

# POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA ATUALIDADE

## PUBLIC POLICIES AND MANAGEMENT OF EDUCATION CURRENTLY

Anne Daniella Milhomem <sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo objetiva discutir sobre a gestão da educação no âmbito das políticas públicas. Para tal compreensão foi preciso retomar as origens e conceitos de tais políticas, situando-se no contexto das grandes transformações sociais em curso advindas do desenvolvimento científico, das alterações no modo de produção e reprodução da vida na sociedade e das mudanças na estrutura de Estado. Seguindo esta direção de análise discutimos os impactos e os reflexos das supracitadas mudanças no campo da educação e da gestão escolar. A partir daí procuramos, mais especificamente, caracterizar a gestão em meio às transformações ocorridas no contexto histórico, social, político, econômico e cultural numa tentativa de compreender a lógica da gestão da educação escolar na atualidade como expressão das políticas públicas em desenvolvimento no Brasil na passagem do século XX para o século XXI.

**Palavras-chave:** Gestão da Educação; Políticas Públicas; Atualidade.

**Abstract:** The present article aims to discuss the management of education in the scope of public policies. In order to do so, it was necessary to return to the origins and concepts of such policies, situating themselves in the context of the great social transformations that are underway as a result of scientific development, changes in the way of production and reproduction of life in society and changes in the structure of the State. Following this direction of analysis we discuss the impacts and the reflections of the aforementioned changes in the field of education and school management. From that point on, we seek, more specifically, to characterize management in the midst of transformations in the historical, social, political, economic and cultural context, in an attempt to understand the logic of school education management today as an expression of public policies under development in Brazil in from the 20th century to the 21st century.

**Keywords:** Education Management; Public policy; Present.

Mestranda em Educação, com pesquisa na área de Políticas Públicas. <sup>1</sup> Especialista em Gestão, Orientação e Supervisão Escolar (2013). Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Tocantins (2012). Atualmente é Pedagoga do Centro de Referência Especializado de Assistência Social no município de Miracema do Tocantins – TO. Faz parte da equipe multidisciplinar do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins como Pedagoga. E-mail: anne.daniella@hotmail.com

## Introdução

Atualmente as instituições educacionais passam por inúmeras dificuldades de natureza econômica, pedagógica, política e sociocultural. Tais dificuldades resultam das mudanças que vêm ocorrendo no âmbito da Ciência, do modelo de Estado e do modo de Produção que trazem profundos impactos para o processo educativo.

No Brasil, grandes mudanças vêm ocorrendo na escola, especialmente a partir dos anos de 1990 com as reformas educacionais e o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Lei nº 9.394), promulgada em dezembro de 1996. A LDBEN introduz importantes mudanças na escola, inclusive no que se refere à administração escolar ao estabelecer que as relações de poder dentro das instituições de ensino deveriam gerar integração, cooperação e participação (BRASIL, 1996).

Para tanto, as propostas de implementação de processos de participação e gestão democrática nas escolas públicas deveriam convergir para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, ou seja, os processos administrativos precisavam ser construídos e reconstruídos pelas próprias pessoas envolvidas no processo escolar (OLIVEIRA, 2002).

Nessa perspectiva de reorganização das escolas, as normas de gestão estão definidas na LDBEN da seguinte forma:

Art. 14 – os sistemas de ensino definirão normas de gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Para Oliveira (2008, p. 64), “novas formas de organização e controle do sistema de ensino vêm resultando em mudanças nas relações de trabalho na escola [...]” em consonância com as transformações do mundo da produção da sociedade capitalista, que trouxeram implicações para as políticas educacionais em geral.

Conforme Oliveira (2002), as reformas educacionais dos anos de 1990 atuaram fortemente sobre a organização escolar, trazendo novas formas de ensinar e avaliar. Essas mudanças na organização escolar tendem a alterar a divisão do trabalho na escola, na extensão de algumas rotinas e na adoção de outras. É fundamental que a escola possa, pela sua função social, ser um espaço de sociabilidade e socialização do conhecimento e, também, de inserção dos sujeitos nas relações sociais. Trata-se de alterações importantes que se relacionam com a forma de gestão escolar.

Dourado (2004) expõe as diversas proposições de gestão a exemplo do modelo focado na qualidade total bem como as perspectivas que buscam o estabelecimento de mecanismos de participação efetiva no processo de construção de uma nova cultura no cotidiano escolar. Esta perspectiva expressa um projeto coletivo que envolve todas as pessoas que fazem parte da comunidade escolar: alunos, pais professores, pedagogos, diretor (a), funcionários. Estes sujeitos, muitas vezes, são representados pelos colegiados, sejam eles Associação de Pais e Mestres e Funcionários, Conselho Escolar, Grêmio Estudantil e Conselhos de Classes.

Em pesquisa realizada por Silva e Aguiar (2004), intitulada: Retrato da escola no Brasil, as autoras analisaram a situação da escola brasileira a partir de informações coletadas junto a profissionais da educação, inclusive órgãos governamentais. Os resultados obtidos apontaram diversos fatores que condicionam a gestão escolar com a diversidade cultural, perpassada por diferentes raças, faixa etárias, gêneros, tribos e condições de trabalho, dentre outras questões que se encontram emaranhadas no mesmo cotidiano escolar. As manifestações mais comuns de violência escolar dizem respeito a brigas, discussões, desavenças contra os professores relacionadas a problemas de nota, pelo nível de exigência disciplinar, de assédio sexual, atos de pichação, depredação de estrutura física e de equipamentos, furtos e roubos, atitudes discriminatórias e

preconceituosas. Outro fator presente nas escolas consiste no fracasso escolar, que, muitas vezes, é ocasionado pela aversão entre a cultura escolar e a cultura social. E, por fim, indicam a precariedade das condições de trabalho e infra-estrutura das escolas e a falta de manutenção dos equipamentos utilizados pela escola. De acordo com as autoras, é necessário que os profissionais da escola tenham um elevado nível de qualificação e, evidentemente, condições adequadas para realizar o seu trabalho (SILVA; AGUIAR, 2004).

Gerir uma escola com todas estas dificuldades tem sido uma preocupação de governos, autoridades e da sociedade civil em geral. Perpassa esse contexto a busca por encontrar a melhor perspectiva de gestão para enfrentar os problemas e dificuldades aventadas, seja numa perspectiva mais gerencialista, conforme o padrão

### **Políticas públicas: origem e conceito**

Nos últimos tempos é evidente a importância dada ao campo de conhecimento denominado políticas públicas sociais. Cabe ressaltar que, no âmbito da política educacional, vários fatores externos – referindo-se a função social da escola – e internos – relativos aos processos administrativos e político-pedagógicos – contribuíram para a maior visibilidade desta área.

Compreender a origem da expressão política pública é importante para o entendimento de seus desdobramentos e perspectivas na atualidade. Segundo Álvaro Chrispino (2005, p.64), “política é a arte de governar ou decidir os conflitos que caracterizam os agrupamentos sociais. E público é aquilo que pertence a um povo, algo relativo às coletividades”. Articulando esses dois conceitos, o mesmo autor afirma que políticas públicas são, portanto, “ação de governo que vise atender à necessidade da coletividade e à concretização de direitos estabelecidos” (id. *ibid.*, p. 65).

Para Souza (2003), a política pública nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área. É na Europa que a política pública surge com o desenvolvimento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo, produtor por excelência, de políticas públicas.

Segundo Souza (2003), a temática das políticas públicas contou com quatro grandes precursores: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959, 1979) e D. Easton (1965). Sendo assim, não existe uma única definição sobre política pública, entretanto, a mais conhecida, de acordo com Souza (2003), é a de Laswell para o qual decisões e análises sobre políticas públicas implicam em responder as seguintes questões: quem ganha o quê, porque, e que diferença faz? Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi, que compreende política pública, conforme afirma Souza, como “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar e regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2003, p. 68).

De acordo com as definições já citadas, podemos dizer que, para Souza (2003, p. 71), a política pública busca explicar a natureza da política analisada e seus processos. Seus estudos concentram-se no processo e em responder as questões “por que” e “como”, mas, seu objeto de estudo não focaliza, necessariamente, o conteúdo substantivo da política.

No entanto, a mesma autora resume política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (SOUZA, 2003, p. 69).

Tendo em vista a compreensão expressa acima, fica evidente que há várias definições sobre políticas públicas, assim, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais a partir do exposto por Souza, (2003, p. 80):

- a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- a política pública é abrangente e não se limita a leis e

regras;

- a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- a política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo;
- a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação;
- estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas consequências e nos resultados da política.

Outro fator que se destaca neste processo, são as políticas sociais, que inclui a política educacional. De acordo com Souza (2003, p. 70), “[...] as primeiras pesquisas sobre política social discutiam o Estado do bem-estar social, suas origens e consequências estão na academia europeia” Cabe ainda considerar que na visão de Saviani, *apud* Chrispino (2005, p. 63), a denominação de política social

sugere a existência de políticas que não são sociais. Isto se agrava com a denominação correlata adotada em alguns locais, de políticas públicas, o que sugere, então, a existência de políticas privadas. [...] ela traduz, já uma confissão tácita do caráter anti-social da economia. E sendo a política econômica anti-social, é preciso constituir políticas que compensem o caráter anti-social da economia e que são denominadas políticas sociais.

Depreendemos da conceituação acima que as políticas de educação, saúde, previdência e moradia direcionadas para sociedade em geral ou para uma coletividade específica são políticas sociais, pois estão dirigidas à coletividade com um fim não somente econômico, mas, fundamentalmente, sociocultural.

Analisando essa questão, Souza (2003) acrescenta a ideia de que a política social estuda o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentra nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez. Seu foco será sempre as questões que a política busca “resolver”, os problemas da área e seus resultados, a exemplo da política e gestão de serviços sociais como saúde e educação, no caso brasileiro.

Já as políticas educacionais brasileiras, segundo Carvalho (2009, p. 13), têm como finalidade “buscar a eficiência do sistema educacional, com a redução de índices de analfabetismo, de repetência e de evasão escolar”. Com isso, podemos afirmar que a política educacional trata-se de uma política social.

Diante do que, brevemente, se expôs aqui sobre políticas públicas, podemos analisar melhor e compreender a finalidade da criação da política pública, seus possíveis conflitos, a trajetória que ela segue e o papel que cada indivíduo desenvolve nesse âmbito.

Nessas condições, para Souza (2003, p. 69), as políticas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa, também, explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Para os propósitos do presente trabalho, sem perder de vista a discussão mais ampla, entendemos como políticas públicas o conjunto de ações governamentais, ou não, que visa atender à coletividade no sentido de assegurar os direitos sociais conquistados e em fase de conquista. Dito isto, faz-se necessário ressaltar que algumas políticas têm finalidade fundamentalmente econômica, voltada para interesses individuais e particularistas, portanto, contrastante com o interesse público coletivo e o bem comum da sociedade em geral.

## As mudanças ocorridas no campo da ciência, do Estado e da produção

As políticas públicas não podem ser pensadas desvinculadas das grandes mudanças que vêm ocorrendo na atualidade abrangendo o Estado, a ciência e o modelo de produção. No que se refere ao Estado, este pode ser discutido sob, pelo menos, duas macro-tendências: a concorrencial e estatizante. A primeira apresenta as seguintes características:

a livre concorrência, e o fortalecimento da iniciativa privada com a competitividade, eficiência e qualidade dos serviços e produtos; a sociedade aberta e a educação para o desenvolvimento econômico em atendimento às demandas e às exigências do mercado; a formação das elites intelectuais; a seleção dos melhores, baseada em critérios naturais de aptidões e capacidades (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2003 *apud* CARVALHO, 2009 p. 19-20).

Já a tendência estatizante, sugere

[...] efetivar uma economia de mercado planejada e administrada pelo Estado; promover políticas públicas de bem-estar social (capitalismo social); permitir o desenvolvimento mais igualitário das aptidões e das capacidades, sobretudo por meio da educação e da seleção dos indivíduos baseada em critérios mais naturais (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2003 *apud* CARVALHO, 2009, p. 20).

Nesse sentido, desde 1990 vem se intensificando o processo de reforma do Estado brasileiro tendo como fundamento a macro-tendência concorrencial na perspectiva neoliberal de governo. Dentre as reformas implementadas no Brasil a educação tem sido uma das áreas sociais mais atingidas, principalmente no sentido da transferência de sua oferta para o âmbito do mercado, diminuindo, assim, a sua oferta enquanto política pública custeada pelo Estado como tema de interesse público e bem comum.

Articuladas às mudanças que ocorreram no modelo de Estado houve profundas mudanças no modelo de produção capitalista com a passagem do taylorismo/fordismo para o toyotismo. Conforme Antunes (2002, p. 25), o fordismo apresenta os seguintes elementos constitutivos:

[...] produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; [...] controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; [...] existência do trabalho parcelar e [...] fragmentação das funções; [...] separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; [...] existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e [...] constituição consolidada do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões.

Esse modelo chega a um momento de esgotamento devido ao contexto de crise do capitalismo. Com isso, há a necessidade de reduzir as despesas estatais através da transferência dos encargos públicos ao setor privado (ANTUNES, 2003). É nesse sentido que se insere a implementação de um amplo processo de reestruturação do capital, o que afetou fortemente o mundo do trabalho. Nas palavras de Antunes (2002, p. 54), o novo padrão produtivo se diferencia do fordismo basicamente pelos seguintes traços:

- é uma produção muito vinculada à demanda, visando atender às exigências mais individualizadas do mercado consumidor, diferenciando-se da produção em série e de massa do taylorismo/ fordismo. Por isso, sua produção

é variada e bastante heterogênea, ao contrário da homogeneidade fordista;

- fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariabilidade de funções, rompendo com o caráter parcelar típico do fordismo;
- a produção se estrutura num processo produtivo flexível, que possibilita ao operário operar simultaneamente várias máquinas [...] alterando-se a relação homem-máquina na qual se baseava o taylorismo/ fordismo;
- tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção;
- funciona segundo o sistema de *Kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque. No toyotismo, os estoques são mínimos, quando comparados ao fordismo;
- as empresas do complexo produtivo toyotista, inclusive as terceirizadas, têm uma estrutura horizontalizada, ao contrário da verticalidade fordista [...];
- organiza os Círculos de Controle de Qualidade (CCQS), constituindo grupos de trabalhadores que são instigados pelo capital a discutir seu trabalho e desempenho, com vistas a melhorar a produtividade das empresas, convertendo-se num importante instrumento para o capital apropriar-se do *savoir faire* intelectual e cognitivo do trabalho, que o fordismo desprezava.

Nesse novo processo de produção em que estão presentes as novas tecnologias e as novas ou mais flexíveis e eficientes formas de organização da produção não há lugar para o trabalhador desqualificado. Assim, aquele trabalhador com dificuldades permanentes de aprendizagem, incapaz de assimilar novas tecnologias, tarefas e procedimentos de trabalho, sem autonomia e sem iniciativa, que não é especializado em um ofício e não sabe trabalhar em equipe não encontra espaço (LIBÂNEO, 2005, p. 109).

Dentro dessa lógica, para o mesmo autor, a desqualificação passou a significar exclusão do novo sistema produtivo. Por isso, há lugar no novo sistema de produção apenas para o trabalhador cada vez mais polivalente, flexível, versátil, qualificado intelectual e tecnologicamente capaz de submeter-se a um contínuo processo de aprendizagem.

Considerando tal contexto, para Libâneo (2005) os resultados das alterações verificadas nesse período podem indicar que isso acabou tendo impactos nas ciências sociais e na educação. Essa nova realidade mundial, mais especificamente no campo da ciência, tem levado os estudiosos a denominarem a sociedade atual de sociedade do conhecimento, o que significa que o conhecimento, o saber e a ciência assumem um papel muito mais destacado do que anteriormente.

A ciência estaria, portanto, assumindo o papel da força produtiva em lugar dos trabalhadores, já que seu uso, cada vez mais intenso, faria crescer a produção e diminuiria significativamente o trabalho humano. Considerando que essas transformações técnico-científicas são resultados da própria ação do homem, a mesma estaria refletindo a diversidade e os contrastes da sociedade e, em decorrência, o empreendimento do capital em controlar e explorar as capacidades materiais e humanas de produção e riqueza, para sua autovalorização (LIBÂNEO, 2005).

Há, de fato, uma radical revolução da técnica e da ciência que, em grande medida, é responsável por amplas modificações da produção, dos serviços e das relações sociais. Nessa direção, de acordo com Libâneo (2005, p.60),

essas transformações técnico-científicas, estão assentadas em uma tríade revolucionária: a microeletrônica, a microbiologia

e a energia termonuclear. Essa tríade aponta, em grande parte, os caminhos do conhecimento e as perspectivas do desenvolvimento da humanidade.

A energia termonuclear, marca da revolução tecnológica, é responsável pelos avanços da conquista espacial, além de constituir-se fonte alternativa de energia potencialmente importante. A revolução da microbiologia é responsável por grandes avanços e perigos para vida humana e do planeta. Avanços no sentido do conhecimento genético dos seres vivos e perigos pelo risco de produção artificial de seres humanos como a clonagem, por exemplo. E, por fim, a revolução da microeletrônica, que sentimos e percebemos com mais facilidade. Sentimo-la nos objetos pessoais, como agendas eletrônicas, calculadoras, relógios, etc; utensílios domésticos como geladeiras, televisores, vídeos, aparelhos de som, máquinas de lavar roupa, etc, além do mais importante vedete dessa revolução, que é o computador (LIBÂNEO, 2005 p. 60-63).

Segundo esse autor, além da tríade revolucionária, vale ressaltar a revolução informacional que afeta mais diretamente a educação. Ela é responsável pelo avanço das telecomunicações, dos meios de comunicação e das novas tecnologias da informação cuja principal expressão é a Internet. A revolução informacional, conforme Libâneo (2005, p. 68), trouxe impactos significativos para:

a) o surgimento de uma nova linguagem comunicacional, uma vez que circulam e se tornam comuns termos como realidade virtual, ciberespaço, hipermídia, correio eletrônico e outros, expressando as novas realidades e possibilidades informacionais. Já é comum também a utilização de uma linguagem digital, sobretudo entre os jovens, para expressar sentimentos e situações de vida;

b) os diferentes mecanismos de informação digital (comunicação instantânea), de acesso a informação e de pesquisas e ligações entre matérias sempre atualizadas e qualificadas;

c) as novas possibilidades de entretenimento e de educação (TV educativa, educação a distância, vídeos, softwares, etc.);

d) o acúmulo de informações e as infindáveis condições de armazenamento.

Ao discutirmos sobre o Estado, o modelo de produção e as mudanças ocorridas no campo da ciência, pretendemos situar a temática da educação e, conseqüentemente, da gestão nesse contexto. Esta contextualização é fundamental tendo em vista o propósito do presente estudo que é “conhecer a concepção de gestão e o papel do diretor capacitado pelo Programa Progestão”.

## **As mudanças estruturais em curso na sociedade: impactos para a educação**

Torna-se cada vez mais evidente o fato de que a revolução tecnológica está possibilitando o aparecimento de uma nova sociedade, marcada pela técnica, pela informação e pelo conhecimento. Esta se caracteriza, ainda, por um novo exemplo de produção e de desenvolvimento que tem como elemento básico a centralidade do conhecimento e da educação (LIBÂNEO, 2005, p. 109).

Em decorrência de toda essa revolução tecnológica, com foco na noção de eficiência individual e lógica gerencial, podemos dizer que as perspectivas para o campo educacional não indicam a construção de uma educação democrática, equalizadora, formadora e promotora da cidadania, mas está sendo construído um tipo de educação voltada para o enfoque estrito do desempenho individual (LIBÂNEO, 2005).

O ensino tem sido afetado por uma série de fatores: mudanças nos currículos, na organização

das escolas – formas de gestão, ciclos de escolarização, concepção de avaliação, etc. –, introdução de novos recursos didáticos – televisão, vídeo, computador, Internet –, causando, com isso, uma desvalorização do trabalho docente (LIBÂNEO, 2005, p. 116).

Associado a esses elementos, conforme Libâneo (2005, p. 117), torna-se evidente, cada vez mais, que essas mudanças atingem o sistema educacional, exigindo sua adequação aos interesses do mercado bem como investimentos na formação de profissionais mais preparados para as modificações do processo de produção. Nesse sentido, a educação assume a perspectiva de mercadoria ou serviço que se compra e não de um direito social, o que a leva a tornar-se competitiva, fragmentada, dualizada, seletiva social e culturalmente.

Para Libâneo (2005, p. 52), os acontecimentos do mundo atual afetam a educação escolar de várias maneiras. Vejamos algumas:

- a) exigem um novo tipo de trabalhador, ou seja, mais flexível e polivalente, o que provoca certa valorização da educação formadora de novas habilidades cognitivas e de competências sociais e pessoais;
- b) levam o capitalismo a estabelecer, para a escola, finalidades mais compatíveis com os interesses do mercado;
- c) modificam os objetivos e as prioridades da escola;
- d) produzem modificações nos interesses, nas necessidades e nos valores escolares;
- e) forçam a escola a mudar suas práticas por causa do avanço tecnológico dos meios de comunicação e da introdução da informática;
- f) induzem alteração na atitude do professor e no trabalho docente, uma vez que os meios de comunicação e os demais recursos tecnológicos são muito motivadores.

Nesse sentido, a discussão em pauta nos possibilitou apresentar brevemente, os principais impactos referentes às mudanças ocorridas na educação que trazem implicações para a gestão da educação, em geral, e da escola, em particular.

Da discussão anterior podemos depreender que o processo educativo no Brasil nesse início de século XXI vem sendo implementado na perspectiva da macrotendência do Estado concorrencial. Nesse sentido, explicita-se uma lógica de democracia representativa de cunho liberal em que a educação passa a ser entendida como mais uma mercadoria a ser disponibilizada no mercado. Assim, parece não se vislumbrar uma perspectiva democrática de gestão da educação e da escola, mas, ao contrário, uma gestão de natureza gerencial e reguladora em que o gestor – um trabalhador da educação – não se difere dos demais trabalhadores, em geral, sendo-lhes exigidas mudanças na sua forma de atuar em conformidade com o modelo de produção capitalista vigente.

### **A gestão da educação escolar na atualidade e o papel do diretor**

De acordo com a retrospectiva anteriormente referida, entendemos que a gestão da escola na atualidade insere-se em meio às mudanças que vêm ocorrendo mundialmente no âmbito histórico, social, político, econômico e cultural. Em meio a esse processo, no entendimento de Dourado (2004), destacam-se dois modelos de gestão: a gerencial e democrática.

A gestão gerencial é definida como aquela inspirada nos avanços obtidos pela administração de empresas, que configura o modelo das práticas administrativas de caráter conservador adotadas nas escolas. A gestão vista pelo foco gerencial apresenta-se como um processo autoritário, verticalizado e centralizado, que dificulta a participação coletiva dos indivíduos envolvidos no processo, na medida em que visa à racionalização, padronização e controle do espaço e tempo escolar. A participação nessa lógica ocorre na execução das tarefas e não na definição das políticas, no planejamento e na avaliação das práticas educativas (VEIGA, 2002, p. 53).



A concepção de gestão gerencial da escola calca-se em quatro grandes pressupostos: o primeiro pressuposto é o pensamento separado da ação, que versa sobre a separação entre o pensar e o agir; o segundo pressuposto é o estratégico separado do operacional, que se caracteriza pela separação do momento e do processo de elaboração da estratégia do momento e dos processos de sua concretização; o terceiro pressuposto são os pensadores separados dos concretizadores, o que provoca o fortalecimento do individualismo e do isolamento no interior da escola, fazendo com que os agentes da escola “tenham apenas a incumbência de operacionalizar procedimentos e aplicar instrumentos, sem participar das reflexões em torno das concepções de sociedade, de homem, de educação, de currículo, de ensino, de avaliação”; e o último pressuposto refere-se aos estrategistas separados das estratégias, o que acaba por reforçar a hierarquização presente no aparato educacional (VEIGA, 2002, p. 47-50).

Na visão de Paro (2006), a perspectiva de gestão supracitada subsiste em nossos dias e orienta significativamente o trabalho do diretor.

Essa gerência, enquanto controle do trabalho alheio, se faz atual na realidade concreta da unidade escolar, decorrendo todo o conjunto das atividades que ali se realiza. Quando esse exercício é desenvolvido encontra-se na escola um sistema hierárquico bem semelhante ao das empresas capitalistas, onde a última palavra deve ser dada pelo diretor, pois ali é visto como o representante, como o único responsável pela supervisão e pelo controle de todas as atividades que ali se desenvolvem (PARO, 2006, p. 132).

Dessa maneira, o diretor atua dentro das escolas como um representante do poder público, pois o mesmo foi nomeado para seu cargo pelos chefes políticos e ali ele delega e dá ordens aos que são inferiores ao seu posto. Nesse sentido, os problemas de qualidade da educação decorrem do modelo de gestão aplicado, ou seja, da aplicação, ou não, de técnicas administrativas. Segundo Paro (2006),

esse diretor tem de fazer exercer as determinações decorrentes dos órgãos superiores do sistema de ensino. Ele como gerente sente sobre si todo o peso de constituir-se no responsável último pelo cumprimento da lei e da ordem na escola e tem consciência de que poderá ser punido por qualquer irregularidade que aí se verifique.

Com base em Dourado (2004), é possível afirmar que a partir da década de 1990 ocorre o fortalecimento da lógica gerencialista e centralizada. Tal lógica fundamenta-se nos conceitos de eficiência, eficácia, excelência, produtividade, planejamento estratégico, qualidade total, privatização, avaliação por desempenho, competências e habilidades, dentre outros, em detrimento de uma perspectiva mais democratizante e articulada aos interesses da população, em geral, que depende da escola pública.

A esse respeito, concordamos com Paro (1986) quando indica que os procedimentos adotados na escola não podem ser idênticos aos da empresa capitalista, cujos fins são diretamente econômicos e desvinculados dos fins político-pedagógicos.

É nessa perspectiva que, por outro lado, pode-se vislumbrar a construção de uma gestão democrática entendida, conforme Dourado (2004, p. 67), como um processo de aprendizado e luta política que

[...] não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações e, no seio dessas, as práticas educativas.

Acentua-se nessa perspectiva, conforme Veiga (2001, p. 56), os quatro pressupostos da gestão democrática: “unicidade da teoria e da prática; ação consciente e organizada da escola; participação efetiva da comunidade escolar e reflexão coletiva; articulação da escola, da família e da comunidade”.

Analisando o primeiro pressuposto da unicidade da teoria e da prática podemos dizer que “ambas se produzem mutuamente, reciprocamente, o que torna impossível separá-las para depois dicotomizá-las, como se a um elemento teórico correspondesse de forma direta e imediata um elemento prático ou vice-versa” (VEIGA, 2001, p. 56).

Sendo assim, o segundo pressuposto, que trata da ação consciente e organizada da escola, “é um instrumento que visa orientar os desafios do futuro” (VEIGA, 2001, p. 57). Participação efetiva da comunidade escolar e reflexão coletiva é o terceiro pressuposto, este “promove a adoção de uma prática educativa na medida em que reflete individual e coletivamente sobre ela” (VEIGA 2002, p. 58). E, por fim, o quarto e último pressuposto: a articulação da escola, da família e da comunidade.

Esse pressuposto representa um grande desafio, pois a tendência é que as escolas, no decorrer da construção do projeto político-pedagógico, excluam a participação dos pais e da comunidade e trabalhem apenas com os demais segmentos que a compõem (VEIGA, 2002, p. 60).

Sabemos da importância do envolvimento de todos na elaboração do projeto da escola, no entanto, de acordo com Veiga (2002), essa articulação passa por uma mudança cultural. Conforme o referencial teórico aqui adotado, nesse segundo modelo de gestão, a democrática, todos os setores da escola se envolvem e tomam parte na solução dos problemas administrativos. Os funcionários, em geral, participam da concretização dos objetivos educacionais e o diretor coordena esse processo.

De acordo com Paro (2006), numa administração escolar democrática não existem chefes colocados autoritariamente sobre os demais. Nessa perspectiva, é preciso ter presente que a escola, cujo norte pauta-se pelos princípios democráticos, segundo Veiga (2002, p. 55), “deve ser estatal quanto ao funcionamento, democrática quanto à gestão e pública quanto à destinação”.

Diante do exposto, fica evidente a importância de uma gestão democrática, mas, a sua consecução requer que haja mudanças profundas na escola, no entanto, tais mudanças não ocorrerão “do dia para a noite”. É preciso criar mecanismos concretos que levem à participação e ofereçam condições para que as pessoas possam realmente participar desse processo e levá-lo adiante.

Assim, na visão de Ferreira (2006), os que se propõem a assumir a direção escolar deveriam desenvolver um conjunto de competências, tais como: apoiar as equipes de trabalho; manter bom relacionamento com as pessoas envolvidas direta e indiretamente no processo escolar; incentivar a formação continuada; e administrar os recursos físicos, materiais e patrimoniais.

O diretor deve ser o mediador para que, na soma dos esforços, possa, com a comunidade, implantar e desenvolver práticas e ações compartilhadas que contribuam para as decisões coletivas e fortaleçam a participação efetiva da comunidade.

É tarefa do gestor propor atividades instigantes, provocadoras e, ao mesmo tempo, viáveis, para transmitir confiança e imprimir uma perspectiva de sucesso, é preciso acionar todos os conhecimentos e habilidades, além de manter a persistência para despertar interesse e a vontade de todos (FERREIRA, 2006, p. 6).

Desse modo, a atuação do gestor é fundamental na transformação da escola em um espaço vivo e atuante. Entretanto, compreendemos que, numa perspectiva democrática, o exercício do papel do diretor é difícil visto que os determinantes que condicionam o processo de gestão escolar são de ordem externa e interna e a escola é fortemente influenciada pelos aspectos materiais, institucionais, políticos e ideológicos.

A gestão democrática passa pela problematização desses condicionantes e, no nosso entendimento, somente se fará com uma participação efetiva dos sujeitos da comunidade escolar, não apenas na execução de tarefas, mas, principalmente, nas tomadas de decisões sobre aspectos fundamentais no interior da escola, como a elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP), regimento escolar, planejamento e avaliação em geral, eleição de diretores e coordenadores etc.

O diretor pode ser um colaborador para que, na soma dos esforços, possa, com a comunidade, implantar e desenvolver práticas e ações democráticas que contribuam para as decisões coletivas fortalecedoras da participação efetiva da comunidade no processo de gestão da escola. Inferimos da discussão acima que o diretor, em uma perspectiva gerencialista de gestão, é a autoridade suprema que faz cumprir as ordens governamentais, sem muito diálogo; para isto, basta ter competência técnico-administrativa. Em uma gestão democrática o diretor é o coordenador do processo, mas não o sujeito mais importante, pois a comunidade inteira é muito importante. Nessa perspectiva de gestão não basta somente ter competência técnica para exercer a função de diretor, além da competência técnica faz-se necessário ter competência política. Tais competências são adquiridas ao longo do processo, por meio da prática cotidiana, mas, também, por meio dos processos formativos na área de atuação.

### **Considerações finais**

Considerando os aspectos discutidos neste estudo, evidenciamos que as mudanças ocorridas no campo da ciência, do Estado e da produção acabaram por provocar constantes crises em vários setores da educação, o que acarretou diversas alterações no processo de gestão, atrelando-o a uma concepção gerencial de natureza estratégico-empresarial, voltada para os princípios do individualismo, flexibilidade, multifuncionalidade e empreendedorismo.

O estudo possibilitou compreendermos que a educação, em geral, tem sido influenciada por uma lógica econômico-mercado em que a competição entre os indivíduos é parte integrante desse processo. A educação escolar apresenta traços dessa lógica exemplificados pela busca da formação de trabalhadores da educação mais flexíveis, pela participação dos processos gerenciais e pelo processo de gestão escolar muito preocupado com o controle do tempo, dos recursos e dos produtos, dentre outros.

Nessa lógica, uma gestão democrática e participativa encontra muitas dificuldades de realização. Tais dificuldades exigem daqueles que a defendem redobrar os esforços intelectuais e o comprometimento político no sentido de criar as condições para a sua implantação e implementação no âmbito da escola.

### **Referências**

ANTUNES, Ricardo, **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho**. 7ª edição revista e ampliada. São Paulo: Cortez, Editora da Universidade Federal de Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. 6ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2003.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Brasília - DF: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização?** – Goiânia: Editora UFG, 2009.

CHRISPINO, Álvaro. **Binóculo ou luneta: os conceitos de política pública e ideologia e seus impactos na educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, n. 1, jan./jun. 2005, p. 61-89.

DOURADO, Luis Fernandes. **Gestão Democrática da Escola: movimentos, tensões e desafios**. In:

ABICALIL, Carlos Augusto. PASSOS, Luis Augusto. DOURADO, Luis Fernandes et al. Retrato da escola no Brasil. Brasília: ArtGraf, 2004.

FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). **Gestão Democrática da Educação: Atuais tendências, novos desafios**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2006.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5 ed. Revista e ampliada, Goiânia: editora Alternativa, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão Democrática da Educação - desafios contemporâneos**. 8 ed. Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política e Gestão da Educação**. Dalila Andrade de Oliveira; Maria de Fátima Felix Rosar (orgs). Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática na escola Pública**. Ed. Ática. São Paulo, 2006.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org). **As dimensões do Projeto Político-Pedagógico**. 15 ed. Campinas: Papyrus, 2002.

\_\_\_\_\_. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 23. ed. Campinas: Papyrus, 2001.

Recebido em 13 de março de 2018.

Aceito em 23 de agosto de 2018.