm seguido a lógica gerencialista e influenciado a gestão da educação do estado de São Paulo, bem como as escolas vinculadas ao seu sistema de ensino.

As Resoluções SE 21 e 52, acima analisadas, apresentam-se impregnadas da ideologia gerencialista, seja pela influência das determinações do governo federal, seja por meio da reprodução do gerencialismo em outras instâncias da administração pública no estado de São Paulo.

3.2.6 Resolução SE 52/2013

Na Resolução SE 52, de 14 de agosto de 2013, identificamos características do gerencialismo e da performatividade nas determinações do governo do estado de São Paulo. Ela estabelece parâmetros referentes ao perfil, competências e habilidades requeridas dos profissionais da educação da rede estadual de ensino. Na introdução, o documento estabelece que a Resolução tem como objetivo adotar “procedimentos operacionais de competitividade”, concretizando princípios de “eficiência”. Nos termos “competitividade” e “eficiência” estão impregnados os valores gerencialistas. Conforme

temos defendido ao longo de toda a tese, em conformidade com os referenciais teóricos utilizados, as escolas brasileiras têm incentivado a competitividade entre si e a lógica empresarial da eficiência, que compreende o melhor desempenho, com o mínimo de investimento possível.

Este panorama tem sido verificado com frequência na rede estadual de São Paulo, assim como no resto do país, por meio de medidas de redução de custos e corte sistemático de verbas. Um exemplo disso é a política de reformulação das escolas estaduais proposta pela Secretaria Estadual da Educação de São Paulo no final de 2015. Com o intuito de reduzir custos, a referida reformulação propunha fechar 94 escolas estaduais, removendo 311 mil alunos divididos em 162 municípios paulistas.³⁹

A Resolução SE 52 descreve, mais adiante, as habilidades específicas da esfera de atuação do supervisor escolar, com relação às unidades escolares da rede pública estadual:

- a) Analisar com a equipe escolar as metas e os projetos da SEE-SP, frente às necessidades da escola, com vistas a sua implementação.
- c) Orientar a equipe escolar na formulação de metas voltadas à melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos.
- e) Acompanhar e avaliar o desempenho da equipe escolar
- f) Participar da análise dos resultados do processo de avaliação institucional, de modo a permitir a verificação da qualidade do ensino e orientar os gestores da escola, na proposição de medidas direcionadas à superação de suas fragilidades. (SÃO PAULO, 2013, p. 12).

Novamente percebem-se elementos gerencialistas nas determinações do governo do estado de São Paulo. As orientações pautadas no estabelecimento de metas, na avaliação do desempenho e na análise dos resultados, reafirmam a intencionalidade das políticas públicas educacionais que estimulam a competitividade e cobram os resultados estatísticos, como se estes índices representassem a qualidade na educação.

Fica claro nos itens destacados o papel de “cobrança” do Supervisor a serviço da Secretaria de Educação, como um profissional que monitora sistematicamente o desempenho da escola e dos alunos por meio de mecanismos gerencialistas.

³⁹ A proposta do governo do estado de São Paulo era de promover uma reforma na rede de ensino nos moldes da reforma de 1995, visando diminuir os custos e aumentar a produtividade. Entretanto, com as manifestações dos alunos e de profissionais da educação contrários à reforma, inclusive com a ocupação de escolas, o governo resolveu recuar momentaneamente.

O item II da Resolução 52 trata especificamente das atribuições do diretor escolar das escolas públicas estaduais de São Paulo. No que se refere ao seu perfil, é esperado que o diretor trabalhe para a “melhoria do desempenho da escola”. Destacamos que as expressões “metas”, “desempenho” e “resultados”, que são termos comuns das organizações empresariais e dessa forma, com uma forte conotação gerencialista, aparecem constantemente na Resolução.

No que se refere às relações com o governo federal, a Resolução 52 estabelece que o diretor das escolas estaduais de São Paulo deverá

[...] a.3) Orientar-se pelas diretrizes pedagógicas e institucionais, apreendidas do projeto nacional de educação, para implementar as políticas da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. [...]

d.1) Identificar, analisar e fazer uso da legislação educacional e das normas administrativas e seus respectivos princípios. [...]

e.3) Definir, coletivamente, as prioridades e metas a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazo. [...] (SÃO PAULO, 2013, p. 16).

Conforme estabelece a Resolução SE 52, o diretor deverá seguir as orientações do “projeto nacional de educação”, utilizando-se da legislação educacional e dos seus respectivos “princípios”, ou seja, segundo a determinação do governo estadual de São Paulo, as escolas deverão seguir a mesma lógica nacional, corroborando com as tendências estabelecidas pela União, responsável pela “coordenação política” da educação brasileira.

Outro mecanismo gerencialista é a ênfase nos indicadores, que igualmente é verificado na legislação do estado de São Paulo. De acordo com a Resolução SE 52, o diretor escolar no âmbito das suas competências deverá

c) Analisar e acompanhar indicadores de resultados: de aproveitamento, de frequência e de desempenho nas avaliações interna e externa dos alunos.

d) Apresentar e analisar os indicadores junto à equipe escolar, com vistas à compreensão de todos sobre o resultado do trabalho e a projeção de melhorias.

e) Divulgar, junto à comunidade intra e extraescolar, as ações demandadas a partir dos indicadores e os resultados de sua implementação.

f) Analisar os indicadores para subsidiar a tomada de decisões com vistas à melhoria da Proposta Pedagógica, definição de prioridades e de metas articuladas à política educacional da SEE-SP. (SÃO PAULO, 2013, p. 19).

Os indicadores de resultados estão diretamente vinculados à avaliação em larga escala, que têm sido sistematicamente utilizados pelo governo federal como um mecanismo gerencialista de controle e regulação. A avaliação educacional por meio de testes padronizados pressupõe que o conhecimento seja homogêneo e linear, desconsiderando as especificidades regionais e a riqueza cultural de um país tão grande e complexo como o Brasil.

De acordo com Araújo, Hypólito e Otte (2011, p. 3), “a avaliação tem ocupado lugar central nas políticas educacionais em curso no país”, como uma estratégia de controle social e responsabilização, onde o governo federal cobra os resultados aferidos por meio de índices estatísticos, ao mesmo tempo em que reduz os investimentos, responsabilizando a escola pelos resultados apresentados.

Mesmo sem apresentar resultados que justifiquem sua consolidação, o discurso em torno da criação de sistemas de controle social e responsabilização como incentivo à melhoria e à reestruturação das escolas tem tido forte apelo social em nossa realidade, em geral, silenciando a discussão em torno de outros aspectos, tais como garantia das condições materiais para implementação de processos educacionais de qualidade e valorização salarial dos profissionais em educação (ARAÚJO; HYPÓLITO; OTTE, 2011, p. 3)

A partir desta lógica neoliberal em defesa do Estado-mínimo, as políticas educacionais na esfera federal utilizam-se da avaliação em larga escala como uma estratégia reguladora, associando-a a melhoria da eficiência e da qualidade da educação, diminuindo os recursos financeiros e materiais, numa postura marcadamente gerencialista.

Neste sentido, a Resolução SE 52 corrobora com o modelo gerencialista ao evidenciar vários elementos gerenciais na sua estrutura, bem como amplia de forma excessiva as atribuições do gestor. O texto da normativa é dividido em dois tópicos no que se refere às atribuições dos diretores. O primeiro deles aponta as habilidades e competências do diretor referente ao sistema de ensino público de São Paulo, contemplando 36 itens. No segundo tópico, são 27 itens referentes às habilidades e competências dos diretores no âmbito da escola. Somando os dois tópicos, verificamos que a Resolução estabelece que o diretor das escolas públicas estaduais de São Paulo deverá possuir habilidades e competências referentes a 63 itens no âmbito da gestão escolar.

3.2.7 Resolução SE 15/2014

A Resolução SE 15 de 24 de março de 2014, dispõe sobre a instituição do Escritório de Gestão de Projetos e Programas. O modelo de estrutura administrativa que incorpora um "escritório de gestão" numa Secretaria de Educação reproduz a lógica do monitoramento e controle dos processos, embasados nos fundamentos da administração empresarial, como a própria lei determina, na "gestão por resultados".

O artigo 1º da referida lei determina a criação do escritório de gestão de projetos e programas de natureza consultiva, "destinado a operacionalizar as diretrizes da pasta, visando à sua implementação eficiente e eficaz". O artigo 3º estabelece também que o escritório implantará um "sistema gerencial informatizado". No artigo 6º a resolução esclarece que um dos objetivos do escritório é melhorar a "performance" da administração central.

3.2.8 Resolução SE 41/2014

A Resolução SE 41 de 31 de julho de 2014, dispõe sobre a realização das provas de avaliação relativas ao Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. O processo de avaliação em larga escala no Brasil, como já foi discutido anteriormente nesta tese, está na gênese do ideário gerencialista e performático como um mecanismo de monitoramento de desempenho do aluno, seja por meio da Prova Brasil, ou no caso de São Paulo do Saresp.

Além de servir como parâmetro para a comparação de resultados entre os sistemas de ensino, estas avaliações em larga escala viabilizam a elaboração de índices estatísticos que mensuram o desempenho dos alunos (IDEB), tema que também já foi amplamente discutido ao longo da pesquisa, evidenciando o seu relacionamento com o gerencialismo.

3.2.9 Resolução SE 51/2014

A Resolução SE 51 de 30 de setembro de 2014, institui instância especial para elaboração e implementação do Plano Estadual de Educação. Destaca-se aqui a proximidade da elaboração de políticas educacionais no âmbito do estado de São Paulo, e influenciadas pelas políticas nacionais de educação, bem como as estratégias subjacentes, incorporadas no Plano Nacional de Educação, que serão reproduzidas pelo Plano Estadual de Educação de São Paulo (cumprimento de metas, elaboração de estratégias, etc.).

A relação de proximidade das políticas educacionais paulistas com as diretrizes educacionais na esfera da União fortalece e legitima o gerencialismo e a performatividade na rede estadual de São Paulo. Imbricadas na estrutura nacional, a organização da educação

paulista repete as estratégias do governo federal, ou adéqua à realidade do estado, mas com as mesmas concepções e estratégias.

3.2.10 Resolução SE 68/2014

A Resolução SE 68 de 17 de dezembro de 2014, dispõe sobre o processo de avaliação dos profissionais que integram as equipes escolares das escolas estaduais do Programa Ensino Integral. A mesma lógica de avaliação dos alunos, como uma estratégia de monitoramento de resultados, é utilizada para os profissionais da educação, estimulando a competição e o aumento da produtividade, numa postura performática.

A Resolução assevera a “necessidade de estabelecer normas, critérios e procedimentos que assegurem eficácia”. No artigo 1º consta que o processo de avaliação tem “a finalidade de avaliar o desempenho de cada profissional”, em sintonia com a lógica gerencialista e continua no parágrafo 2º do mesmo artigo, ressaltando que “o resultado da atuação do profissional será avaliado mediante indicadores de cumprimento do planejamento previsto”. Outro termo recorrente na Resolução que corrobora o gerencialismo é a “calibragem da avaliação das competências”, que no texto da Resolução aparece 11 vezes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a influência do gerencialismo e da performatividade na gestão educacional do estado de São Paulo. O referencial teórico construído por meio da pesquisa bibliográfica, em consonância com a pesquisa documental, que investigou a legislação paulista com o intuito de identificar características gerenciais e performáticas, se constituiu no fio condutor que fortaleceu a argumentação defendida ao longo de toda a tese.

A pesquisa documental demonstrou a presença de elementos gerencialistas na gestão educacional de São Paulo, na medida em que as orientações contidas na legislação estadual estimulam a competitividade das escolas, a racionalidade na gestão, a ênfase nos resultados e a padronização do ensino.

Todas estas estratégias estão em consonância com o ideário gerencialista, que transforma a educação pública num mercado passível de lucro, incluindo na agenda da educação pública paulista medidas autoritárias e centralizadoras, tais como a reformulação das escolas da rede estadual, a diminuição de recursos e investimentos em educação e a implantação de políticas que priorizam a avaliação de desempenho, medida por meio de índices estatísticos.

Concomitantemente, o gerencialismo estimula a performatividade por meio da avaliação de desempenho e controle dos resultados (das escolas e individualmente), associando-se às estratégias utilizadas nas organizações empresariais que, por terem como principal objetivo a obtenção do lucro, estabelecem metas como forma de aumentar a produtividade, e, conseqüentemente, o lucro da empresa. Esta lógica vem sendo incorporada sistematicamente nas escolas públicas estaduais de São Paulo.

A competitividade gerada a partir das cobranças por resultados cria um clima de insatisfação constante nos profissionais que atuam nas escolas da rede de ensino paulista, causando uma sensação de impotência diante das constantes pressões por melhoria no desempenho. Este conjunto de fatores, que faz com que os profissionais que atuam nas escolas se sintam culpados e responsabilizados pelo baixo desempenho apresentado é discutido por Ball (2010) e por Blackmore e Sachs (1997, p. 7) ao destacarem que estes são os fatores responsáveis pela criação de uma "esquizofrenia institucional" na escola.

Ao analisarmos as questões tratadas na seção 1, podemos verificar que a administração da educação brasileira foi consolidando-se ao longo da sua história a

partir de muitos percalços. A ausência de diretrizes, ou mesmo a implantação de políticas equivocadas causou muito prejuízo à educação e seus respectivos sistemas de ensino em todo o território nacional.

Durante a maior parte da nossa história, a educação foi oferecida apenas para a elite econômica brasileira. Sendo assim, a forma com que ela foi organizada sempre privilegiou a manutenção das classes sociais, padronizando os conteúdos e a cultura escolar de acordo com os interesses da classe dominante.

Neste contexto, os ideais gerencialistas já começavam a ser implantados, tendo em vista que há uma íntima relação da proposta gerencial com a elitização da educação escolar. Outro fator que se evidencia é a proximidade da educação pública brasileira com os aspectos políticos e econômicos que determinam as regras do jogo. Desde que a proposta de universalização da educação começa a ganhar força, há uma crítica embasada no aumento de investimentos para poder abarcar toda a população.

A partir desta lógica, tanto a gestão educacional no âmbito da união, como dos estados e municípios e a gestão da escola passam a defender a redução de custos, em função da limitação orçamentária destinada à educação que inviabiliza o projeto de ampliação da educação pública escolarizada.

Na segunda seção desta tese, procuramos evidenciar de forma ampla todas as variáveis relacionadas ao gerencialismo e a performatividade, inclusive incorporando os elementos norteadores e as pesquisas que têm sido realizadas, no sentido de esclarecer quaisquer questões referentes ao cenário que se materializa na educação brasileira a partir do fortalecimento dos ideais gerenciais na administração pública educacional.

Outro aspecto relevante nesta seção foi à descrição apresentada nas pesquisas internacionais de forma a estabelecer os critérios da adoção de mecanismos gerenciais em outros países. Foi possível inferir que existem muitas aproximações, embora em contextos diferenciados, da forma com que o gerencialismo desenvolveu-se nos diversos países, assim como aconteceu no Brasil.

A caracterização do gestor escolar também corrobora a tendência de expansão gerencial brasileira, desde a identificação do seu perfil, passando pelo processo de escolha até a ampliação de suas atribuições, decorrentes de estratégias gerenciais. Em conformidade com os autores estudados, que compõem o referencial teórico da presente tese, o gestor escolar assumiu um papel estratégico de disseminação dos mecanismos gerencialistas, seja por meio da reprodução da política vigente, seja por meio de convicções próprias.

No que se refere aos autores que estudam o gerencialismo e a performatividade na educação brasileira, fica claro em suas pesquisas os efeitos nocivos de práticas gerenciais, demonstrando as facetas oriundas de um modelo educacional racional e tecnicista.

Diante destas evidências, corroboradas pelos argumentos apresentados ao longo de toda a tese, podemos constatar que as concepções educacionais do estado de São Paulo, impregnadas na legislação vigente, confirmam a influência negativa das políticas gerencialistas na gestão da escola, que passa a dar maior ênfase às avaliações e aos dados estatísticos que medem o desempenho da escola e os resultados apresentados.

Dessa forma, verificamos a aproximação da análise documental com as discussões e reflexões utilizadas como embasamento teórico-conceitual na presente tese. Segundo Ball (2001, p. 112), "as novas estruturas e funções da gestão educacional" estão impregnadas de políticas gerencialistas, que reproduzem um modelo de gestão centralizador controlado pelo Estado, com marcas profundas da administração empresarial.

Este novo paradigma influencia as políticas educacionais, transformando as instituições e as pessoas que dela fazem parte. Mais do que uma tendência, o gerencialismo e a performatividade instauraram um processo de inculcação na administração pública, modificando a concepção de educação das escolas públicas paulistas, conforme demonstrado na pesquisa.

Neste sentido, destacamos que frequentemente estes mecanismos gerencialistas de avaliação de desempenho dos alunos e da escola estão sendo associados à qualidade do ensino, o que demonstra a perversidade dos modelos e das estratégias gerencialistas, pois não há fundamento que comprove tal associação.

Sendo assim, a partir dos argumentos apresentados podemos concluir que a expansão gradual e sistemática do gerencialismo na gestão educacional no estado de São Paulo tem trazido um enorme prejuízo para as escolas públicas, na medida em que intrinsecamente incorporam uma concepção de educação muito mais voltada à administração empresarial, que se utiliza de outros critérios relacionados à produtividade e ao desempenho e que não coadunam com a perspectiva de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa. Oferta do Ensino Fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 102, p. 79-98, jan./abr. 2008.
- ADRÃO, Theresa et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, 2009.
- ALMEIDA, Julio. G. **A intervenção (im) possível no cotidiano de uma escola**: relato do trajeto de um diretor de escola na rede pública municipal. (Doutoramento em Educação). Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003.
- ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. 6ª edição. São Paulo: Difel, 1988.
- ALVAREZ, Manuel. La dirección escolar en el contexto europeo. **Revista Organización y Gestión Educativa**, Madrid: 2003.
- ARAÚJO, Maria Auxiliadora Maués de Lima. **A Gestão Premiada**: a experiência de gestão do C.E.E.M.R.C. São Francisco Xavier em Abaetetuba – Pará. (Doutoramento em Educação). Universidade Federal do Pará. 2012.
- ARAÚJO, Suêlde de; CASTRO, Alda M. D. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Revista Ensaio**: avaliação, política pública e educação, Rio de Janeiro, vol. 19, n. 70, p. 81-106, jan/mar 2011.
- ARAÚJO, Jair J.; HYPÓLITO, Álvaro M.; OTTE, Janete. Gerencialismo e controle na rede federal de educação profissional. In: Simpósio Anpae, 2011. São Paulo. Anais... São Paulo: Biblioteca Anpae – Série Cadernos, n.11, 2011. 1 CD.
- ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: **Revan**; São Paulo: FAPESP, p. 21-44, 2000.
- ARROYO, Miguel G. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 122-129, jan/jun 1983.
- BALL, Stephen. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Revista Currículo sem Fronteira**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, p. 99-116, jul/dez de 2001.
- _____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Minho, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.
- _____. Performatividade, privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 89, p. 1.105-1.126, 2004.
- _____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, vol. 35, n. 126, p. 539-564, set/dez 2005.
- _____. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-55, mai/ago de 2010.
- BARROSO, João. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direção e gestão. **Revista Portuguesa de Educação**, Minho, v. 8, n. 1, p. 33-56, 1995.

_____. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996.

BEZERRA, Aldenice A. Modalidade de provimento do dirigente escolar: mais um desafio para as políticas da educação municipal. IN: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 59-70, jan./abr. 2009.

BLACKMOER, J.; SACHS, J. Worried, Weary and Just Plain Worn Out: Gender, restructuring and the psychic economy of higher education. Brisbane: **AARE Annual Conference**, 1997.

BOTLER, Alice H. Autonomia e ética na gestão escolar. **Revista Portuguesa de Educação**. Minho, v: 16, n. 1, p. 121-135, 2003.

BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 12 mar. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 dez. 2012.

_____. Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em 21 nov. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 1, Jan-Mar 1998.

BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n. 70, p. 28-37, ago 1989.

_____. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 36, n. 128. Mai/ago de 2006.

BRUSCHINI, C.; AMADO, T. Estudos sobre mulher e educação: algumas questões sobre o magistério. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 64, p.4-13, fev. 1988.

CARDOSO, Alcilea M. O ideário gerencial no trabalho do diretor escolar: concepções, contradições e resistência. Universidade Federal de Santa Catarina. **Dissertação de Mestrado em Educação**. Florianópolis, 2008.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO, 2002.

CARVALHO, Celso do P. F. de; RUSSO, Miguel H. Neoliberalismo e educação no Brasil: a política educacional do Estado de São Paulo. **Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación**. Buenos Aires, ano 1, n. 1, set 2014.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Caderno de Pesquisas**. São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.

CASTRO, Marta L. A gestão da escola básica: conhecimento e reflexão sobre a prática cotidiana da diretora de escola municipal. IN: **Em Aberto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 17, n. 72. Brasília: 2000.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Portugal: Lisboa, 2002, p. 1-9.

CURY, Carlos R. J. A educação básica no Brasil. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

_____. O direito à educação: Um campo de atuação do gestor educacional na escola. Brasília: Escola de gestores, 2005.

DALE, R. The construction of a European education space and education policy. Paper presented at the European Science Foundation – **Exploratory Workshop**, Barcelona, October 3-5th, 2002.

DEEM, Rosemary. 'New managerialism' and higher education: The management of performances and cultures in universities in the United Kingdom. **International Studies in Sociology of Education**, London, vol. 8, n. 1, 1998.

DOLTON, Peter; GUTIERRES, Oscar D. **If You Pay Peanuts do You Get Monkeys? A Cross Country Comparison of Teacher Pay and Pupil Performance**. *Econ Policy*, v. 26, n. 65, p. 5-55, 2011.

DOURADO, Luiz F. **Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?** (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás, 1990.

_____. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2001.

DRABACH, Neila P.; MOUSQUER, Maria E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, p. 258-285, jul/dez de 2009.

ESQUINSANI, Rosimar. S. S. Performatividade e Educação: a política das avaliações em larga escala e a apropriação da mídia. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v 5, n. 2, p. 131-137, jul/dez de 2010.

ENTEMAN, W. F. **Managerialism: The Emergence of a New Ideology**, Madison, WI: **University of Wisconsin Press**, 1993.

FAYOL, Henry. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1990.

FERNANDES, Maria J. da S. As recentes reformas educacionais paulistas na visão dos professores. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 26, n. 3, p. 75-102, dez 2010.

FERREIRA, Naura. S. C. e AGUIAR, Márcia A. de S. (Org.) **Gestão da Educação: Impasse, Perspectivas e Compromisso**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Repensando e resignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1227-1249, set/dez 2004.

FITZSIMONS, Patrick. Managerialism and Education. **Encyclopedia of Philosophy of Education**, Stanfort, p. 1-7, jul de 1999.

FONSECA, Marília. OLIVEIRA, José F. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 233-246. Mai/ago de 2009.

GADOTTI, Moacir. **Uma só escola para todos**: caminhos da autonomia escolar. Petrópolis: Vozes, 1989.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. PREAL - **Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe**, n. 15, jul. 2000.

GALVEZ, Inmaculada E. Tendencias en la gestión de centros escolares: planteamientos desde el “nuevo laborismo” en el Reino Unido. **Revista Espanhola de Educación Comparada**. Madri, v. 13, p. 119-139, 2007.

GARCIA, Maria Manuela Alves; ANADON, Simone Barreto. Reforma Educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 63-85, jan./abr. 2009.

GLATTER, Ron. **Management Development for the Education Profession**. London: Harrap, 1972.

GENTILINI, João A. Comunicação, cultura e gestão educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano: XXI, n. 54, ago 2001.

_____. **Planejamento da educação, projeto político e autonomia**: desafios para o poder local. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista de Ciências Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr 2006.

GRACINDO, Regina V. Democratização da educação e educação democrática: duas faces de uma mesma moeda. **Ensaio: avaliação política pública e educação**, Rio de Janeiro, vol.03, n.07, p. 149-156, 1995.

_____. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-147. Jan/jun de 2009.

GRACINDO, Regina V.; WITTMANN, Lauro C. (Org.). **O estado da arte em política e administração da educação no Brasil: 1991-1997**. São Paulo: Autores Associados, 2001.

HOGGETT, Paul. New modes of control in the public service. **Public Administration**, San Diego, vol. 74, p. 9-32, 1996.

HOLANDA, Marcos C. (org.) **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

HOOD, Christopher. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. **International Public Management Journal**, London, v. 3, p. 1-22, 2000.

HOYLE, Eric. **The politics of school management**. London: Hodder and Stoughton, 1986.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HYPÓLITO, Álvaro M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.24, n.1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

_____. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out/dez 2010.

_____. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Revista Educação: teoria e prática**, Rio Claro, vol. 21, n. 38, p. 59-68, out/dez de 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>. Acesso em 14 ago. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 25 nov. 2013.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Gestão escolar nas escolas públicas de ensino básico das principais capitais brasileiras: o perfil do protagonista. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, 2010.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, Ano: XX, n. 67, p. 112-149. Ago de 1999.

_____. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819, Especial - Out. 2005.

LEÃO, Antônio Carneiro. **Introdução à administração escolar**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1953.

_____. O ensino na capital do país. 1926 (microfilme).

_____. O Brazil e a educação popular. 2. ed. Rio de Janeiro: **Jornal do Commercio**, 1918.

LEVER, Lorenza V. Decentralización e calidad de la educación in México. In: COSTA, Vera L.C. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap/Cortez, 1999.

LIBÂNEO, José C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5ª ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

_____. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, Telma Cristiane S.; MIOTO, Regina Célia T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Rev. Katál.*, Florianópolis, v. 10 n. esp., p. 37-45, 2007.

LOPES, Alice C.; LÓPES, Silvia B. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do ENEM. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, vol, 26, n. 1, p. 89-110, abr de 2010.

LOURENÇO FILHO, Manoel B. **Tendências da educação brasileira**. São Paulo: Melhoramentos, 1940.

_____. **Introdução ao estudo da Escola Nova**. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

_____. **Organização e Administração Escolar**: curso básico. 8. Edição. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. **Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores** IN: Em Aberto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v. 17, n. 72. Brasília: 2000.

_____. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares**. Curitiba: Fundação Victor Civita, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Lourdes M. Quem embala a escola? Considerações sobre a administração da unidade escolar. IN: MACHADO, Lourdes M.; MAIA, Graziela Z. A. (orgs.) **Administração e supervisão escolar**: questões para o novo milênio. Marília: M3T Tecnologia e Educação, 2008

MAIA, Graziela Z. A. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.24, n.1, p. 31-50, jan./abr. 2008a.

_____. Administração (ou “gestão”) da educação no contexto das políticas públicas. IN: MACHADO, Lourdes M.; MAIA, Graziela Z. A. (orgs.) **Administração e supervisão escolar**: questões para o novo milênio. Marília: M3T Tecnologia e Educação, 2008b.

MARQUES, Luciana R. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Revista Ensaio**: avaliação e políticas públicas em Educação. Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 507-526, out./dez. 2006.

MARTINS, Angela M. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional?. In: MARTINS, A. M. et al. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. Uma análise da municipalização do ensino no estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, p. 221-238, Nov. 2003.

_____. **Estado da arte**: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000-2008). Brasília: Líber Livro, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. V. 42(1), p. 61-82, Jan/fev de 2008.

MENDONÇA, Erasto F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: FE/Unicamp, 2000.

_____. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade, Campinas**, v.22, n.75, ago 2001.

MINAYO, Maria Cecília S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 11a ed. São Paulo, HUCITEC, 2008.

MOREIRA, Antônio F. A cultura da performatividade e a avaliação da Pós-graduação em Educação no Brasil. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, vol. 25, n. 3, p. 23-42, dez de 2009.

NASPOLINI, Antenor M. Gestão escolar e formação de diretores: a experiência do Ceará. IN: **Em Aberto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 17, n. 72. Brasília: 2000.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe 1986-88. **European Journal of Education**, London, v. 23, p. 7-23, 1988.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, mai/ago 2012.

OCDE, Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. **Fórum de Alto Nível**. Paris: março de 2005.

OECD. **Governance in Transition**: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. 1995.

OLIVEIRA, Dalila A. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila A. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Autêntica: Belo Horizonte, 2003.

_____. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 6. ed. Petrópolis, Vozes, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SOUZA, Sandra Z. Políticas de Avaliação e quase-mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. especial, p. 873-896, 2003.

PARO, Vitor. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papyrus, 1996.

_____. **Administração Escolar**: introdução crítica. 14ª. Edição. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, Maria. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PAULA, Ana Paula P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 1, p. 36-49. Jan/mar de 2005.

PINTO, José Marcelino de R; ALVES, Thiago. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**. Porto Alegre. v. 36, n. 2, p. 605-624, 2011.

POGGI, Margarita. **La formación de directivos de instituciones educativas**: algunos aportes para el diseño de estrategias. Buenos Aires: IPE/UNESCO, Sede Regional 2001.

RIBEIRO, José Q. **Fayolismo na administração das escolas públicas**. São Paulo, Linotechnica, 1938.

_____. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: USP, 1952.

_____. O Problema da Administração na Formação e no Desenvolvimento do Sistema Escolar Brasileiro. **Pesquisa e Planejamento**, São Paulo, v. 5, 1967.

_____. Introdução à Administração escolar: alguns pontos de vista. In: TEIXEIRA, Anísio; RIBEIRO, Querino. **Administração escolar**: Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração escolar. Salvador: ANPAE, 1968.

RIO DE JANEIRO, **Resolução SEEDUC nº 4.669** de 04 de fevereiro de 2011. Regulamenta a bonificação por resultado instituída pelo Decreto nº 42.793, de 06 de janeiro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/485574/DLFE-33127.pdf>. Acesso em 22 jan. 2016.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. 23 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANFELICE, José L. A política educacional do estado de São Paulo: apontamentos. Nuances: estudos sobre educação. Presidente Prudente, v. 17, n. 18, p. 146-159, jan/dez 2010.

SANTOS, Lucíola L. Formação de professores na cultura do desempenho. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1.145-1.157, set/dez de 2004.

SANTOS, Catarina de A.; (et al). Avaliação de desempenho docente nas redes estaduais de educação básica no Brasil. **III Congresso Iberoamericano de política e administração da educação**. Espanha: Zaragoza, 2012.

SÃO PAULO. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)**. Portal de estatísticas do estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Decreto nº 40.473**, de 21 de novembro de 1995. Institui o programa de reorganização das escolas da rede pública estadual e dá providências correlatas. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/173457/decreto-40473-95>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Decreto nº 11.625**, de 23 de maio de 1978. Aprova o Regimento Comum das Escolas Estaduais de 2º Grau e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/210019/decreto-11625-78-sao-paulo-sp>. Acesso em 01 nov. 2012.

_____. **Decreto nº 57.141**, de 18 de junho de 2011. Reorganiza a Secretaria Estadual da Educação de São Paulo e dá providências correlatas. Disponível em: http://www.educacao.sp.gov.br/lise/legislacaocenp/SEE_OBRA_IMESP_06807_interne t.pdf. Acesso em 05 nov. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 1.144**, de 11 de julho de 2011. Institui plano de cargos, vencimentos e salários para os integrantes do quadro de apoio escolar, da secretaria da

educação, e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/589653da06ad8e0a83256cfb0050146b/2703058e3d8bba65832578cb004cf1ac?OpenDocument>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 22**, de 14 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre as atribuições de Professor Coordenador nas Escolas Estaduais de Ensino Médio de Período Integral Disponível em: <http://depenapolis.edunet.sp.gov.br/publica%C3%A7%C3%B5es%20doe/resolu%C3%A7ao%20SE%2022%20de%2015%2002%202012.pdf>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 85**, de 24 de agosto de 2012. Dispõe sobre designação de Gerente de Organização Escolar e dá providências correlatas Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/130.pdf>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 14**, de 13 de março de 2013. Dispõe sobre premiação a participantes de eventos que especifica. Disponível em: <http://desaocarlos.educacao.sp.gov.br/Documentos/DOE%2014.05.2016.pdf>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 21**, de 9 de abril de 2013. Estabelece normas relativas à Bonificação por Resultados - BR. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/21_13.HTM?Time=01/02/2016%2014:59:29. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 52**, de 14 de agosto de 2013. Dispõe sobre os perfis, competências e habilidades requeridos dos Profissionais da Educação da rede estadual de ensino. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/cgrh/wp-content/uploads/2014/06/RESOLU%C3%87%C3%83O-SE-52-de-14-8-2013>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 15**, de 24 de março de 2014. Dispõe sobre a instituição do Escritório de Gestão de Projetos e Programas. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/pesqorient.asp?ano=2014>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 41**, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre a realização das provas de avaliação relativas ao Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=201407310041>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 51**, de 30 de setembro de 2014. Institui instância especial para elaboração e implementação do Plano Estadual de Educação. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=201409300051>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução SE 68**, de 17 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o processo de avaliação dos profissionais que integram as equipes escolares das escolas estaduais do Programa Ensino Integral. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=201409300051>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução Conjunta CC/SG/SF/SPG-1** de 27 de março de 2015. Dispõe sobre a definição dos indicadores globais da Secretaria da Educação. Disponível em: http://vclipping.planejamento.sp.gov.br/Vclipping1/index.php/Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conjunta_CC/SG/SF/SPG_n%C2%BA_01,_de_27_de_mar%C3%A7o_de_2015. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução Conjunta CC/SGP/SF/SPDR-2** de 30 de março de 2011. Dispõe sobre a definição dos indicadores globais da Secretaria da Educação. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/RESCONJ%20CC_SGP_SF_SPDR_02_11.HTM?Time=01/02/2016%2014:59:29. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. **Resolução Conjunta CC/SF/SEP/SGP-3** de 27 de março de 2009. Dispõe sobre a fixação da meta da receita tributária. Disponível em: <http://www.casacivil.sp.gov.br/biblioteca-ccivil/ResolucoesFile.asp?id=92>. Acesso em 22 jan. 2016.

SCHULTZ, Theodore. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIMKINS, Tim. Education reform and managerialism: comparing the experience of schools and colleges. **Jornal Education Policy**, London, v. 15, n. 3, p. 317-332, 2000.

SHIROMA, Eneida O. Profissionalização e gerencialismo na educação. **Jornal do SINPEEN**. São Paulo, p. 1-7, 2003.

_____. Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional. IN: **VI Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**. Anped Sul. Santa Maria: julho de 2006.

SILVA, Nilson R. G. **A participação da comunidade escolar como fator de influência na reeleição/não-reeleição dos diretores de escola**. (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2006.

_____. O diretor de escola e a gestão democrática: a influência dos meios de acesso ao cargo de dirigente escolar. **Revista de Educação**, v. 10, n. 10, p. 156-165, 2007.

SILVA JR. Celestino A. da. O espaço da Administração no tempo da gestão. IN: MACHADO, Lourdes M.; FERREIRA Naura S. C. **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

SOUZA, Ângelo R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2006

_____. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49 jan/abr. 2012.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de administração científica**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TEIXEIRA, Anísio. Administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.25, n.63, p.3-23, 1956.

_____. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.36, n.84, p.84-89, 1961.

_____. Análise de sistemas e educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.59, n. 129, p. 57-59, jan./mar. 1973.

_____. A educação e a crise brasileira. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

TORRES, Leonor L. Cultura, gerencialismo e democracia na escola pública. **Revista Práxis Educacional**, Ponta Grossa, vol. 6, n. 9, p. 13-35, jul/dez de 2010.

TORRES, A.; GARSKE, L. M. N. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. IN: **Em Aberto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília, v. 17, n. 72, p. 60 -70, fev/jun. 2000

VIEIRA, Sofia L. **Educação básica**: política e gestão da escola. Brasília: Líber Livro, 2009.

VIÑAO, Antonio. Culturas escolares y reformas: sobre La naturaleza histórica de los sistemas e instituciones educativas. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v.1 n. 2, 2000.

WITTMANN, Lauro C. Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor. IN: **Em Aberto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 17, n. 72. Brasília: 2000.

WITTMANN, Lauro C; PAZZETO, Antônio. Gestão da escola. In: GRACINDO, Regina V.; WITTMANN, Lauro C. (Org.). **O estado da arte em política e administração da educação no Brasil**: 1991-1997. Campinas: Autores Associados, 2001.

XAVIER, Maria Elizabete S. P. Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas: Papyrus, 1990.

_____. Políticas educacionais, modelos pedagógicos e movimentos sociais. In: BLANCK, Miguel; CORRÊA, Rosa L. T. **A educação escolar em perspectiva histórica**. Campinas: Autores Associados, 2005.

ZERO, Maria A. **Diretor de escola**: compromisso social e educativo. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.