

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

LÍLIAN FERNANDA DE MELO BEZERRA GONÇALVES

**PARADIGMAS DE GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO PRÊMIO
GESTÃO ESCOLAR**

UBERLÂNDIA

2020

LÍLIAN FERNANDA DE MELO BEZERRA GONÇALVES

**PARADIGMAS DE GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO PRÊMIO
GESTÃO ESCOLAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Maria Simone Ferraz Pereira

UBERLÂNDIA

2020

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

G635
2020
Gonçalves, Lilian Fernanda de Melo Bezerra, 1979-
Paradigmas de gestão educacional no contexto do Prêmio
Gestão Escolar [recurso eletrônico] / Lilian Fernanda de Melo
Bezerra Gonçalves. - 2020.

Orientador: Maria Simone Ferraz Pereira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Educação.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.509>
Inclui bibliografia.

1. Educação. I. Pereira, Maria Simone Ferraz, 1971-, (Orient.).
II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em
Educação. III. Título.

CDU: 37

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 32/2020/742, PPGED				
Data:	Vinte e sete de agosto de dois mil e vinte	Hora de início:	14h	Hora de encerramento:	17h
Matrícula do Discente:	11812EDU021				
Nome do Discente:	LILIAN FERNANDA DE MELO BEZERRA GONÇALVES				
Título do Trabalho:	"Paradigmas de Gestão Educacional no Contexto do Prêmio Gestão Escolar"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"INFLUÊNCIAS DO SISTEMA MINEIRO DE AVALIAÇÃO NA PRODUÇÃO DA QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA"				

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: João Ferreira de Oliveira - UFG; Marcelo Soares Pereira da Silva - UFU e Maria Simone Ferraz Pereira - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Maria Simone Ferraz Pereira, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Simone Ferraz Pereira, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/08/2020, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA, Usuário Externo**, em 27/08/2020, às 19:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Soares Pereira da Silva, Professor(a) do Magistério Superior**, em 02/09/2020, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2219720** e o código CRC **31515438**.

À minha amada filha, Sophia, razão de todos os esforços. É sempre por ela e para ela...

AGRADECIMENTOS

A realização e a concretização deste estudo foram possíveis graças a pessoas e instituições que direta ou indiretamente deram suas contribuições.

Agradeço primeiramente a Deus (o criador), pela possibilidade de concluir este trabalho em um momento de grave crise mundial devido à pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19). Até o momento, são milhares de vidas perdidas, e o distanciamento social necessário, devido à falta de vacinas e remédios comprovadamente eficazes, tem afetado o cotidiano, alterando o modo de vida de toda a população em nosso país, com reflexos diretos na educação e nos demais setores.

À minha orientadora, Maria Simone (a competente), por sua dedicação, humanidade e amizade, e, principalmente, por estar atenta e serena a todas as minhas inquietações durante essa trajetória, sempre disposta e cuidadosa.

À minha filha, Sophia (a criativa), pela torcida, carinho e compreensão. Todos os esforços dedicados são sempre para ela e por ela.

Ao meu irmão, Warley Fred (o incentivador), que me fez decidir por prestar o processo seletivo de mestrado e sempre acreditou em minha capacidade, mais que eu mesma.

Ao meu companheiro, João Carlos (o organizado), pela paciência e colaboração nos momentos em que não pude estar presente como eu gostaria.

Aos meus pais, Maria e Antônio (“os corujas”), pela confiança, por terem priorizado a educação em minha vida e, desde sempre, mostrarem de forma simples que ela é libertadora.

Aos amigos (os divertidos) que fiz durante as disciplinas de mestrado – Thamires, Luís, Evandro e Raquel. Foram momentos de trocas, ansiedades, solidariedade, escuta, risos e amizade. Com eles, tudo foi mais fácil!

A todas as pessoas e instituições que forneceram materiais para esta pesquisa, em especial à Juliana e à Raquel, da Superintendência Regional de Ensino (SRE) de Uberlândia. Agradeço pela acessibilidade, receptividade e boa vontade de disponibilizar o que foi preciso para a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva e à Profa. Dra. Lucia Valente, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pelas contribuições no processo de qualificação, ao indicarem leituras, materiais e outras possibilidades de interpretação para o objeto estudado.

Aos meus professores das disciplinas de mestrado na UFU, sou grata pela grandeza e qualidade das discussões, pelos momentos de aprendizagem e indicações teóricas que

impulsionaram as leituras e a escrita. Agradeço imensamente a Sauloéber Souza, Décio Gatti e Romana Valente.

Aos componentes da banca examinadora, por aceitarem o convite e pelas contribuições prestadas.

Gratidão à UFU, especialmente ao núcleo de pós-graduação da Faculdade de Educação (FACED), pelos anos de serviço público prestados, contribuindo com a formação continuada de milhares de profissionais da educação. Sou eternamente grata por essa oportunidade.

*“À medida que você modifica sua percepção,
você modifica a realidade”.*

Lair Ribeiro

RESUMO

Este estudo se insere na linha de pesquisa Estado Políticas e Gestão da Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (PPGED/FACED/UFU). No atual contexto brasileiro, em que os princípios gerenciais estão inseridos nas políticas públicas, a presente dissertação de mestrado versa sobre os paradigmas de gestão educacional e escolar no Prêmio Gestão Escolar (PGE). Essa política de premiação em gestão é um reconhecimento do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), no tocante às escolas que apresentam práticas de gestão consideradas eficazes. O problema que norteou a investigação se pauta na seguinte pergunta: qual modelo de gestão está delineado no PGE e em que medida a lógica de premiação induz a uma gestão gerencialista? Diante disso, o objetivo geral é analisar o PGE para compreender o modelo de gestão descrito nos seus documentos e mecanismos prescritivos de gestão em uma lógica gerencial de premiação. Os objetivos específicos são: compreender a configuração assumida pela administração escolar ao longo da história da educação; analisar o modelo de gestão pública por meio de uma lógica neoliberal que conduziu processos de reforma do Estado a partir do século XX e seus efeitos no campo da gestão educacional; e analisar concepções, princípios e contradições presentes no PGE. Para subsidiar o estudo, nos pautamos em autores do campo da política educacional, tanto no âmbito internacional, como Apple (2005), Ball (2011), Barroso (1996), Dardot e Laval (2016), Laval (2019), quanto no Brasil, a exemplo de Lima, Shimamoto e Prado (2011), Paro (2012), Rosar (2013), Sander (2007), Shiroma (2011), Veiga (1995), dentre outros. A opção metodológica se pauta na abordagem qualitativa, cujos dados foram obtidos mediante a pesquisa documental, e utilizamos a Análise de Conteúdo (AC) como técnica de tratamento de dados e produção de inferências. Compreendemos que o PGE, implementado nas escolas públicas brasileiras desde 1998, possui características e contradições que revelam os princípios que definiram a nova condução do Estado nas políticas públicas desde a década de 1990 até os dias atuais e que foram guiados por reformas neoliberais. Discrepâncias são observadas na interface entre gerencialismo e gestão democrática, uma vez que os princípios democráticos e gerenciais podem ser verificados nos indicadores de qualidade. Nesta pesquisa, constatamos que o PGE e outras políticas e programas educacionais são ferramentas orientadoras e prescritivas de um modelo de gestão eficaz a ser adotado nas escolas públicas que se inscrevem ao PGE e que, a partir de um discurso democrático e de incentivo à participação coletiva, traz novos significados para a autonomia, participação e gestão democrática. Consideramos que a autonomia assume o sentido da responsabilização pelo sucesso ou fracasso das políticas educacionais, como as de avaliação externa, o termo participação, por vezes, reserva aos usuários da escola a posição de avaliadores externos de um serviço adquirido, o que possibilita aferir comparativamente as instituições de ensino. Nesse sentido, a gestão se apropria de termos constantes na gestão democrática, mas imprime a própria marca em uma conjuntura na qual o neoliberalismo tem regulado a política educacional.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Gerencialismo; Gestão Escolar.

ABSTRACT

This study is part of the research line State Policies and Management of Education, of *Programa de Pós-graduação em Educação* from *Faculdade de Educação* of *Universidade Federal de Uberlândia* (PPGED/FACED/UFU). In the current Brazilian context, in which management principles are inserted in public policies, this master's dissertation deals with the educational and school management paradigms in the *Prêmio Gestão Escolar* (PGE). This management award policy is a recognition of *Conselho Nacional de Secretários de Educação* (CONSED), in relation to schools that present management practices considered effective. The problem that guided the investigation is based on the following question: what management model is described in the PGE and to what extent does the logic of this award lead to a managerial administration? Therefore, the general objective is to analyze the PGE to understand the management model outlined in its documents and prescriptive mechanisms of management in a managerial logic of awards. The specific objectives are: to understand the configuration assumed by the school administration throughout the history of education; to analyze the public management model in the State Reform processes since the 20th century and its effects in the field of educational management; and to analyze conceptions, principles and contradictions present in the PGE. To subsidize the study, we rely on important authors in the field of educational management, both in international level, such as Apple (2005), Ball (2011), Barroso (1996), Dardot and Laval (2011), Havey (2014) and Laval (2019), and in Brazil, like Lima, Shimamoto and Prado (2011), Paro (2012), Pereira (2001), Rosar (2013), Sander (2007), Shiroma (2000), Veiga (1995), among others. The methodological option is based on the qualitative approach, whose data were obtained through documentary research, and we used Content Analysis (CA) as a technique for data treatment and production of inferences. We understand that the PGE, implemented in Brazilian public schools since 1998, has characteristics and contradictions that reveal the principles that defined the new conduct of the State in public policies from the 1990s to the present day and that were guided by neoliberal reforms. Discrepancies are observed in the interface between managerialism and democratic administration, since democratic and managerial principles can be verified in the quality indicators. In this research, we recognized that the PGE and other educational policies and programs are guiding and prescriptive tools for an effective management model to be adopted in public schools which apply to the PGE and that, from a democratic discourse and encouraging collective participation, brings new meanings to autonomy, participation and democratic management. We consider that autonomy assumes the sense of responsibility for the success or failure of educational policies, such as those of external assessment, whose participation sometimes reserves to the school users the position of external evaluators of an acquired service, which makes it possible to benchmark the education institutions. In this sense, the administration appropriates terms supported in democratic management, but it puts its own brand in a context in which neoliberalism has regulated educational policy.

Keywords: Neoliberalism; Managerialism; School Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Linha do tempo sobre o PGE – edição 2000.....	110
Figura 2. Linha do tempo sobre o PGE – edição 2012.....	110
Figura 3. Dimensões do PGE	111
Figura 4. Justificativa de não participação da escola	113
Figura 5. Cultura de autoavaliação – PGE	113
Figura 6. Círculo virtuoso do PGE.....	115
Figura 7. Primeira dimensão.....	117
Figura 8. Segunda dimensão.....	120
Figura 9. Comitê regional – critérios para avaliação da escola inscrita	125
Figura 10. Critérios da fase seletiva	126
Figura 11. Critérios para desempate de avaliação das escolas inscritas.....	127
Figura 12. Terceira dimensão	131
Quadro 1. <i>Principios de la NGP y de las políticas educativas</i>	73
Quadro 2. Questionário de autoavaliação sobre o rendimento escolar e os resultados de desempenho	119
Quadro 3. Questionário de autoavaliação sobre a gestão participativa.....	132
Tabela 1. Pontuação.....	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
AC	Análise de Conteúdo
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Professores de Administração Escolar
ANPEd	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGDC	Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASF	Departamento Administrativo do Serviço Público
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FACED	Faculdade de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GQT	Gestão da Qualidade Total
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (antigo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos)
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LEA	<i>Local Education Authority</i> (Autoridade Local em Educação)
MARE	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OFSTED	<i>Office for Standards in Education</i> (Órgão de Padrões da Educação)
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDEpT	Plano Decenal de Educação para Todos
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PGE	Prêmio Gestão Escolar
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGED	Programa de Pós-graduação em Educação
PROEB	Programa de Avaliação da Educação Básica
PROALFA	Programa de Avaliação da Alfabetização
RENAGESTE	Rede Nacional de Referência em Gestão Escolar
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i> (Biblioteca Eletrônica Científica <i>On-line</i>)
SEE-MG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SRE	Superintendência Regional de Ensino
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação
TPE	Todos pela Educação

TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TGA	Teoria Geral da Administração
UF	Unidade da Federação
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNDIME	União Nacional de Secretários Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização da pesquisa.....	16
1.2 Percorso metodológico	18
2 A TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	28
2.1 Teoria da administração clássica de Taylor e Fayol e teoria da administração burocrática de Weber.....	30
2.2 Aspectos históricos e marcos legais da administração escolar do Brasil	35
2.3 A gestão democrática no contexto da legislação brasileira	47
3 NEOLIBERALISMO, NOVA GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO ESTADO	63
3.1 Neoliberalismo: princípios, desenvolvimento e implicações	63
3.2 A NGP no contexto do neoliberalismo: repercussões na política educacional	67
3.3 A reforma do Estado brasileiro de 1990: transição do modelo burocrático de gestão para o modelo gerencial.....	78
3.4 Avaliação externa no contexto da NGP: limitações à gestão democrática?.....	90
3.5 As parcerias entre o público e o privado no contexto educacional da NGP.....	97
4 PRÊMIO GESTÃO ESCOLAR: INTERFACES ENTRE OS MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E GERENCIAL.....	103
4.1 PGE e o Consed: concepções e princípios	103
4.2 PGE e avaliações externas – ênfase nos resultados educacionais	116
4.3 PGE e a gestão democrática	129
4.4 PGE e as Parcerias Público-Privadas	137
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
REFERÊNCIAS	150
ANEXOS	166
Anexo 1 – Edital do Prêmio Gestão Escolar 2017	166

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização da pesquisa

Durante minha trajetória como professora de Educação Básica da rede pública de ensino, desde 2007, em diferentes instituições do estado de Minas Gerais, muitas inquietações e questionamentos se faziam (e se fazem) presentes, no que tange aos problemas da escola. As mais comuns eram: cobranças por resultados satisfatórios, modelo de gestão e suas contradições, além dos discursos da gestão democrática¹ que se chocavam com um modelo cada vez mais gerencial, focado em resultados e metas a serem alcançadas. Ao pensar sobre tais discrepâncias e fazer leituras sobre a gestão educacional, constantemente me questionava se essa perspectiva refletia um novo paradigma de gestão, resultante de transformações nas esferas econômica e política do mundo capitalista.

No Brasil, as décadas de 1960 a 1980 tiveram importância significativa em virtude dos debates sobre a participação e democratização da gestão escolar, uma vez que o país vivenciava transições que permitiam a experiência da democratização da escola. Todavia, com a reforma do Estado brasileiro ao final do século XX, a gestão educacional assumiu uma centralidade acompanhada pela perspectiva de modernização da gestão pública. Nesse entremeio, as instituições públicas, inclusive as educacionais, alteraram suas formas de atuação e de alcance de metas, com o objetivo de atender às necessidades do mercado e dos organismos internacionais, o que levou à inserção de mecanismos de controle, avaliação, eficiência e produtividade, com prevalência do Estado gerencial na gestão educacional e escolar (SOUZA, 2016).

Segundo Cabral Neto e Castro (2007), alguns elementos puderam ser verificados nas mudanças no setor educacional, como os processos de descentralização, a criação de sistemas nacionais de avaliação de desempenho e de valorização docente, as reformas curriculares e as novas formas de gestão dos sistemas de ensino atreladas às políticas de premiações. Tais questões serviram de motivação para a presente pesquisa, em que o interesse inicial estava relacionado às discussões acadêmicas durante o curso de especialização “Docência no Ensino Médio Diversidade Inclusão e Educação de Jovens e Adultos (EJA)”, realizado na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), em 2017.

¹ Em uma perspectiva social de participação coletiva.

Diferentes debates permitiram refletir sobre a gestão educacional e resultaram em um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), da referida especialização, sobre gestão escolar sob a perspectiva democrática. Esse estudo inicial motivou a prestar o processo seletivo de mestrado com o projeto de pesquisa que tinha como proposta verificar os desafios da gestão democrática na escola pública, a partir do estudo de caso de uma escola do estado de Minas Gerais.

Entretanto, o contato com leituras durante as disciplinas do mestrado forneceu elementos e respostas às indagações presentes no projeto inicial, nas quais pude constatar que já existia um vasto estudo sobre a temática. O aprofundamento de leituras despertou o interesse em focalizar outro estudo, com o intuito de compreender o paradigma assumido pela gestão educacional e escolar por meio das transformações do modelo de administração burocrática do Estado para o modelo gerencial observado nas reformas da década de 1990.

Como mencionado anteriormente, a experiência como docente da Educação Básica em escolas da rede estadual me permitiu a percepção, no chão da escola, de um modelo de gestão escolar ora com características democráticas em uma perspectiva de participação coletiva nos processos decisórios da escola, ora com características gerenciais, especialmente com políticas de premiações em gestão, como o Prêmio Gestão Escolar (PGE).

O PGE é um reconhecimento do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)² no tocante a escolas que apresentam práticas de gestão consideradas eficazes. Tive contato com tal premiação em 2017, quando a escola onde atuo como docente se inscreveu e, desde então, tem se preocupado com resultados de avaliações externas, divulgação de projetos realizados e publicização das ações desenvolvidas na instituição. Esses aspectos me chamaram atenção e, no mestrado, me fizeram refletir e despertar o interesse pelo estudo, no sentido de aprofundar nas concepções e nos princípios que sustentam o PGE.

Analisar o modelo de gestão delineado nos documentos do PGE é uma contribuição essencial para ampliar as discussões no campo da gestão educacional e fornecer elementos para compreender as características e os princípios que determinam o atual modelo de gestão das escolas públicas brasileiras.

O PGE acontece desde 1998 e, a partir de 2013, suas versões passaram a ser bienais. Escolas estaduais e municipais de todo o Brasil são convocadas a participarem e serem premiadas financeiramente, além de receberem títulos de destaques municipais, estaduais e

² Em 1998, o Estado brasileiro adotou a política de premiação em gestão escolar administrada pelo Consed. Fundado em 1986, o Consed é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal. Dentre as atividades do conselho há as participações na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação (CONSED, 2017).

nacionais. Importante notar que as dimensões do PGE sinalizam a gestão democrática do ensino e a participação; por conseguinte, esta pesquisa observa como tais elementos assumem novas características nas reformas gerenciais da década de 1990. Nesse novo modelo, há a ideia de que o sucesso da gestão escolar se condiciona à forma de como ela é administrada, sendo necessário modernizá-la e utilizar estratégias gerenciais. Acreditam que, sem essas medidas, não é possível alcançar uma educação de qualidade.

Nesse sentido, a política de premiação em gestão escolar construiu uma metodologia própria de mobilização, firmou parcerias, desenvolveu critérios e instrumentos de seleção e indicadores de boas práticas de gestão (CONSED, 2017). O PGE é compreendido como uma ferramenta de autoavaliação (no caso das escolas participantes), avaliação e implementação (em relação aos estados brasileiros), ao avaliar a gestão e fornecer indicadores de qualidade e “pistas” de um modelo considerado eficaz a ser seguido pelas escolas públicas do país.

Sob esse viés, a pergunta inicial que conduziu esta pesquisa pode ser assim expressa: qual modelo de gestão está delineado no PGE e em que medida a lógica de premiação induz a uma gestão gerencialista? Diante disso, o objetivo geral é analisar o PGE para compreender o modelo de gestão descrito nos seus documentos e mecanismos prescritivos de gestão em uma lógica gerencial de premiação.

Os seguintes objetivos específicos sustentam as seções deste trabalho:

- a) Compreender a configuração assumida pela administração escolar ao longo da história da educação.
- b) Analisar o modelo de gestão pública a partir de uma lógica neoliberal que conduziu processos de Reforma do Estado a partir do século XX e seus efeitos no campo da gestão educacional.
- c) Analisar concepções, princípios e contradições presentes no PGE.

Para melhor compreensão da pesquisa, descreveremos a seguir o caminho metodológico percorrido, com a finalidade de justificar nossas escolhas com relação ao tipo de pesquisa, aos procedimentos e às técnicas de análise dos dados.

1.2 Percorso metodológico e estrutura da dissertação

Para Minayo (2008), a metodologia inclui, além das concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que permitem a apreensão da realidade e o potencial criativo do pesquisador. No tocante aos objetivos, esta investigação nos direcionou para a opção teórico-

metodológica de natureza qualitativa que, conforme Triviños (1987), explica os significados com base na percepção do fenômeno no próprio contexto.

Godoy (1995) acrescenta algumas características que podem ser identificadas nessas pesquisas, a exemplo de um fenômeno que pode ser entendido no contexto em que ocorre e do qual faz parte, sendo necessário analisá-lo em uma perspectiva integrada. Para isso, o pesquisador vai a campo para captar o objeto investigado, conforme a perspectiva das pessoas nele envolvidas.

Nesse caso, vale considerar todos os pontos de vista relevantes, pois “vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno” (GODOY, 1995, p. 21). Sendo assim, a pesquisa qualitativa:

Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995, p. 58).

Todavia, a autora argumenta que a investigação qualitativa pode ser pesquisa documental, estudo de caso ou etnografia. Como esta dissertação pretende verificar o modelo de gestão delineado nos documentos do PGE, optamos pela pesquisa documental, método de investigação que utiliza métodos e técnicas para apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais diversificados tipos, “permitindo acrescentar a dimensão do tempo à compreensão social” (CELLARD, 2012, p. 295).

Essa possibilidade de início parece inviável, pois o tipo de investigação documental não apresenta todos os aspectos básicos que identificam as pesquisas de natureza qualitativa, como citamos anteriormente. Porém, Godoy (1995) afirma que essa técnica, sob o viés qualitativo, possui um caráter inovador que traz contribuições significativas nos estudos de determinados temas.

Concordamos com o posicionamento acima defendido, principalmente quando se refere à gestão educacional e escolar. Nesse campo de estudo, os documentos são importantes fontes de dados, nos quais alguns aspectos podem ser mais explorados – principalmente quando ainda não receberam um tratamento analítico – ou, até mesmo, ser reexaminados com novos olhares e interpretações complementares. Isso ocorre, sobretudo, quando se leva em consideração o contexto histórico, econômico, social e político no qual o documento foi elaborado.

Na pesquisa documental, o documento deve ser entendido de forma ampla. Como possibilidade de análise, há inúmeros materiais disponíveis sobre o objeto, como revistas, sites, e-mails, formulários, leis, regulamentos, relatórios, dentre outros. Convém lembrar que, nesse tipo de investigação, a escolha dos documentos acontece a partir dos propósitos do estudo.

Após definir o tipo de pesquisa, utilizamos como técnica para organização e interpretação dos dados, ou seja, para verificar os documentos, a Análise de Conteúdo (AC) definida por Bardin (2011, p. 47) como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Conforme a autora supramencionada, a técnica foi sistematizada como método na década de 1920 por Leavell. No entanto, a definição de AC ocorreu ao final dos anos 1940 e 1950, com Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson, e, em 1979, Laurence Bardin publica a obra *Analyse de Contenu*, que tem orientado várias pesquisas em diversos campos do saber.

Godoy (1995) afirma que a AC recorreu inicialmente ao enfoque quantitativo, e as mensagens se faziam pelo cálculo das frequências que atribuíam resultados meramente descritivos. Ao longo do tempo, observadas algumas deficiências, as análises da AC passaram a se apoiar no enfoque qualitativo, o que possibilita ao pesquisador compreender características, modelos e estruturas que estão por trás das mensagens (FRANCO, 2005).

Segundo Franco (2005), é recorrente a utilização da AC, cujo ponto de partida é a mensagem que pode ser verbal ou não, gestual, silenciosa, documental, dentre outras que expressam um significado e um sentido. Godoy (1995), a partir dos estudos de Bardin (1979), explica que a AC pode ser aplicada a todas as formas de comunicação e discursos, seja qual for a natureza do seu suporte. Nessa perspectiva, o pesquisador busca interpretar as características que estão nas entrelinhas das mensagens. Em nossas análises, nos propomos a compreender o sentido da comunicação como um receptor normal e, ao mesmo tempo, desviamos o olhar para outra mensagem passível de ser verificada ou complementada por meio daquela apresentada. Portanto, a AC busca conhecer aquilo que está por trás do significado das palavras.

Algumas técnicas e procedimentos da AC mencionam a análise documental como forma de condensação das informações, para consulta e armazenamento. Enquanto buscamos a representação condensada da informação para consulta, a partir da AC confirmamos os indicadores (qualitativos) que possibilitaram inferir sobre a realidade nem sempre explícita na

mensagem, mas que se atrelar ao contexto histórico e político do período em que foram elaborados. Isso significa que há a possibilidade de:

[...] realizar uma sólida análise acerca do conteúdo “oculto” das mensagens e de suas entrelinhas, o que nos encaminha para além do que pode ser identificado, quantificado, qualificado e classificado para o que pode ser decifrado mediante códigos especiais e simbólicos. Aliás, esse procedimento tende a valorizar o material a ser analisado, especialmente se a interpretação do conteúdo “latente” estipular como parâmetro, os contextos sociais e históricos nos quais foram produzidos (FRANCO, 2005, p. 24).

Em síntese, as figuras, os símbolos, os textos, os fragmentos e outros elementos do texto nos orientaram para a identificação do conteúdo manifesto, podendo ser explícito ou não. A análise, a interpretação dos conteúdos extraídos e a contextualização foram os principais requisitos para garantir a relevância dos resultados das análises (FRANCO, 2005). Triviños (1987) considera a AC a técnica mais bem elaborada no campo da pesquisa documental, assim como a de maior confiabilidade e prestígio, enquanto Bardin (2011) explica que a AC é utilizada em três momentos: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados: inferência e interpretação.

A pré-análise é o primeiro contato com os documentos que serão analisados. Nesse momento, o pesquisador realiza a leitura flutuante, percorre vários documentos e elabora indicadores que irão orientar a interpretação do material coletado. É uma fase também de organização, na qual ele define um esquema de trabalho preciso e flexível, levando em consideração os documentos e o gerenciamento do tempo para a análise. Essa tarefa pode indicar a necessidade de novas coletas de dados (BARDIN, 2011).

Na segunda fase ocorre a categorização do documento, em que se agrega o maior número de informações a serem esquematizadas e ordenadas que, depois disso, são reunidas em blocos que expressam determinadas categorias. “Não existem normas fixas nem procedimentos padronizados para a criação de categorias, mas acredita-se que um quadro teórico consistente pode auxiliar uma seleção inicial mais segura e relevante (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 43). Para as autoras, é necessário o exame dos documentos, a fim de identificar aspectos importantes e verificar temas, observações e comentários. Alguns aspectos que são verificados com regularidade servem de base para a primeira categorização.

E a terceira fase se refere ao tratamento dos resultados, em que a inferência é o procedimento intermediário que irá permitir a passagem explícita e controlada da descrição à interpretação. A partir dos resultados brutos, o pesquisador procurará dar significado e validá-los. Nessa etapa, “a interpretação deverá ir além do conteúdo que os documentos trazem, uma

vez que interessa ao pesquisador o sentido que se encontra por trás do que foi apreendido” (FRANCO, 2005, p. 260). Nesses termos:

Produzir inferências é, pois, *la raison d’entre* da análise de conteúdo. É ela que confere esse procedimento relevância teórica, uma vez que implica, pelo menos, uma comparação, já que a informação puramente descritiva, sobre o conteúdo, é de pequeno valor. Um dado sobre o conteúdo de uma mensagem (escrita, falada figurativa) é sem sentido até que seja relacionado a outros dados. O vínculo entre eles é representado por alguma forma de teoria. Assim, toda análise de conteúdo implica comparações; o tipo de comparação é ditado pela competência do investigador no que diz respeito a seu maior ou menor conhecimento acerca de diferentes abordagens teóricas (FRANCO, 2005, p. 26).

De fato, o pesquisador precisa utilizar um arcabouço teórico que facilitará e subsidiará as verificações, uma vez que, durante a interpretação dos dados obtidos, é necessário retomar os marcos teóricos que fornecem o embasamento e as perspectivas significativas para a análise. A relação entre os dados obtidos e a fundamentação teórica dará sentido à interpretação e, como salienta Câmara (2013, p. 189):

[...] as interpretações a que levam as inferências serão sempre no sentido de buscar o que se esconde sob a aparente realidade, o que significa verdadeiramente o discurso enunciado, o que querem dizer, em profundidade, certas afirmações, aparentemente superficiais.

Para construir um quadro teórico consistente, foi imprescindível a revisão das literaturas disponíveis a partir de autores referenciados na temática deste estudo. A primeira iniciativa foi buscar, junto ao banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), trabalhos relativos à gestão escolar em uma perspectiva gerencial, além de artigos publicados no portal *Scientific Electronic Library Online* (Biblioteca Eletrônica Científica *On-line*, SciELO). Por meio de um quadro sinóptico³, fizemos um levantamento de estudos considerados relevantes e buscamos identificar o que foi produzido sobre o tema, de acordo com pesquisadores consagrados em diversos trabalhos. Ao logo do estudo Discursões relevantes forneceram elementos para refletir sobre o nosso objeto, como será observado a seguir.

Souza (2016), em sua tese de doutorado, analisa a organização da escola a partir do novo gerencialismo, sob a perspectiva da cultura e das relações de poder. Ao final do trabalho, ela constata que a democratização da educação e da gestão foi retirada da agenda política dos

³ Resumo esquematizado de uma ideia, um documento ou um texto. Neste trabalho, ele serviu para organizar o levantamento de pesquisas a partir da bibliografia, dos resumos e das palavras-chaves. Inicialmente, identificamos 10 investigações – três teses, uma dissertação e seis artigos. Ao longo do estudo, o quadro foi ampliado.

governos nos últimos anos e substituída pela modernização, pela gestão de qualidade total. A autora afirma que a cultura organizacional é vista como um artefato manejável pelas técnicas de gestão, e não como resultado de uma construção social, histórica e cultural complexa.

Outro trabalho que orientou nossa pesquisa foi a tese de doutorado de Klebis (2010), que verifica a concepção de gestão escolar presente nos documentos oficiais e nos programas de formação continuada para os gestores escolares nas últimas décadas (1990-2009). Ao final do trabalho, ela encontrou evidências de que a gestão escolar e a formação continuada dos diretores de escola são essenciais nas políticas públicas da atualidade e estão inseridas em várias proposições como elementos centrais para a concretização da reforma da educação. A autora ainda mostra que é possível identificar o caráter conservador das propostas governamentais que, embora apresentadas como democráticas, emerge o contraditório no tom da linguagem, o qual expressa o padrão prescritivo e normativo dos discursos. Embora a reforma esteja forjada em uma concepção produtivista e mercadológica de educação, na qual a competitividade e o individualismo são marcantes, nela também podem ser encontrados elementos que possibilitam a construção de uma escola mais humana e democrática.

A tese de doutorado de Hattge (2014), intitulada “Performatividade e inclusão no movimento Todos pela Educação”, também nos oferece um estudo relevante sobre a performatividade entendida como produtividade, um dos elementos presentes no gerencialismo. Nesse trabalho, a autora averigua o movimento Todos pela Educação (TPE), a forma como a performatividade opera no movimento e seus efeitos no campo educacional. Os resultados indicam que a performatividade é central no movimento TPE, ao se articular com os conceitos de inclusão e aprendizagem – para ela operar, necessita da reconfiguração da aprendizagem em desempenho.

Enquanto isso, a dissertação de mestrado de Carota (2016), intitulada “A gestão democrática da escola pública no Prêmio Gestão Escolar: concepções e modelos da organização escolar”, aborda os indicadores de qualidade em gestão escolar dados pelo Consed e pelo PGE em 2013. O autor conclui que a implementação de políticas públicas educacionais deve considerar a construção de indicadores de qualidade que priorizem a dimensão social participativa dos modelos de gestão escolar.

Além das teses, dissertações e artigos estudados, autores como Laval (2019), Havey (2014), Ball (2011), Dardot e Laval (2011), Pereira (2001) e Apple (2005) contribuíram significativamente para compreender as mudanças na atuação do Estado no contexto do neoliberalismo e da Nova Gestão Pública (NGP), além de seus reflexos no campo da gestão educacional em âmbito global e local que permitem identificar conceitos como *accountability*

(responsabilização), eficácia e performatividade, traços do gerencialismo presentes em nosso objeto. Por seu turno, Rosar (2013), Paro (2012), Sander (2007), Lima, Shimamoto e Prado (2011) e Veiga (1995) auxiliaram no entendimento dos paradigmas de gestão escolar no Brasil, dos princípios da gestão democrática e de seus desafios.

Por meio da revisão da literatura e dos resultados de estudos descritos nesta dissertação, pudemos constatar que a gestão da educação se encontra em uma arena de disputas e vivencia o paradigma liberal caracterizado pelo gerencialismo (SANDER, 2007). Sendo assim, algumas políticas de premiação servem para implantar um modelo gestor e se traduzem em uma ferramenta autoavaliativa de caráter prescritivo a serem seguida pelas escolas públicas brasileiras.

Concomitantemente à revisão das literaturas disponíveis em biblioteca física, virtual e obras adquiridas, iniciamos a coleta de materiais e a análise preliminar dos documentos públicos disponíveis no site do Consed e do PGE. Nessa fase, realizamos a “leitura flutuante” dos documentos, a saber:

- a) Documentos sobre o Consed: história, ações e parcerias disponíveis no site <<http://www.consed.org.br/consed/premio-gestao-escolar/apresentacao>>.
- b) Documentos produzidos pelo Consed sobre o PGE: histórico, dimensões, linha do tempo (informações sobre versões de anos anteriores a 2017), parceiros, inscrições, multimídia (vídeos, imagens, publicações de instituições premiadas) e notícias (chamada para participação do PGE) disponíveis no site: <<http://www.premiogestaoescolar.com.br/noticias>>.
- c) Documentos produzidos pelo Consed enviados para a Superintendência Regional de Ensino (SRE) Uberlândia via e-mails: manual de instruções, *slides*, orientações para os comitês de avaliação, tabelas de pontuação, questionários autoavaliadores, orientações de avaliações, fichas de avaliações, modelos de dossiê disponibilizados para a escola, termo de não participação, simulado de inscrição e edital.
- d) Documentos produzidos pela SRE Uberlândia: *slides* informativos sobre os processos de avaliações das inscrições, *slides* de apresentação do PGE às escolas, curso autoinstrucional destinado aos avaliadores dos comitês, roteiro de avaliação e fichas de avaliação, além dos modelos de devolutivas destinadas às instituições participantes.

Durante as primeiras leituras, como afirma Cellard (2012), nos atentamos a alguns elementos do documento, como o contexto social, político e econômico, para verificar os aspectos globais do período em que foi elaborado, mais especificamente em relação a 1998. Esse contexto engloba as mudanças globais, a reforma do Estado e suas repercussões na

condução das políticas públicas, em que visamos identificar as particularidades do objeto estudado.

Seja qual for, o analista não poderia prescindir de conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, social, cultural, que propiciou a produção de um documento determinado. Tal conhecimento possibilita apreender os esquemas conceituais de seu ou de outros autores, compreender sua reação, identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos os quais se faz alusão, etc. Pela análise do contexto, o pesquisador se coloca em excelentes condições, até para compreender as particularidades, de forma, da organização, e, sobretudo, para evitar interpretar o conteúdo do documento, em função de valores modernos [...]. Esse conhecimento deve também ser global, pois nunca se pode saber de antemão quais são os elementos da vida social que será útil conhecer, quando chegar o momento de formular interpretações e explicações (CELLARD, 2012, p. 299-300).

Após a leitura preliminar dos documentos de acesso público, obtivemos dados específicos em arquivos privados disponibilizados pela SRE Uberlândia, como os manuais de instruções destinados aos comitês regionais, os *slides* sobre o PGE apresentados às escolas, os questionários de autoavaliação referentes ao período de 2013 a 2017, os formulários de justificativa de não participação ao PGE, as instruções sobre preenchimento de inscrição e devolutivas dos comitês regionais às escolas e as tabelas de pontuação relativas às dimensões do PGE. Nesse caso, buscamos elementos do quadro teórico presente nessas fontes, como contexto, autores envolvidos (instituições e órgãos públicos e privados) e conceitos-chaves (eficiência, eficácia, *performance* e *accountability*) (CELLARD, 2012).

Com a leitura geral e a observação de alguns aspectos relevantes, chegamos à etapa de exploração do material e a respectiva categorização. Tencionamos obter o maior número de informações que foram esquematizadas e organizadas em blocos por temas, em consonância aos elementos mais frequentes nos documentos, para responder às questões que nortearam nossos estudos.

Bardin (1979) sinaliza a possibilidade de categorias sugeridas pelo referencial teórico e outras *a posteriori*, elaboradas após a análise do material. Em nossa pesquisa, a categorização levou em consideração os elementos teóricos que foram identificados nos documentos, separados por temas e agrupados por semelhanças. Definimos as seguintes categorias: as concepções e os princípios de gestão escolar no PGE, a valorização de resultados educacionais, a gestão escolar democrática e a parceria público-privada.

Durante a investigação, focamos em interpretações coerentes, tendo em vista a temática analisada e a pergunta que sustentou as análises (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Ao longo da pesquisa, tivemos ciência de que “o exame minucioso de alguns documentos, ou

bases de arquivos, abre, às vezes, inúmeros caminhos de pesquisa e leva a formulação de interpretações novas, ou mesmo à modificação de alguns dos pressupostos iniciais” (CELLARD, 2012, p. 298).

Na fase de inferência, elencamos elementos do quadro teórico que nos forneceram subsídios para interpretar as mensagens e o que está por trás delas, ou seja, as informações implícitas do material analisado. As concepções de gestão da educação e escolar, as influências das teorias clássicas da administração de empresas, a percepção do fenômeno do gerencialismo quanto à valorização dos resultados educacionais e suas implicações na gestão educacional e escolar, além de aspectos da gestão democrática e das Parcerias Público- Privadas, presentes no PGE, foram verificados a partir de um contexto histórico, político e econômico, no tocante a mudanças na esfera macro que repercutem no âmbito micro.

Portanto, a contextualização e a problematização do nosso estudo se relacionam com elementos presentes em nosso referencial teórico, ao estabelecermos comparações com materiais relativos ao PGE. Em uma metáfora, a teoria é vista “como uma caixa de ferramentas [...] é preciso que sirva, é preciso que funcione e não para si mesma” (FOUCAULT, 2012, p. 61).

Um aspecto facilitador desta pesquisa concerne à possibilidade de acesso aos documentos, alguns deles disponíveis em sites, outros pela própria SRE Uberlândia, e houve aqueles fornecidos pelo acervo pessoal das técnicas desse órgão estadual, como os manuais de orientações destinados aos comitês de avaliação do PGE, os dossiês de escolas participantes e os *slides* utilizados na apresentação do PGE em escolas. No entanto, assim como toda pesquisa, também foi possível identificar alguns aspectos que dificultaram a maior abrangência de análise, pois alguns documentos de versões anteriores a 2013 não puderam ser encontrados pelo fato de não estarem digitalizados ou arquivados.

Segundo a SRE Uberlândia, uma das possíveis explicações para a indisponibilidade de documentos de anos anteriores é que estes eram impressos e, com mudanças de prédios e de coordenadores, não foram arquivados. No entanto, ressaltamos que esse fato não comprometeu as análises diante do que foi proposto para esta investigação. Por essa razão, o critério de recorte levou em consideração a análise em tempo hábil e o acesso. Diante dos limites cronológicos e de acesso aos documentos, optamos pelos materiais de análise do período de 2013 a 2017 (esta data final compreende a última versão do prêmio no momento em que a pesquisa foi iniciada).

Para evidenciar o modelo de gestão delineado no PGE, verificar se a lógica de premiação induz a uma gestão gerencialista e responder aos objetivos elencados, sistematizamos o resultado da pesquisa em quatro seções. Na primeira, apresentamos as motivações profissionais

e pessoais que culminaram na realização da pesquisa, além de situarmos o problema, os objetivos e o percurso metodológico do estudo.

Já na segunda seção, denominada como “A trajetória da administração escolar no Brasil e a construção da gestão democrática”, compreendemos a configuração assumida pela administração escolar ao longo da história da educação, em que se sobressaem as concepções de gestão escolar brasileira a partir do momento em que tal administração passa a ser uma preocupação enquanto política pública e em conformidade aos primeiros trabalhos que abordaram o tema. A construção dessa seção é justificada pela necessidade de verificar as concepções de gestão educacional e escolar ao longo da década de 1930 até o final dos anos 1980, período que marcou a democratização do país e a concepção de gestão democrática da educação em uma perspectiva social.

Enquanto isso, na terceira seção, intitulada “Neoliberalismo, Nova Gestão Pública e o papel do Estado”, pretendemos investigar a concepção de gestão educacional e escolar a partir do processo de globalização e dos influxos neoliberais. Esse período se refere à transição da gestão burocrática weberiana e do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) para uma perspectiva gerencial da década de 1990, em que o Estado assume novo papel na condução das políticas públicas educacionais.

Na quarta seção, intitulada “Prêmio Gestão Escolar: interfaces entre o modelo de gestão escolar democrática e o gerencial”, analisamos o PGE a partir dos paradigmas de gestão, como reflexo das determinações do gerencialismo. Observamos em que medida as características da Teoria Geral da Administração (TGA), do gerencialismo e da gestão democrática estão presentes em seus objetivos, dimensões, regulamento, documentos de inscrição e manuais de orientações encaminhados à SRE Uberlândia. Com a análise dos documentos, visamos apreender as concepções, os princípios e as contradições presentes no PGE.

E nas considerações finais, retomamos os pontos centrais deste trabalho, com o escopo de explicitar as análises e proporcionar reflexões acerca do objeto investigado. Mostramos que o PGE é um dos vários exemplos possíveis para compreender as características da gestão escolar e a forma como o Estado tem conduzido a gestão educacional a partir de modelos prescritivos de gestão. Importante ressaltar que os documentos analisados podem dar margem para reinterpretações com significados e sentidos diversos; portanto, têm potencialidades para serem exploradas em pesquisas com foco na gestão educacional e escolar, nas políticas de premiações, dentre outras possibilidades.

2 A TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Nesta seção, retomamos os antecedentes históricos e políticos da administração/gestão⁴ escolar para proporcionar uma visão geral das concepções de gestão presentes no Brasil desde a década de 1930 até os anos 1980, período da democratização do país. Entendemos, pois, que a organização escolar brasileira e da gestão escolar pode ser compreendida como produto das transformações da sociedade ao longo da história, o que nos exige atenção ao contexto histórico, social, político, econômico, científico e cultural do país. Concordamos com Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 293), ao explicitarem que “a escola é a instância integrante do todo social e é afetada pela estrutura econômica e social, pelas decisões políticas e pelas relações de poder em vigor na sociedade”.

Sander (2009, p. 70), em seus estudos, afirma que as concepções de gestão da educação “refletem distintas filosofias sociais elaboradas a partir de diferentes perspectivas políticas e culturais nacionais historicamente situadas no contexto das relações de interdependência internacional”. Existem duas tradições filosóficas que sempre dominaram os estudos e as práticas sociais que incluem as práticas educacionais dos dois últimos séculos e:

[...] são geralmente definidas em termos de tradição do consenso, com raízes nas teorias positivistas e evolucionistas de Comte e Spencer, e de tradição do conflito, enraizada nas teorias críticas e libertárias do marxismo, da fenomenologia, do existencialismo e do anarquismo. É nesse grande debate filosófico e sociológico que se insere o estudo sistemático da origem e da trajetória do conhecimento nos campos da administração pública e empresarial e da gestão da educação (SANDER, 2009, p. 70).

Rosar (2013) pondera que as bases teóricas sobre as quais a administração escolar se firma se referem às teorias gerais da administração de empresas, uma vez que pode ser identificada no seu conteúdo a aplicação de perspectivas de diferentes escolas da administração de empresa. A administração escolar não construiu um corpo técnico próprio, de acordo com as especificidades do campo educacional; logo, houve transferência, tanto na parte teórica quanto na prática, de modelos empresariais fundamentados em princípios fayolistas, tayloristas e weberianos.

⁴ Discutiremos mais adiante que a literatura neste campo reconhece as diferenças entre os termos “administração” e “gestão”. Neste trabalho, tomaremos tais expressões como sinônimas, e “a razão para tanto está articulada à compreensão que temos que se trata mais de significados que foram combinando com o tempo do que elementos essenciais de uma ou outra expressão” (SOUZA, 2017, p. 2).

Para Sander (2007), exceto no campo pedagógico em que a educação adotou princípios do pensamento de John Dewey⁵ e William James, no âmbito administrativo, se apropriaram do pensamento de Frederick Taylor, Jules Henri Fayol e da administração burocrática de Max Weber.

No Brasil, os primeiros estudiosos da administração escolar defenderam a introdução da teoria da administração empresarial. Sobre a aplicação dos princípios da administração científica, Rosar (2013, p. 68) faz a seguinte consideração: “ela não se dá apenas no nível teórico, mas ocorre efetivamente no nível da prática da administração escolar, a partir do momento em que se implementam os modelos de estrutura e funcionamento da empresa, no sistema escolar”.

Compreender as diferentes estratégias como a política do PGE e os instrumentos de mobilização utilizados para conduzir um modelo de gestão para atingir a qualidade do ensino implica estar atento às particularidades de seu tempo e espaço, já que:

[...] a atividade administrativa não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender as necessidades e interesses de pessoas e grupos. Da mesma forma, a educação escolar não se faz separada dos interesses e forças sociais presentes numa determinada situação histórica (PARO, 2012, p. 19).

É necessário, portanto, entender as teorias da administração empresarial e sua aplicação no contexto educacional a partir da teoria científica de Taylor (1911), Fayol (1916) e Weber (1979), pois autores como Paro (2012), Rosar (2013), Sander (2007) e outros demonstram que a administração escolar brasileira é fruto da transposição dos princípios desses pensadores.

Nesse sentido, faremos uma breve reconstrução histórica desses princípios, a fim de elucidar a configuração assumida pela administração escolar ao longo da história da educação. Para tanto, inicialmente refletiremos sobre as teorias da administração clássica.

⁵ John Dewey foi um importante filósofo americano que colocou a educação no centro da filosofia contemporânea, e, juntamente com Charles Sanders Peirce e William James, foi um dos fundadores da filosofia do pragmatismo americano. Na proposta de educação de Dewey, os estudantes devem viver na escola como ocorre na sociedade, porém, com metas para melhorá-la, evitando injustiças. Nesse sentido, ele propõe que a escola seja uma minicomunidade conectada à vida social, sendo o germe de transformação, melhoria e consolidação da sociedade democrática.

2.1 Teoria da administração clássica de Taylor e Fayol e teoria da administração burocrática de Weber

Estudos sobre a gestão indicam que a administração escolar adota princípios da administração de empresas, pois objetiva um modelo de racionalização, eficiência e produtividade. A teoria administrativa do século XX se desenvolveu a partir de três escolas: a clássica, a psicossocial e a contemporânea (HORA, 1994). A autora destaca que, no contexto da Revolução Industrial do século XVIII, a escola clássica foi representada por três movimentos: a administração científica⁶ de Taylor (1911), a administração geral de Fayol (1938; 1952; 1978) e a administração burocrática de Weber (1979).

Taylor (1911)⁷, na obra “Princípios de Administração Científica”, afirma que tais elementos podem ser aplicáveis a qualquer tipo de atividade humana, desde as mais simples até as grandes empresas. Segundo o autor, a organização e a administração não devem ser entendidas e empregadas de forma empírica e sim científica; por conseguinte, o trabalho por meio do imprevisto deveria ceder lugar à ação planejada (BONOME, 2009).

A partir da hipótese defendida por Taylor (1911), os elementos de aplicação da administração científica podem ser assim definidos:

- estudo de tempo e dos padrões de produção;
- supervisão funcional;
- padronização de ferramentas e instrumentos;
- princípio da exceção;
- utilização de cálculos e instrumentos para economizar tempo;
- fichas de instruções de serviços (descrição das tarefas passo a passo);
- prêmio de produção pela eficiente execução das tarefas⁸
- definição da rotina de trabalho (BANOME, 2009, p. 14).

⁶ Essa denominação se deve à aplicação de métodos científicos em aspectos relacionados à administração, justamente no momento em que se busca alcançar um elevado grau de eficiência, sobretudo no segmento industrial. Desse modo, os métodos principais que constam na aplicação às questões da administração/do gerenciamento são os da observação e o da mensuração, isto é, perceber e medir como determinadas ações conseguem ampliar a eficiência das tarefas que devem ser desenvolvidas em uma empresa (BANOME, 2009).

⁷ Em 1876, Taylor realizou estudos aprofundados sobre os problemas tanto sociais quanto empresariais resultantes da Revolução Industrial. Chegou a trabalhar como operário em 1878, alcançando o cargo de engenheiro em 1885. Em 1903, publicou o livro *Shop Management* (“Administração das Oficinas”), em que demonstrou sua preocupação com as técnicas de racionalização do trabalho dos operários.

⁸ Taylor desenvolveu e implantou planos de incentivos salariais e de prêmios de produção. A remuneração era baseada na produção de cada operário, ou seja, o trabalhador que produzia mais, ganhava mais, e o que produzia menos, ganharia menos. Assim, o trabalhador era estimulado a trabalhar conforme os padrões e as normas de produção previstas na fábrica (BANOME, 2009).

Diante do exposto, Taylor (1911) se atém ao controle e à racionalização do trabalho, cuja organização apresenta ênfase excessiva nas tarefas. Sobre a racionalização do trabalho, Hora (1994, p. 36) faz a seguinte consideração:

Taylor estabeleceu o controle do trabalho como essencial para a gerência, produzindo uma nova forma de organização em que havia a necessidade de um trabalhador responsável pelo planejamento e controle das atividades: o administrador, cuja ação passou a garantir ao capitalista um poder maior sobre os trabalhadores.

Nesses termos, Taylor (1911), em conformidade aos princípios da administração científica, propõe maior controle da direção sobre o operário, os movimentos na fábrica, os padrões de produção, a divisão do trabalho e, conseqüentemente, a maior submissão do trabalhador à direção.

Em relação ao atual modelo de organização do trabalho na empresa capitalista e a quase todas as instituições jurídico-políticas e sociais, ainda são seguidos os princípios do sistema taylorista, com divisão do trabalho em tarefas simplificadas. Isso resulta em um processo de especialização que não cessa e se justifica pela imposição do desenvolvimento tecnológico:

A esse processo no nível do trabalho manual corresponde num processo similar ao nível do trabalho intelectual, garantindo a expropriação definitiva do conhecimento do trabalhador, o que implica a perda de sua autonomia e o efetivo controle da administração sobre a sua produção (ROSAR, 2013, p. 32).

Um segundo movimento da escola clássica nasceu na França em 1916 e se refere à administração geral de Fayol (1916). Se, na administração científica de Taylor (1911), as tarefas são enfatizadas, na teoria clássica de Fayol se sobressaem a estrutura e os processos organizacionais, princípios condicionantes para a eficiência das empresas, como acontece no taylorismo.

Para Fayol (1916), é necessário desenvolver funções para as empresas serem gerenciáveis e alcancem eficiência. Isso pode ser observado no trabalho de gestores, gerentes, chefes e supervisores que desempenhariam funções administrativas, a saber:

- Planejamento – visualização do futuro e desenvolvimento de um plano de ação;
- Organização – estabelecimento de um organismo material e social da empresa;
- Comando – direção e orientação dos trabalhadores;
- Coordenação – ligação, união, harmonização de todos os esforços coletivos;

- Controle – processo de verificação para que tudo ocorra em conformidade com as regras preestabelecidas e com as ordens dadas (BANONE, 2009, p. 46).

Por meio de uma experiência gerencial, Fayol (1916) identificou e aplicou técnicas de administração e, ao perceber que elas contribuíram para o funcionamento adequado do corpo organizacional, apresentou 14 “princípios gerais” para sua teoria, que se baseiam em: divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de gestão, subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, remuneração, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do quadro pessoal, iniciativa, espírito de solidariedade, espírito e lealdade. Tal pensador estava convicto de que a aplicação desses elementos ocasionaria maior eficiência nas empresas.

Tanto no nível prático quanto no teórico, a evolução da administração ocorre simultaneamente à expansão do capitalismo, e a organização dos trabalhadores nas fábricas constitui a principal função da administração. Com a compatibilização entre ambos os aspectos, “existe uma prática que gera uma teoria e por sua vez reproduz e aperfeiçoa essa prática” (ROSAR, 2013, p. 27). Nas palavras da autora, os princípios da escola clássica de Taylor (1911) e Fayol (1938; 1952; 1978) incorporaram, no processo de organização da produção, a divisão do trabalho, a especialização e a estrutura funcional – esses princípios não foram determinantes para o surgimento das empresas capitalistas, pois elas já existiam. Entretanto, constituíram fatores de racionalização que levaram ao crescimento da produção; logo, a administração se apresenta como uma prática decorrente do capitalismo.

O terceiro movimento da escola clássica de Weber (1979), denominada “teoria burocrática”⁹, é fruto dos estudos acerca de diferentes estruturas organizacionais que consideraram eficientes no tocante, principalmente, à autoridade, à competência técnica e ao racionalismo por volta dos anos 1940. Dentre essas estruturas, o referido estudioso analisou as instituições religiosas como a igreja católica e o exército prussiano (MAÇÃES, 2014).

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovido por Maurício Nabuco e

⁹ “No início do século XX, Marx Weber, sociólogo alemão, publicou uma bibliografia a respeito das grandes organizações da sua época. Deu-lhe o nome de burocracia e passou a considerar o século XX como século das burocracias, pois achava que essas eram organizações características de uma nova época [...]. Rapidamente, a forma burocrática de administração alastrou-se por todos os tipos de organização, como indústrias, empresas de prestação de serviços, repartições públicas e órgãos governamentais, organizações educacionais, militares, religiosas filantrópicas etc., em uma crescente burocratização da sociedade” (CHIAVENATO, 2004, p. 206).

Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional (PEREIRA; SPINK, 1996, p. 4).

Na concepção de Weber (1979), a burocracia é a forma mais racional e eficiente de organização, cujas características compreendem: divisão do trabalho, hierarquia e autoridade, fixação de regras e procedimentos formais e mérito em detrimento do favoritismo. “A racionalidade significa a adequação dos meios para o alcance de determinados fins ou objetivos” (CHIAVENATO, 2007, p. 14).

Segundo Chiavenato (2007), o modelo de burocracia dotado de racionalidade é um exemplo típico que pode ser aplicado a todas as organizações, independentemente de sua natureza, em que visa à previsão do comportamento das pessoas na empresa. Conforme o autor, em certa medida, essa tentativa pretende standardizar o desempenho humano, a fim de alcançar um objetivo organizacional, ou seja, a máxima eficiência da organização.

Para Souza e Tavares (2014, p. 270):

A gestão da educação no Brasil é produto de uma história que inclui as influências teórico-normativas feitas pelos manuais norte-americanos do início do século XX, a relativa incorporação das proposições feitas pelas teorias gerais da administração, os experimentalismos pedagógicos, a resistência política no período pós-ditadura militar (1964-1985), a luta pela democracia e a busca pela qualidade, seja esta entendida como adjetivo da própria gestão, seja entendida como resultado escolar standardizado. Mas, talvez, a marca mais importante na gestão educacional em nosso país seja a constante procura por um modelo (técnico) de planejamento educacional, que garanta o maior controle sobre a gestão e os melhores resultados.

Nesse prisma, é possível constatar, no conteúdo da administração escolar, a assimilação do paradigma de organização da empresa capitalista a partir da adoção de critérios de racionalização, eficiência e produtividade na prática das instituições de ensino. Rosar (2013) indica a necessidade de detectar a aplicação de tais princípios na administração escolar, a fim de evidenciar a relação entre as administrações de empresa e escolar como resultado de uma situação historicamente determinada pelo modo de produção capitalista – tal fato tem sido omitido em diversas análises do campo educacional.

Como afirma a autora supracitada, teóricos recorrem aos princípios da administração científica para dar maior cientificidade para a administração escolar. Nesse sentido, as teorias clássicas da administração exemplificam a tentativa de descobrir “cientificamente” maneiras para assegurar a absorção de todos os resultados produzidos pela força do trabalho, transformando-os em lucro – nesse caso, é natural que tais princípios ainda sejam aplicados nas empresas capitalistas.

Quando se trata da aplicação desses princípios na administração escolar, a autora esclarece que:

Os teóricos da administração escolar procuram utilizar nos seus estudos as teorias da administração de empresa, procurando alcançar um grau de “cientificidade” necessário para comprovar a importância da administração escolar como orientação teórica capaz de assegurar o funcionamento satisfatório da organização escolar em correspondência às expectativas da sociedade (ROSAR, 2013, p. 64-65).

Notamos, a partir da citação, que a administração escolar não construiu um corpo teórico próprio diante de sua complexidade. Ela se vale dos princípios gerenciais ou até mesmo se inspira neles, ao adaptá-los à própria realidade, com o intuito de nortear essas práticas em busca de padrões de eficiência alcançados em outras organizações. As teorias ora abordadas têm em comum a busca pela eficiência, e esta, no campo da administração de empresas, pretende alcançar maior lucro. No entanto, esses princípios, como já mencionamos, também são aplicados em outras esferas e constituem pilares teórico-práticos da administração escolar.

Rosar (2013), em seus estudos, problematiza a relação entre as administrações escolar e empresarial para compreender os condicionantes que determinam essa relação. Faz referência aos teóricos da administração de empresas que explicam essa relação e cujos resultados são analisados pelo sucesso das organizações, o que corrobora a sua aplicação em outras instituições.

Nota-se, portanto, de um lado, o empenho dos teóricos da administração de empresa em elaborar uma teoria que se aplique à situação de administração de todas as organizações, garantindo, assim, a sua generalização. Por outro lado, o desenvolvimento dos estudos dos teóricos da administração escolar, a partir das teorias da administração de empresa, na tentativa de validar as suas proposições teóricas em “bases científicas” para nortear a prática administrativa na organização escolar de tal forma que ela possa alcançar padrões de eficiência e racionalização, já alcançados por outras organizações e, especialmente, pelas empresas (ROSAR, 2013, p. 65).

Em síntese, a administração escolar adere à diretriz da administração de empresa quando transporta o paradigma de eficiência, e esta, por seu turno, busca alargar a sua validade, ao produzir proposições sobre as estruturas organizacionais e os critérios da avaliação de seu exercício, considerados definidores do desempenho de grande parte das organizações.

Os estudos sobre a administração escolar do Brasil realizados por autores como Rosar (2013), Paro (2012) e Sander (2007) demonstram as influências dessas teorias tanto na parte teórica quanto na prática escolar em diferentes momentos. Para ampliar a reflexão, analisaremos as concepções de gestão escolar em variadas épocas até chegarmos à concepção de gestão

democrática da educação e o significado assumido por esse paradigma em relação a mudanças sociais, políticas e econômicas do país.

2.2 Aspectos históricos e marcos legais da administração escolar no Brasil

A administração escolar no Brasil tem sido objeto de estudos especialmente a partir da década de 1930 e, como já mencionamos, é fruto da “transformação da organização escolar em organização empresarial que imprime na escola uma concepção científica racional, portanto, burocrática e tecnicista” (ARAÚJO, 2009, p. 15). Sua organização e planejamento estão voltados para o controle e a busca de resultados, ao ter em vista elementos como eficiência e eficácia¹⁰, característica constante nos estudos anteriores relativos ao campo da administração escolar. Vale ressaltar que, ao longo da história, as pesquisas da educação brasileira nessa perspectiva são reduzidas, sobretudo no período colonial e primeira república.

Sander (2007) afirma que, durante o período colonial, a educação não tinha relevância para os colonizadores e a população de modo geral; logo, não foi dada atenção à sua administração. Antes de 1930, havia pouca teoria e uma reduzida sistematização desse campo no Brasil – na realidade, no lugar de estudos mais direcionados e aprofundados, existiam memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo e normativo. Entre 1920 e 1930¹¹, caracterizada pelo autor como uma década de fervor político e intelectual, marcada por movimentos como a Semana de Arte Moderna, (1922), a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, e a Revolução de 1930, no setor público e na educação, foram criadas:

[...] condições para amplos movimentos reformistas nas instituições sociais brasileiras. No campo da administração pública, e da administração da educação começou então, a *fase organizacional* que se estendeu até a década de 1960. Instala-se na administração pública o reinado da tecnocracia como sistema de organização, baseando na predominância dos técnicos que adotam soluções racionais para resolver problemas administrativos, em detrimento de seus aspectos humanos e sociopolíticos (SANDER, 1982, p. 14-15).

¹⁰ Nesse caso, a eficácia seria fazer o máximo quando se dispõe de pouco recurso.

¹¹ No período que antecede a década de 1930, a educação, sua estrutura e organização são fortemente influenciadas pelas técnicas tradicionais, positivistas e empíricas de ensino, pois o fazer científico e racionalizado é introduzido nas instituições educativas conforme mecanismos metodológicos e teóricos paradigmáticos que incitavam a educação a construir os próprios caminhos e metas. O positivismo e o racionalismo crítico serviram de suporte a essas instituições para a construção de meios e fins que, durante muito tempo, imperaram nos contextos escolares e nas práticas tradicionais de ensino.

A fase organizacional¹² descrita pelo autor se baseou nos princípios da escola clássica de administração de Taylor (1911), Fayol (1916) e Weber (1979). Tanto na administração pública como na educacional esteve presente o modelo tecnocrático. Predominou-se um sistema de organização que seguiu as teorias da administração internacionais da referida época, voltadas para a racionalidade na resolução de problemas organizacionais e com predomínio dos técnicos. A questão da eficiência era a preocupação central dos reformistas.

Um marco importante desse período foi a luta dos educadores pela construção de um Plano Nacional de Educação que resultou no “Plano de Reconstrução Educacional” conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova”¹³ (1932), um dos primeiros documentos oficiais a se preocupar com a situação da administração escolar do país, com o objetivo de ensejar diretrizes para uma política de educação.

Nesse ínterim, as preocupações do manifesto sobre a administração escolar se referem à falta de formação do diretor, ao propor que ela deveria se pautar no conhecimento filosófico e científico; e à função desse profissional, em que alerta sobre a necessidade de autonomia para acabar com a centralização das decisões educacionais. Essa autonomia reivindicada pelos pioneiros envolvia decisões relacionadas aos aspectos do ensino e à garantia de recursos financeiros pelo poder público.

Outro aspecto a ser observado é a influência da administração empresarial expressa no conteúdo do manifesto:

Sob a inspiração de novos ideais de educação, é que se gerou, no Brasil, o movimento de reconstrução educacional, com que, reagindo contra o empirismo dominante, pretendeu um grupo de educadores, nestes últimos doze anos, transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas escolares (MANIFESTO, 1932, p. 189).

Nesse trecho do documento, observamos a influência dos princípios da teoria da administração empresarial no âmbito escolar, em que propõe romper com métodos empíricos até então adotados para aplicar métodos científicos tanto nos planos políticos e sociais quanto

¹² Sander (1982), na obra “Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento”, apresenta a história do pensamento administrativo adotado na educação brasileira e a trajetória teórica e prática da administração pública, com destaque para as quatro fases da administração da educação na era republicana: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural. Explica que as quatro etapas são marcadas por um modelo específico de gestão da educação, definido de acordo com o desempenho administrativo relacionado, respectivamente, a elementos como eficiência, eficácia, efetividade e relevância.

¹³ O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova expressa “a posição do grupo de educadores que aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no País. O ensejo para isso se manifestou por ocasião na VI Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do Governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos que se encontrava à testa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo” (SAVIANI, 2004, p. 34).

na resolução de problemas escolares, além de criticar duramente a escola tradicional desde os procedimentos até a organização. Ao relacionar o conteúdo expresso no trecho do manifesto com as teorias da administração, o empirismo até então presente e dominante deveria ceder lugar à ação planejada, para trazer maior cientificidade no campo educacional para a solução de problemas verificados nas instituições de ensino.

Importante compreender que, no período anterior ao manifesto, o Brasil vivenciava uma incipiente industrialização tardia, e o processo de migração do campo para a cidade já se fazia presente. Até aquela época, a educação estava reservada a uma pequena elite burguesa; porém, as mudanças econômicas políticas e sociais, reflexos do início da industrialização e urbanização no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), coloca a educação em uma condição necessária para a geração de mão de obra, já que a população do campo não era qualificada. Com o aumento da demanda, a educação se torna um problema nacional, principalmente no que se refere à falta de organicidade:

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar (MANIFESTO, 1932, p. 188).

Com o manifesto, acentua-se a ideia de aplicar novos modelos educacionais para romper com o velho conservadorismo e tradicionalismo do ensino controlado pela igreja católica e marcado pelo dualismo e elitismo:

A educação anterior a 1930 era atendida por uma rede escolar muito reduzida e aparecia como intelectualista, acadêmica e elitista, preparatória aos cursos superiores. A legislação era vasta e refletia as indecisões do setor público em assumir um projeto mais amplo de educação (FEE, 1983, p. 17-18).

O Manifesto dos Pioneiros trouxe amplas discussões sobre a questão educacional, sobretudo em relação à obrigatoriedade e gratuidade do ensino, à escola laica, à universalização e nacionalização do Ensino Fundamental. Para os pioneiros, o Estado teria papel fundamental na garantia do ensino público, gratuito, ao tomar para si as responsabilidades do que deveriam ser assumidas e subsidiadas pelos Entes da Federação, sob coordenação do Ministério da Educação (MEC), a fim de atender todos os indivíduos e se empenhar, pela primeira vez, na elaboração de um plano nacional de educação (ANDREOTTI, 2006).

O documento pretendia absorver aspectos pontuais da Escola Nova de Dewey (1916), que traz novas ideias pedagógicas em pauta nos Estados Unidos e na Europa; visava-se,

porquanto, adequar o ensino com o desenvolvimento capitalista industrial. Tal pensador foi um dos precursores de ideias voltadas à expansão das oportunidades escolares, assim como de novos métodos pedagógicos, em contraposição à escola tradicional. Esse movimento, formado por educadores signatários¹⁴ do documento, como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, traduziu os ideais liberais em defesa de uma escola pública para todos, com novos direcionamentos à educação.

Tais educadores questionavam o tradicionalismo pedagógico e defendiam novos modelos para a educação, enquanto a igreja católica se colocava no lado oposto. Essas duas vertentes de pensamento polarizaram os debates sobre a educação na década de 1930, e os embates evidenciaram a diversidade de interesses que abrangia a educação escolarizada naquele momento.

Nas palavras de Pinheiro (2017, p. 41), a estruturação administrativa presente nos pressupostos do manifesto trazia “o comprometimento com o meio social em que a escola estava inserida bem como a democratização de sua gestão”. Ademais:

Cada escola seja qual for o seu grau, dos jardins às universidades deve, pois, reunir, em torno de si as famílias dos alunos estimulando e aproveitando as iniciativas dos pais a favor da educação; constituindo sociedades de ex alunos que mantenham relação constante com as escolas; utilizando em seu proveito, os valores e múltiplos elementos materiais e espirituais de coletividade, despertando e desenvolvendo o poder de iniciativa e o espírito de cooperação social entre os pais, os professores, a imprensa e todas as demais instituições, diretamente interessadas na obra da educação (MANIFESTO, 1932, p. 62).

No entanto, a participação da comunidade escolar defendida pelos pioneiros não significa um compromisso político, e sim uma “necessidade de construir aquilo que a filosofia pragmática tinha por pressuposto de democracia republicana”¹⁵ (PINHEIRO, 2017, p. 41). Para os escolanovistas, a nova sociedade urbana industrial necessitava de um modelo renovado da educação, principalmente integrado, em que essa esfera deveria acompanhar os novos ideais de desenvolvimento do país, marcado pelo avanço da industrialização. Mas não se pode negar que o manifesto de 1932 influenciou os rumos da educação brasileira e que diversos aspectos do

¹⁴ Foram 27 signatários do documento: Fernando de Azevedo, Afranio Peixoto, A. de Sampaio Doria, Anísio Spinola Teixeira, M. Bergstrom, Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessôa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Francisco Venancio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meirelles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Alvaro, Alberto Garcia de Rezende, Nobrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes.

¹⁵ “A teoria republicana da democracia oferece os recursos e a proteção necessários aos cidadãos perante as práticas institucionais e administrativas do Poder Público (*imperium*). Para conter as formas de dominação e garantir a liberdade republicana é notória a necessidade de participação política no modelo democrático de instituição das leis e organização do Estado de Direito” (PAULO NETO, 2018, p. 366).

documento foram importantes na estruturação da educação no país com avanços, sobretudo, na gratuidade de educação.

De acordo com Sander (2007), em 1941 o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP – que posteriormente se tornou Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), fundado por Lourenço Filho que, no mesmo período, realizou o primeiro estudo sobre a administração do ensino do Brasil, passou a promover cursos preparatórios e de aperfeiçoamento de administradores escolares para profissionais do país e de demais países da América Latina, contando com a colaboração da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Tal fato sinaliza a preocupação dos governos com a administração escolar enquanto política pública.

Sander (2007), ao discutir a genealogia da administração do ensino no Brasil, apresenta referências de autores pioneiros do estudo da administração pública e educacional, as quais nos possibilitam compreender que alguns estudiosos desse campo, na fase organizacional, se apoiaram nas preposições dos teóricos da administração clássica, em conformidade aos estímulos acadêmicos da Europa e dos Estados Unidos. Dentre os autores que sobressaem nessa fase estão Teixeira (1964), que se dedicou a interpretar o pragmatismo pedagógico de James (1909) e Dewey (1916); Ribeiro (1938; 1952), que *a priori* é influenciado pela teoria geral de Fayol (1916); e Leão (1939), que seguiu uma orientação mais eclética.

Ribeiro (1938; 1952, apud SANDER, 2007, p. 34)¹⁶, a partir das influências fayolistas, define a administração escolar:

Como um complexo de processos técnicos cientificamente determináveis, que servindo a certa filosofia e certa política de educação em geral, e de escolarização em particular, desenvolvem-se antes, com objetivo de assegurar-lhes unidade, economia e aperfeiçoamento.

Ao analisar o pensamento de Ribeiro (1938; 1952), Rebelatto (2014) aborda a necessidade de a escola, o Estado e as demais empresas privadas adaptarem os princípios da administração geral à própria realidade. A instituição educacional, submetida ao financiamento público, deveria apresentar o máximo de resultados a partir dos investimentos recebidos, o que necessita da efetivação de uma administração escolar.

Diante disso, são apontadas influências fayolistas para entender a administração escolar, em que “o diretor deveria ser um educador com conhecimentos de política educacional,

¹⁶ Ribeiro (1938; 1952), nas obras “Fayolismo na administração escolar das escolas públicas” e “Ensaio de uma teoria da administração escolar”, destaca a importância da administração racional nas escolas.

interpretando-a e concretizando-a em sua prática ou esfera” (LEÃO, 1939, apud REBELATTO, 2014, p. 327). Teixeira (1964, p. 13-14), que também se preocupou com a administração escolar, apresenta uma concepção mais sociológica no campo educacional e não era favorável à transposição das teorias da administração de empresas para a educação, pois defendia a elaboração de uma teoria de administração escolar que:

[...] poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais... *Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado*; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (grifos do autor).

Segundo Rebelatto (2014, p. 326):

Anísio Teixeira pensava a administração subordinada à educação que se realiza entre professor e aluno. Por isso, fazia ressalvas à aplicação das teorias da administração, correntes na fábrica ou na empresa, no campo da educação, por entender que a administração escolar se volta à questão pedagógica, ainda que o administrador escolar pudesse aprender com a complexa ciência da administração das empresas. Com Anísio Teixeira, iniciava-se um pensamento de administração educacional que, de certa forma, visava a romper com os princípios da administração geral.

Nas palavras da autora, os estudos realizados por brasileiros pioneiros no campo da administração educacional – à exceção de Teixeira (1964), que se mostrava contrário à transposição das teorias da administração empresarial no campo educacional – demonstram empenho no traçado de conceitos e teorias. Eles contribuíram para delimitar a administração educacional como um campo de estudo, com reflexos tanto na formação de professores e administradores escolares, como na própria administração da educação do país, com ausência de rupturas em relação a esse modelo empresarial. Na década de 1990, inclusive, tal perspectiva assume novas roupagens, em conformidade a transformações econômicas e políticas mundiais.

Enquanto foi observado, no campo teórico, o empenho das pesquisas sobre a administração escolar, inspiradas nos princípios da administração clássica, na esfera política ainda não existia um plano nacional¹⁷ de educação associado a uma política educacional que

¹⁷ Em 1961 é formulada a Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), conhecida Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No ano seguinte, foi estabelecido o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) do Brasil, que apresentava critérios para o uso dos recursos públicos em educação, além de um conjunto de metas a serem alcançadas em oito anos. Porém, não se constituiu em lei e, tampouco, chegou a ser colocado em prática.

orientasse a educação escolar e sua gestão. Segundo Klebis (2010), até 1945, não havia unidade na política educacional e, tampouco, um plano nacional de educação fundamental para a criação de diretrizes e prioridades na educação do país. As leis orgânicas cumpriam, de certa maneira, a função de orientar essa área e delinear modelos de gestão escolar.

No período em questão, a figura do diretor refletia o momento político do país com o governo de Getúlio Vargas. O caráter autoritário e centralizador de sua função também se fazia presente, além do distanciamento das questões pedagógicas em detrimento dos aspectos burocráticos de suas atribuições, que estavam mais voltadas às questões que lhe exigiam eficiência administrativa.

Sobre os aparatos legislativos que determinavam os modelos de gestão, o art. 77 do Decreto-Lei n. 4.244, de 9 de abril de 1942 (BRASIL, 1942) – conhecido também como Lei Orgânica do Ensino Secundário –, aponta que:

Art. 77. A administração de cada estabelecimento de ensino secundário estará enfeixada na autoridade do diretor, que presidirá ao funcionamento dos serviços escolares, ao trabalho dos professores, às atividades dos alunos e às relações de comunidade escolar com a vida exterior, velando para que regularmente se cumpra, no âmbito de sua ação, a ordem educacional vigente no país.

Assim, as decisões eram centralizadas na figura do diretor que, por sua vez, deveria seguir a ordem educacional vigente. A palavra “presidir”, com a mesma ideia de “chefiar”, transmitia uma hierarquia e, até mesmo, indicava alguém que exercesse certa autoridade (KLEBIS, 2010). Nesse caso, consideramos autoridade uma “probabilidade de que um comando ou ordem específica seja obedecido” (WEBER, 1979, p. 43).

Em 1946, com a queda do Estado Novo de Getúlio Vargas, foi reestabelecida a democracia no Brasil e promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1946a), cujas principais características se referem ao federalismo, com a volta da autonomia de estados e municípios, além das eleições diretas.

No campo educacional ocorreram mudanças quanto a escolha de diretores escolares. A partir do art. 180 da CRFB de 1946 (BRASIL, 1946a), cria-se o Decreto-Lei n. 8.529 (BRASIL, 1946b), conhecido como Lei Orgânica do Ensino Primário, cujo art. 36 cita que:

[...] os diretores de escolas públicas primária serão sempre escolhidos mediante concurso de provas entre professores diplomados, com exercício anterior de três anos, pelo menos, e, de preferência, entre os que hajam recebido curso de administração escolar.

Nesse caso, a escolha mediante o concurso público rompe a prática de nomeações que antes seguiam interesses particulares ou políticos e, da mesma forma, condiciona a ocupação desse cargo à formação específica em administrador escolar, além da experiência na função (KLEBIS, 2010). Ou seja, a ocupação de tal cargo passa a ser por mérito, em detrimento do favoritismo, princípio presente na teoria burocrática weberiana.

Após a queda do Estado Novo o Brasil vivenciou, de 1950 a 1960, a fase de reconstrução econômica, com expansão do desenvolvimento industrial e urbano brasileiro de acordo com investimentos de capital estrangeiro, para acelerar a economia. Segundo Pinheiro (2017), a administração pública daquela época refletiu o crescimento e a expansão industrial, cujos padrões eram determinados pelo capital internacional. A gestão escolar, ao seguir o modelo da administração de empresas, passa a ser guiada por regulamentações dos sistemas de ensino do país.

Já a partir de 1960, observamos um movimento de conscientização e politização da sociedade brasileira. Nesse período, destacam-se as ideias do educador Paulo Freire que influenciaram a mobilização da população, com a emergência de um pensamento crítico na produção do conhecimento em educação. Logo, houve publicações de obras de grande relevância à educação crítica.

Sander (2007) destaca que, em 1961, foi realizado o primeiro Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, coordenado pela Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), que mais tarde seria a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPED) no Brasil. A organização foi convocada por Querino Ribeiro¹⁸ e Anísio Teixeira¹⁹, juntamente com outros profissionais da educação²⁰, com vistas à formação e ao desenvolvimento profissional dos educadores dedicados à formulação de políticas públicas e à adoção de práticas democráticas de gestão de instituições educacionais, já reivindicadas no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova.

No mesmo ano, foi elaborada a primeira²¹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n. 4.024, de 1961, que foi debatida no contexto de redemocratização do

¹⁸ Naquele período, Querino Ribeiro era professor catedrático de administração escolar e educação comparada da Universidade de São Paulo (USP).

¹⁹ À época, era diretor do Inep.

²⁰ “Paulo de Almeida Campos, do Rio de Janeiro; Antonio Pithon Pinto, da Bahia; José Querino Ribeiro, Carlos Corrêa Mascaro e Moysés Brejón, de São Paulo; Lauro Esmanhoto, do Paraná; Lirêda Facó, do Ceará; Antonieta Bianchi, de Minas Gerais; Merval Jurema, de Pernambuco; Antônio Gomes Moreira Junior, do Pará; e José Gomes de Campos, Padre Theobaldo Frantz, Irmão Faustino João e Francisco Schuch, do Rio Grande do Sul” (SANDER, 2007, [n.p.]).

²¹ Em 1948 foi elaborado o primeiro Projeto de Lei (PL) encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo, em que o projeto foi debatido durante 13 anos até chegar à versão final. Em 20 de dezembro de 1961, a primeira LDB

país. No tocante à gestão escolar, o texto da referida lei não faz nenhuma menção; no entanto, quando se trata do diretor escolar, traz a seguinte consideração sobre a função: “Art. 42. O Diretor da escola deverá ser educador qualificado” (BRASIL, 1961).

O termo qualificado apresenta, no Parecer n. 93 do antigo Conselho Federal de Educação (CFE, 1962), qualidades pessoais e profissionais capazes de infundir à escola a eficácia do instrumento educativo por excelência, além de transmitir a professores, alunos e comunidade, sentimentos, ideias e aspirações de vigoroso teor cristão, cívico, democrático e cultural. O teor cristão e cívico demonstra um dos princípios do liberalismo na educação²². Segundo Klebis (2010) pode ser observada, na Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), a omissão quanto à forma de organização e gestão administrativa e pedagógica da escola, principalmente pelo fato de que a normatização é transferida para os sistemas estaduais e municipais.

Nesse sentido, o que poderia ser a descentralização e a democratização da estrutura administrativa, na verdade dificultou as mudanças, já que os regimentos seguiam o padrão definido pelos sistemas de ensino, para ser aprovado. Contudo, um avanço pode ser observado quando as escolas podem elaborar os próprios regimentos com a participação dos membros da comunidade escolar, como observado no art. 115: “A escola deve estimular a formação de associações de pais e professores” (BRASIL, 1961).

Ainda sobre a Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), o art. 43 versa que “cada estabelecimento de ensino médio disporá em regimento ou estatutos sobre a sua organização, a constituição dos seus cursos, e o seu regime administrativo, disciplinar e didático”. O art. 52 do capítulo IV, que trata das finalidades do ensino normal, demonstra que o ensino normal visa à “formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância”. Portanto, caberia ao ensino normal, além de outras finalidades, formar professores para a função de administrador escolar.

Reformas que ocorreram após esse período passaram a destacar a formação técnica dos administradores, com base nas escolas de administração científica desenvolvidas nos países centrais e implantadas no Brasil desde 1950, como a Escola Brasileira de Administração Pública, na cidade de São Paulo. Com a Ditadura Militar de 1964, observamos um pensamento

foi publicada pelo presidente João Goulart (BRASIL, 1961); e em 1971, no regime militar, uma nova versão foi publicada – Lei n. 5.692 (BRASIL, 1971), que vigorou até a promulgação da mais recente, em 1996.

²² A educação brasileira já sofria pressões externas diante da possibilidade do avanço do comunismo. O teor cívico e cristão na educação, de certa forma, era uma maneira de impedir as influências marxistas. Logo adiante, a partir do Golpe Militar (1964), a igreja católica participou ativamente na elaboração de materiais didáticos, e os princípios religiosos católicos foram explicitamente utilizados na disciplina de Educação Moral e Cívica (CUNHA, 2007).

conservador caracterizado como intervencionista e sustentado por uma ideologia neocapitalista que implicaram uma nova relação do Estado com a educação.

De acordo com Souza e Tavares (2014), naquele período, o MEC adotou um rigoroso controle por meio das secretarias estaduais e municipais da educação, em conformidade às seguintes medidas: repressão aos teóricos progressistas e aos movimentos estudantis; reorganização do sistema estudantil, que passou a ser guiado por acordos²³ assinados para a assistência técnica e financeira internacionais; ocupação, por parte dos militares, de espaços na administração educacional; e adoção de uma concepção tecnicista na educação, acompanhada de uma visão utilitarista, sustentada na Teoria do Capital Humano²⁴. A educação assumiu a função de responder às demandas do capital, com a finalidade de inserir os jovens no mercado de trabalho, ou seja, formar o trabalhador para o processo de produção, já que o Brasil estava se integrando ao mercado mundial e a indústria em expansão necessitava de mão de obra apropriada para ocupação dos postos de trabalho.

Com a intenção de ajustar o sistema educacional às necessidades do modelo de desenvolvimento econômico, o governo buscou ajuda internacional, ao firmar o acordo MEC-USAID, como dito anteriormente. Técnicos do MEC-USAID participaram diretamente na reorganização do sistema educacional do país, em que a USAID passou a atuar em todos os níveis de ensino do sistema educacional – reestruturação administrativa, planejamento e treinamento de pessoal docente e técnico, controle do conteúdo do ensino e distribuição de livros didáticos.

Reformas educacionais do governo militar levaram também à elaboração de leis e decretos. “É aqui que começa a emergir a categoria de Gestão Educacional na América Latina, vinculada ao modo empresarial com ‘qualidade’ e ‘eficiência’ voltadas ao mercado, onde o

²³ Acordos entre o Brasil e os Estados Unidos, por meio do MEC e a United States Agency for International Development (USAID), que passaram a ser conhecidos como acordos MEC-USAID.

²⁴ Sua origem está ligada ao surgimento da disciplina Economia da Educação, nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Theodore W. Schultz “redundou na concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. Aplicada ao campo educacional, a ideia de capital humano gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por mistificar seus reais objetivos. Sob a predominância desta visão tecnicista, passou-se a disseminar a ideia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo, que, ao educar-se, estaria ‘valorizando’ a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital. O capital humano, portanto, deslocou para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um ‘valor econômico’, numa equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros ‘fatores de produção’ (das teorias econômicas neoclássicas). Além disso, legitima a ideia de que os investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento. Em 1968, Schultz recebeu o prêmio Nobel de Economia pelo desenvolvimento da teoria do capital humano”. Verbete elaborado por Lalo Watanabe Minto. Disponível em: <<http://www.histedbr.fe.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

importante é o produto e o resultado” (TELLO; ALMEIDA, 2015, p. 36644). Após 10 anos de vigência do regime militar, no governo de João Goulart, a Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961) foi reformulada e alterou a organização do ensino a partir de legislações específicas, como a lei referente ao Ensino Superior – Lei n. 5.540 (BRASIL, 1968). Desde então, exigiu-se a graduação dos especialistas em educação, ou seja, do administrador escolar, do supervisor de ensino e do orientador educacional, para que pudessem atuar nos estabelecimentos escolares e nos demais órgãos educacionais. Com tal exigência para os profissionais que executam o planejamento, a supervisão, a administração, a inspeção e a orientação, houve a consequente valorização do curso de Pedagogia (KLEBIS, 2010).

A Lei n. 5.692 (BRASIL, 1971), referente aos Ensinos Fundamental e Médio assinada pelo presidente Emílio Médici, fundiu o ensino “primário” com o “ginásio” para estruturar o “primeiro grau” que passou a ter oito anos obrigatórios para crianças e jovens de 7 a 14 anos de idade. O “segundo grau” ficou reduzido aos três ou quatro anos do segundo ciclo do Ensino Médio, e a função preparatória desse último nível para o Ensino Superior foi subordinada à habilitação profissional, com vistas a preparar técnicos destinados à ocupação dos postos de trabalho nos setores secundários e terciários da economia brasileira.

Esse legado do regime militar consubstanciou-se na institucionalização da visão produtivista de educação. Esta resistiu às críticas de que foi alvo nos anos 1980 e mantém-se como hegemônica, tendo orientado a elaboração da nova LDB, promulgada em 1996, e o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 (SAVIANI, 2008, p. 298).

Nas palavras de Klebis (2010), mesmo com a reformulação da Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), novamente houve omissão no que tange à organização da gestão. Conforme o art. 2º:

[...] a organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento de ensino será regulada no respectivo regimento, a ser aprovado pelo órgão próprio do sistema, com observância de normas fixadas pelo respectivo Conselho de Educação (BRASIL, 1961).

Com relação às produções teóricas do período, estas traziam prescrições de como seria o perfil de um diretor, ao indicarem que “quem quer que se proponha a trabalhar em uma escola precisa procurar informar-se dos objetivos da mesma, para que possa atuar com eficácia” (DIAS, 1973, p. 181). Portanto: “Não se pode negar que o diretor de escola, no contexto do regime militar, tenha tido como marca a fiscalização e o controle das atividades desenvolvidas na escola, atendendo às exigências do sistema econômico e político” (KLEBIS, 2010, p. 53).

Rosar (2013) investiga a política econômica dos governos da década de 1970, em que constata a continuidade de um projeto de desenvolvimento econômico atrelado ao capital estrangeiro, cujas alterações introduzidas nas instituições jurídico-políticas e culturais procuraram adequá-las a essa iniciativa. Dentre as modificações há o aperfeiçoamento da burocracia, a modernização administrativa dos órgãos públicos e a adoção de métodos de gestão gerencial. Nesse sentido, enquanto se estende a burocracia estatal com o crescimento das funções do Estado intervencionista, é ampliado o processo de burocratização do sistema escolar.

Para a autora, a burocratização foi observada na análise dos Planos Setoriais de Educação e Cultura (1972-1974), que visavam à:

[...] preparação do sistema educacional brasileiro para realizar a institucionalização da mudança. Para isso, foram previstos os instrumentos de execução da estratégia educacional dos quais destacaram-se os mais relacionados à proposta de modernização da administração pública (ROSAR, 2013, p. 166).

Ainda de acordo com Rosar (2013), a padronização de instituições dos setores públicos e privados, sob a forma de organização burocrática, cumpre os objetivos relacionados à racionalização dos recursos públicos para investimentos em setores privados. Para a autora, o sistema escolar do Estado capitalista procura adequar a educação ao projeto de desenvolvimento econômico do Brasil, o que leva a descaracterização da educação como atividade humana específica.

Assim, na Ditadura Militar, o planejamento educacional se converteu em um instrumento de racionalidade tecnocrática e economicista que, de certa maneira, evidenciava os interesses de governo em adequar a educação às demandas econômicas do país. Somente com o fim da ditadura, o Brasil buscou novos rumos quanto ao planejamento educativo, e a população passou a experimentar a possibilidade de criar e ocupar espaços para a participação na vida pública e educacional.

De fato, a administração escolar daquele período teve grande influência de um conceito organizacional das fábricas, com fragmentação das funções baseada em princípios tayloristas (ROSAR, 2013). Tais fatores se aplicaram aos mais diversos espaços de trabalho e promoveram uma separação entre os que dirigem e os que executam as atividades no campo laboral.

Em 1977, o Banco Mundial (BM)²⁵, sob a administração de Robert McNamara (1968-1981), disponibilizou ajuda financeira a partir de empréstimos aos países em desenvolvimento

²⁵ Mais adiante, na década de 1990, poderemos verificar, com maior visibilidade a partir da reforma do Estado, as influências a serem sofridas pelo educacional com a atuação do BM e do Fundo Monetário Internacional (FMI). A qualidade e a eficiência da gestão serão medidas constantemente por mecanismos de monitoramento e medição

da África e América. Para Tello e Almeida (2015), essas operações financeiras tinham destinação aliada com interesses políticos, econômicos e ideológicos internacionais, que visavam redirecionar a economia dos Estados capitalistas periféricos e devedores.

Para os autores, naquela época, a lógica empresarial na educação pública se instalou “induzindo todo o sistema educacional a agir conforme se estabeleciam suas políticas, favorecendo a minimização do papel do Estado” (TELLO; ALMEIDA, 2015, p. 36647). Assim, a escola adaptada ao modelo empresarial preparava alunos para o mercado de trabalho, cujo modelo ainda mantém raízes no âmbito escolar e governamental do século XXI.

A administração escolar constituía-se como parte integrante de outro projeto de sociedade que se desenhava. Nesse período, o campo educacional foi abarcado pelos inúmeros interesses que se intercalavam naquela conjuntura de luta pela democracia e de alargamento do projeto econômico neoliberal, em nível global (TELLO; ALMEIDA, 2015, p. 36648).

Aqui, a administração escolar pautada nos modelos da teoria clássica da administração esteve fortemente presente no Brasil desde a década de 1930 até final dos anos 1970. Nesse contexto, a escola e a educação passaram a adotar critérios e metas a serem alcançadas buscando atender o modelo econômico vigente, que exigia mão de obra qualificada para o mundo do trabalho.

Mudanças que ocorreram no contexto político e econômico do país são condicionantes para compreender os reais motivos e interesses no campo da educação, precisamente da administração escolar. A história revela que essa área, na década subsequente, foi marcada pela arena de disputas por pressões, de um lado, dos processos de abertura democrática na década de 1980, quando o país vivenciou sua transição democrática, o que possibilitou um campo fértil para a participação; e, de outro, do influxo neoliberal e das reformas gerenciais do Estado, que continuaram a direcionar a gestão educacional segundo princípios de eficiência e eficácia.

2.3 A gestão democrática no contexto da legislação brasileira

Quando nos referimos à gestão democrática da educação, esse campo se relaciona à determinada abordagem da administração, resultante de um caminho trilhado entre diferentes enfoques que ganhou corpo nas últimas décadas (MENDONÇA, 2000).

da qualidade, a partir de resultados de avaliações nas quais serão submetidas as escolas e as políticas de premiações, objeto de nosso estudo.

Mendonça (2000) conceitua gestão democrática conforme a evolução histórica da área de conhecimento da administração no Brasil, ao se atentar à abordagem que possibilitou a sua compreensão. O autor recorre a Sander (2007), cujos aspectos também foram explorados no início deste trabalho para apresentar a trajetória teórica e prática da administração pública, ao salientar as quatro fases da administração da educação com os enfoques jurídico, organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural.

De acordo com Sander (2007), o enfoque jurídico que exerceu influência no Brasil até a década de 1930 valorizou ideais do positivismo e cristianismo, e o enfoque organizacional, como mostramos anteriormente, se estendeu até a década de 1960 e foi marcado pelo tecnicismo, com base nos princípios da administração clássica de Taylor (1911) e Fayol (1916).

O enfoque comportamental se apresenta como uma reação aos princípios e às práticas da administração clássica, com base nas ciências do comportamento, tendo influenciado a administração escolar em virtude da vinculação à psicologia. No entanto, foi utilizado com maior frequência e resultados na administração empresarial do que na pública, uma vez que sua aplicação esbarrou em dificuldades devido à tradição burocrática do serviço público brasileiro²⁶. Já o enfoque sociológico leva em conta o contexto social, político e econômico da atividade administrativa – Lourenço Filho (1963) e Mascaro (1968) apresentaram estudos sobre a prática de administração escolar em conformidade a essa perspectiva.

Para Mendonça (2000), a gestão democrática brasileira se apresenta como um contraponto à fase organizacional e tecnicista. A luta pela gestão na perspectiva democrática marcou um combate às teorias e aos procedimentos administrativos que sugeriam a aplicação dos princípios gerenciais na escola e dos sistemas educacionais que não poderiam ser excluídos dessa lógica gerencial da fábrica capitalista.

A partir do momento em que a crítica ao tecnicismo tomou grandes proporções no campo da Pedagogia e o papel político da educação se sobressai, as teorias da administração escolar aderem um enfoque direcionado ao compromisso da atividade pedagógica, com a transformação social e democratização. Sendo assim, tais teorias passam a considerar a relevância da participação coletiva na gestão educacional e da escola, com destaque para as críticas ao modelo verticalizado organizacional.

²⁶ “Na linha comportamental, se os trabalhos de Martelli (1973, p. 197-211) e Traldi (1963, p. 57-65) sobre o papel das relações humanas na administração da educação no Brasil. Essa corrente teórica também está presente na tese de Carvalho (1979) sobre a obra pioneira de Follet e sua aplicação à administração da educação” (SANDER, 2007, p. 40).

Portanto, as discussões sobre a questão social da educação no Brasil e a participação ganham espaço e se fortalecem a partir de 1980²⁷, década marcada pela luta popular no que se refere à participação nos diferentes setores da sociedade com reivindicações em prol de liberdades democráticas e do controle sobre as ações do Estado, por meio da implantação de procedimentos mais transparentes, instâncias participativas e formação de conselhos representantes da sociedade civil, com o propósito de elaborar políticas sociais. “Este contexto foi marcado com lutas pela democratização da gestão do próprio Estado brasileiro e contra seu caráter centralizador que vigorava durante o regime militar” (ALBUQUERQUE, 2012, p. 12), o que incentivou os movimentos favoráveis à democratização dos processos de organização e gestão das instituições de ensino.

Na sua especificidade, porém, esta luta está também e particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis dos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema, à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios (MENDONÇA, 2000, p. 92).

De acordo com Sander (2007), alguns trabalhos de pesquisa são responsáveis pelo deslocamento da discussão teórica até então verificada sobre a administração escolar, com transferência para o âmbito sócio-histórico de inspirações marxistas – dentre os autores que fizeram essa reflexão, podemos citar Sander (1993), Arroyo (1983), Wittmann (1983), Frigotto (1984) e Cury (1985). Desde então, a perspectiva democrática de gestão escolar, com princípios de valorização do pensamento crítico, e a adoção da participação como estratégia política pedagógica verificada nos trabalhos de Paro (1982) e Felix (1984) conquistaram crescente espaço nas publicações da área.

Essa evolução é acompanhada pela transição democrática brasileira (1985), período que sinaliza o fim do Regime Militar e início da Nova República. No entanto, Saviani (2008) chama a atenção para o fato de que a transição democrática do país representou ambigüidades com relação ao seu significado, tanto do ponto de vista linguístico, quanto sob o viés sociológico.

²⁷ Na esfera econômica, essa época foi vista como perdida, ao contrário da década anterior (1970), considerada um milagre econômico. Nos anos 1980, o Brasil experimenta a estagnação econômica, e o aumento das taxas de juros internacionais fez o país contrair a dívida externa com os Estados Unidos, além dos acréscimos na dívida interna devido à política expansionista do governo brasileiro. No entanto, no campo educacional, tal período apresentou avanços no que se refere a movimentos favoráveis à democratização dos processos de organização e gestão das instituições de ensino.

Ao considerar o primeiro aspecto, não ficou claro de onde partiria a transição e, tampouco, aonde se pretenderia chegar – como era uma época de mudanças, o ponto de partida e chegada se faz importante, a fim de dar clareza para compreender essa transição. Já no tocante ao segundo elemento, há o entendimento dado a tal mudança pelos dois grupos que levantavam a mesma bandeira – as classes burguesa e popular –, que tinham objetivos distintos sobre a transição.

No caso da classe burguesa, a democratização objetivava seguir o caminho da conciliação, a fim de manter privilégios. Já o grupo representado pela classe popular idealizava a transição como uma oportunidade para se libertar de sua condição social. Para o autor, não revelar essa diferença sociológica da transição democrática leva a esconder também as contradições entre as duas classes sociais, com uma transição conservadora de garantia da continuidade de uma ordem socioeconômica.

Essa continuidade foi ainda reforçada, a partir do início da década de 1990, pela situação internacional que trouxe à tona uma onda neoconservadora guiada pela primazia do mercado sob o comando do grande capital financeiro. Nessas condições, não é difícil entender os constantes apelos para um maior estreitamento dos vínculos entre educação e mercado, a valorização da iniciativa privada com a consequente ênfase na adoção de mecanismos empresariais na gestão do ensino (SAVIANI, 2008, p. 310).

Vários movimentos marcaram esse período de lutas pela educação pública. Justamente na década de 1980, os movimentos sociais reivindicaram uma nova Constituição que garantisse a educação pública e gratuita, além da sua organicidade. Houve, assim, propostas de reconstrução da escola pública, com base em anseios por melhoria da qualidade da educação, valorização e qualificação dos profissionais, transparência do sistema de financiamento e maior recurso para a área, além da democratização da gestão educacional. No que concerne a esse último ponto:

[...] teve um peso muito grande a instalação da Assembleia Constituinte, que representava um passo importante para a conquista da democracia brasileira. As reivindicações deram-se em torno de: a) descentralização administrativa e pedagógica; b) gestão participativa e transparência nas ações dos vários órgãos da administração do sistema; c) instituição de conselhos e colegiados, eleitos pela comunidade escolar, com possibilidade de atuação efetiva na gestão da educação e da escola; d) supressão do Conselho Federal de Educação, notadamente com tendência privatista; e) eleições diretas (com voto secreto) para dirigentes de instituições de ensino (KLEBIS, 2010, p. 62).

Diante dos embates dos diferentes setores da sociedade brasileira, ao final dos anos 1980 foi promulgada a nova CRFB (BRASIL, 1988), baseada na gestão democrática do ensino público:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos princípios:
 I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV – gratuidade de ensino público nos estabelecimentos oficiais;
 V – valorização dos profissionais de ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
 VI – *gestão democrática de ensino público, na forma da lei;*
 VII – garantia de padrão de qualidade;
 VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação da educação escolar pública, nos termos da lei federal.

A legislação educacional passa a adotar a terminologia “gestão escolar”, em vez de “administração escolar”. Ferreira (2006) afirma que existe uma tendência, entre os estudiosos do campo, em conceituar o vocábulo “administração” em uma perspectiva mais técnica, e “gestão”, com a busca da qualidade da educação em todos os níveis de ensino, ao se comprometer com os valores universais, tais como a felicidade, a justiça e a solidariedade, ou seja, em um viés social.

Mesmo que as palavras “gestão” e “administração escolar (ou da educação)” sejam, muitas vezes, usadas como sinônimas, isso não é um consenso, dado que a opção por um dos termos tem provocado embates. Para autores como Dourado (2007, p. 924), a concepção de gestão, ao contrário da administração, é bem mais dinâmica e sugere que a gestão educacional tem natureza e características próprias, “ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido a sua especificidade e aos fins a serem alcançados”.

Nesse entremeio, a administração compreende a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2000, p. 18) e pode ser aplicada em processos de diferentes naturezas. A crítica apresentada a partir desse conceito recai sobre a racionalidade capitalista, que transforma o trabalho, de sentido da existência humana, em exploração da vida, ao colocá-lo a serviço da classe dominante dos meios de produção.

Para Gracindo e Kenski (2001), “gestão” e “administração” são utilizados na literatura educacional às vezes como sinônimos, outras como termos distintos. Ademais, a gestão pode

ser apresentada como um processo inserido na ação administrativa ou denotar a intenção de politizar essa prática; logo, a gestão aparece como a nova alternativa para o processo político-administrativo da educação.

Lück (2007) compartilha da ideia de que o conceito de gestão supera o de administração, pois leva em conta o elemento humano, coletivamente organizado, como condição necessária à qualidade do ensino e da transformação e construção da identidade da escola. A gestão, nesse caso, é mais abrangente, pois envolve elementos políticos, culturais e pedagógicos, no qual sua lógica se orienta por princípios democráticos. Essa discussão essencialmente política e preocupada com o pedagógico sustenta o vocábulo “gestão escolar”, com o escopo de se diferenciar da visão técnica que permeou a administração escolar ao longo da história.

Como mencionado anteriormente, a ambiguidade apontada por Saviani (2008), no que se refere à transição democrática, possibilitou o avanço de projetos e propostas na educação, com heterogeneidade de ideias. Sobre a gestão democrática, por exemplo, os anseios também eram distintos entre dois grupos, um representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública²⁸ (FNDEP), e o outro, por empresários da iniciativa privada.

O grupo representado pelo FNDEP defendia a participação de toda a comunidade escolar e reivindicava “a democratização da gestão dos sistemas escolares pela defesa da participação colegiada da sociedade civil via conselhos” (SILVA, 2012, p. 76). Defendiam que o mecanismo para sistematizar e coordenar tal prática seriam os fóruns educacionais nas esferas nacional e municipal. Já o setor privado tinha interesse em limitar a participação, situação que ficou explícita no texto final da CRFB (BRASIL, 1988), que excluiu a esfera privada do princípio de gestão democrática e ainda não deixou claro como se daria essa prerrogativa na prática das escolas públicas.

Dessa maneira, na redação aprovada (gestão democrática do ensino público, na forma da lei), a manutenção da gestão democrática do ensino público, ao mesmo tempo em que se configurou como conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma conquista parcial, na medida em que teve sua abrangência limitada e sua aplicabilidade foi protelada. Além disso, a ideia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 67).

²⁸ O FNDEP foi criado no contexto dos movimentos sociais da década de 1980, mais precisamente em 1987, em Brasília, por meio da Campanha Nacional da Escola Pública e Gratuita, no contexto da CRFB (BRASIL, 1988). O evento foi composto por 13 entidades: “ANDES; ANPEd, ANDE; SBPC; CPB; CEDES; CGT; CUT; FENOE; FASUBRA; OAB; SEAF; UBES e UNE. Durante a elaboração da LDB/96, a composição do Fórum foi alterada, incluindo entidades como a UNDIME, o CONSED, o CRUB, dentre outros” (SILVA, 2012, p. 75).

A CRFB (BRASIL, 1988), ao incorporar esse princípio, destaca que os desdobramentos deveriam ser feitos por legislações posteriores, em que a nova LDB teria a incumbência de regulamentar tal prerrogativa. Em tramitação há oito anos no Congresso Nacional, a Lei n. 9.394 foi aprovada em dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), com o projeto substitutivo²⁹ do senador Darcy Ribeiro.

De acordo com Silva (2012), essa nova legislação foi fruto de polêmicas e descontentamentos da sociedade civil, principalmente pelas organizações que representavam o FNDEP. Isso porque, para o fórum, o projeto substitutivo de Darcy Ribeiro era profundamente nefasto à educação nacional quando se tratava das alterações feitas principalmente na gestão democrática, pois não estabelecia diretrizes, prioridades e normas a serem respeitadas por todos os sistemas. Nesse contexto, defendiam o projeto de Cid Sabóia, uma vez que este contemplava favoravelmente à educação pública democrática, gratuita e de qualidade:

Numa atitude altamente arbitrária e personalista o senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), passou por cima das negociações na Câmara dos Deputados e apresentou um texto de sua autoria. Com a eleição de FHC em 1994 os setores conservadores se fortalecem, dando abertura para que Darcy Ribeiro, em 1995, apresentasse um novo substitutivo do projeto da LDB que, claramente, comungava com tais setores (KLEBIS, 2010, p. 83).

Silva (2012) argumenta que a LDB (BRASIL, 1996) é omissa no tocante à gestão democrática, sem previsão instrumentos para operacionalização, como os conselhos de educação. A ideia geral de gestão democrática fica limitada à participação dos docentes no projeto político-pedagógico e da comunidade local na gestão do estabelecimento de ensino, como se pode observar no art. 14, título IV – Da Organização da Educação Nacional. De forma subjetiva, traz os seguintes dizeres:

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

Paro (2000), ao tratar da gestão democrática na referida lei, nos leva a refletir sobre as ambiguidades e lacunas, quando se relaciona às normas de gestão democrática do ensino público a serem definidas pelos sistemas de ensino. Sendo assim, caso os governos não estejam

²⁹ Alguns projetos da nova LDB tramitaram na Câmara até a sua aprovação final em 1996. O primeiro foi de Olávo Eliseu, em 1988; houve também o projeto substitutivo de Jorge Hage, em 1989; o projeto substitutivo de Sandra Cavalcante, em 1990; o projeto substitutivo de Ângela Amorim, em 1991; e a aprovação desse último projeto na Câmara, em 1993. Na tramitação no senado, houve o projeto substitutivo de Cid Sabóia, em 1993, e o projeto substitutivo de Darcy Ribeiro, em 1994, que foi aprovado no Senado em 1996 (SILVA, 2012).

articulados com esse princípio, a gestão democrática não se garante como uma prática e, ainda, exclui o sistema privado, ao se restringir apenas à esfera pública.

A LDB (BRASIL, 1996), nas disposições transitórias e no art. 9º, expressa a necessidade da elaboração do PNE, em que é dever da União se incumbir de: “I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Como vimos, o princípio da gestão democrática perpassa conflitos, interesses e lutas desde a CRFB (BRASIL, 1988) e a LDB (BRASIL, 1996), cujo ponto central, no campo educacional, é a possibilidade de participação por meio de ações coletivas envolvendo profissionais da educação e a comunidade escolar.

Sendo assim, a gestão democrática é instituída como política pública no âmbito dos poderes legislativo e executivo. Em relação ao legislativo, “temos a CF de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei n. 9.394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei n. 10.172/2001” (MENDONÇA, 2000, p. 95). Outro mecanismo da gestão democrática na educação é o PNE, cuja gênese é o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Reiteramos que, em 1932, os pioneiros reivindicavam a necessidade de um plano que “guiasse” a educação nacional, sendo de responsabilidade do Estado:

[...] a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais (MANIFESTO, 1932, p. 193).

De acordo com Klebis (2010), apesar de a ideia de um PNE estar presente nas CRFBs de 1934 e 1946 (BRASIL, 1934; 1946a), somente em 1962, com a aprovação da Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), é que ele se apresenta como legislação. Conforme a autora, o primeiro PNE era, de modo geral, um conjunto de metas que deveriam ser alcançadas em um prazo de oito anos, mas sem força legislativa. Em 1967, o MEC retoma o desejo de dar ao PNE o caráter de lei, ao promover alguns debates e encontros nacionais de planejamento, mas sem sucesso.

Após a CRFB de 1988 (BRASIL, 1988), o art. 214 da Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996) institui o PNE como lei:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Para cumprir a Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), a União ficou incumbida de elaborar o PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios (KLEBIS, 2010). Nesse entremeio, o FNDEP teve participação relevante quanto às discussões sobre o primeiro PNE, ao representar dois grupos envolvendo educadores brasileiros: um relacionado às forças sindicais e o outro, às questões acadêmico-científicas (PIRES; GONÇALVES, 2019). Segundo os autores, durante a elaboração do PNE, as concepções sobre gestão democrática também foram discutidas, a fim de identificar o real conceito da proposta.

O primeiro Projeto de Lei (PL) n. 4.155 (BRASIL, 1998a) foi apresentado por membros da FNDEP em reuniões dos congressos nacionais de educação em julho de 1996 e novembro de 1998. Propunha-se o princípio da gestão democrática sob o pressuposto de que aspectos como descentralização, autonomia, colaboração, planejamento, avaliação e execução só poderiam ocorrer de forma democrática (PIRES; GONÇALVES, 2019).

Outro PL, de n. 4.173 (BRASIL, 1998b), foi apresentado pelo poder executivo por intermédio do MEC, como resultado de consultas a instituições educacionais como o Conselho Nacional de Educação (CNE), a União Nacional de Secretários Municipais de Educação (UNDIME) e Consed. Esse PL levou em consideração algumas propostas da Unesco, como a Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1993 (PIRES; GONÇALVES, 2019).

Albuquerque (2012) afirma que a proposta do PNE exibida pelo MEC tomou como ponto de partida os relatórios dos estados e municípios elaborados durante a mobilização do Plano Decenal de Educação para Todos (PDEpT), em 1993 e 1994. Enquanto isso, Pires e Gonçalves (2019) destacam, como objetivo e prioridade em matéria de gestão na Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001), a democratização da gestão do ensino público para cumprir os princípios da participação dos profissionais da educação, no que se refere à elaboração do projeto político-pedagógico da escola, e das comunidades escolar e local em conselhos escolares, além da divisão de responsabilidades pelos Entes da Federação.

No que tange à gestão da educação, a meta 22 faz referência à gestão democrática: “Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade” (BRASIL, 2001, p. 178). Conforme Pires e Gonçalves (2019), a responsabilidade é dada a cada sistema de ensino público para criar as normas de gestão democrática, o que garante a participação nos espaços escolares.

A partir disto, os sistemas de ensino deverão apoiar e dar subsídios para que as instituições de ensino efetivem a gestão democrática para que possam

desenvolver uma gestão democrática que venha atender os espaços educacionais públicos. Não são criadas estratégias, no Plano, que direcionem as ações para que estas se concretizem, ficando a critério dos sistemas de ensino e das escolas interpretarem e definirem o que vem a ser gestão democrática em seus sistemas e as ações que a contemplem (PIRES; GONÇALVES, 2019, p. 10).

Klebis (2010) argumenta que a Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001), referente à aprovação do PNE e em comparação com a LDB (BRASIL, 1996), avança no que concerne à gestão democrática, uma vez que o documento ressalta a necessidade de representatividade dos variados segmentos, além de colocar a eleição dos gestores escolares como uma importante característica, se aliar competência e compromisso com a proposta da escola e capacidade de liderança. No entanto, faz um contraponto ao apresentar autores como Valente e Romano (2002), que tecem críticas a respeito da Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001), ao afirmarem que esta, com os vetos³⁰ de Fernando Henrique Cardoso (FHC), então presidente naquele período, não passa de uma carta de intenções, porque não estabelece os recursos necessários para ser um PNE de fato, além de não haver mecanismos que viabilizam a gestão democrática.

Em 2010 foi encaminhado à Câmara dos Deputados outro PL, de n. 8.035 (BRASIL, 2010), que, de 2012 a 2014, tramitou no Senado Federal e retornou à Câmara para ajustes, mas foi sancionado após as adequações propostas, incluindo o retorno da expressão pública na Meta 20. Em junho de 2014, foi aprovado o PNE por meio da Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014), que apresenta, em sua diretriz, o título VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

Sobre a gestão democrática, a meta 19 do PNE 2014-2024 traz os seguintes dizeres:

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

Para cumprir a meta 19 referente à gestão democrática, o PNE 2014-2024 abarca as seguintes estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a

³⁰ “O PNE aprovado pela Lei n. 10.172/2001 e recém-findado não logrou êxito justamente por ter vetada a meta referente à ampliação de recursos, sendo na prática solenemente ignorado tanto pelo Governo FHC quanto pelo Governo Lula [...]. Antes de sancionar a Lei n. 10.172/2001, FHC vetou nove metas do PNE/2001 que implicavam aumento de recursos e investimentos para a educação, ciência e tecnologia, dentre elas a da ampliação de 7% do PIB em educação (MILITÃO et al., 2011, p. 8094).

legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de Educação Básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014).

Observamos que as estratégias possuem alguns mecanismos que não se articulam com a gestão democrática em uma perspectiva crítica e social. Por exemplo, ao abordar sobre a escolha de diretores, a estratégia 19.1 sinaliza que a nomeação desses profissionais nas escolas deve estar pautada em critérios de mérito e desempenho, aspectos relacionados à gestão empresarial.

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio (PERONI; FLORES, 2014, p. 186).

A estratégia 19.5 traz o termo “fiscalização” da gestão escolar e educacional; a 19.6, ao tratar da participação dos pais e/ou responsáveis na formulação dos projetos político-pedagógicos, também coloca as famílias dos alunos na posição de avaliadoras de docentes e gestores escolares; e a 19.8 propõe programas de formação de diretores escolares e aplicação de prova nacional específica.

Dourado (2016, p. 34), ao fazer referência ao novo PNE (BRASIL, 2014), argumenta que este trouxe metas nem sempre compatíveis com as estratégias, como a meta 19, relativa à gestão democrática e que:

[...] assumiu conteúdo ambíguo ao ratificar critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar. Por outro lado, há um conjunto de estratégias que ratificam espaços e mecanismos de participação, presentes nos documentos finais da Conae³¹ (2010, 2014), como fundamentais à gestão democrática.

Portanto, apesar de o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) ser um documento importante para a educação, dentre outros fatores destacamos a relação com a gestão educacional, em que não apresenta avanços no processo de redemocratização. Quando tratamos da gestão democrática em uma perspectiva social de participação coletiva, estudiosos como Mendonça (2000), Paro (2000), Cury (2002), Silva (2003), Ferreira (2006), Veiga (1995), Lück (2009) e outros defendem que esta tem como princípio a participação coletiva, e isso envolve todos os segmentos da comunidade escolar nas decisões da instituição, tanto nos aspectos pedagógicos quanto administrativos. “Inclui necessariamente, a ampla participação dos representantes dos diferentes segmentos das escolas nas decisões/ações administrativo pedagógicos ali desenvolvidos” (VEIGA, 1995, p. 67).

Lück (2009, p. 71) caracteriza a gestão democrática:

[...] como sendo o processo em que se criam condições e se estabelecem as orientações necessárias para que os membros de uma coletividade, não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação. Isso porque democracia pressupõe muito mais que tomar decisões (LÜCK; SIQUEIRA; GIRLING; KEITH, 2008), ela envolve a consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo como um todo, pela ação coletiva.

Para Libâneo (2008), a garantia da gestão democrática é a participação, pois esta possibilita o envolvimento de profissionais e a comunidade na tomada de decisões e o adequado funcionamento da organização. Dessa forma, pode haver melhor conhecimento dos objetivos e

³¹ Conferência Nacional de Educação.

metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica e das relações da escola com a comunidade, o que aproxima mutuamente educadores, alunos, pais e/ou responsáveis.

Como características da gestão democrática, há a presença de:

[...] diferentes dispositivos gestoriais, que assumem igual importância para a dinâmica escolar: a constituição dos conselhos; o provimento do cargo de diretores por meio de eleições; a constituição ou revigoração dos órgãos colegiados e grêmios estudantis; a elaboração e a operacionalização do projeto político-pedagógico da escola (SILVA, 2012, p. 80).

Enquanto isso, Lima (2014) destaca que a definição conceitual da gestão democrática abrange três dimensões de extrema importância, associadas e dependentes: eleição, colegialidade e participação nas decisões. Convém salientar que os estudos desses autores demonstram que a real ruptura com o modelo de gestão autoritária e hierarquizada se dá por meio de um trabalho participativo e democrático que possibilita o envolvimento de todos os segmentos sociais que compõem a comunidade escolar.

No entanto, Silva (2003) argumenta que existem duas perspectivas para pensar a democracia e a participação: uma leva em consideração a corrente neoliberal, representada pela atual fase da globalização da economia que busca ampliar a democracia; e a outra é herdada do socialismo e defende a democracia como um valor universal, apartando-se dos pressupostos autoritários. Na segunda concepção de gestão democrática defendida pelo socialismo, percebe-se a presença de fortes iniciativas participativas, em que os cidadãos podem se comprometer com a elaboração e o acompanhamento das políticas públicas e ações do Estado, sob uma perspectiva de transformação social (SOUZA, 2016). Ademais:

A concepção de democracia como valor social e universal, desencadeia a participação popular e das classes menos favorecidas nas políticas governamentais, assim como permite e estimula a liberdade de expressão e de dissenso. Nesse tipo de democracia, conflitos são constantes e o Estado não é o único a ditar as regras. Formam-se arenas políticas, em que o debate e o diálogo passam a ser ferramentas constantes na elaboração, implementação e acompanhamento de todos os processos econômicos, políticos e sociais do país (SOUZA, 2016, p. 62-63).

Portanto, em uma conjuntura ampla para pensar a gestão democrática da educação, deve-se considerar todos os mecanismos de participação e definir os conceitos de autonomia, participação, democratização e descentralização (CONAE, 2010). Nas palavras de Barroso (1996), o primeiro elemento se relaciona à ideia de autogoverno com regras próprias; logo, no contexto escolar, ele deve ser construído, e não decretado. Já Macedo (1991) acrescenta que a essência da autonomia nas instituições escolares se relaciona com a capacidade de efetuar trocas

com outros sistemas que as envolvem e, quanto maiores as trocas, maior é a capacidade de construção autônoma nesses estabelecimentos de ensino e da respectiva identidade.

A participação sob o viés social serve de base para todos os mecanismos que materializam os processos que efetivam o funcionamento da gestão democrática do ensino público, como a escolha dos diretores, o funcionamento dos colegiados escolares como modalidades de participação.

A participação é o elemento comum dos variados estágios da luta pela democratização no Brasil, nos quais se efetivam envolvidos em diversos graus, diferentes atores sociais [...]. Consta-se, ainda que, a participação é um fenômeno essencial nos processos de gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino (MENDONÇA, 2000, p. 132).

Portanto, “participar significa estar inserido nos processos sociais de forma efetiva e coletiva opinando e decidindo sobre planejamento e execução” (FERREIRA, 1999, p. 11). A participação pode ser percebida em diversos graus e segmentos, como opinião, voto, proposta de solução de problemas, acompanhamento e execução de ações (ARAÚJO, 2003).

Sobre a democratização da gestão escolar, Souza (2010, [n.p.]) sinalizam algumas instâncias em favor da democracia:

- 1) Assembleia da Comunidade Escolar: Que faz as vezes da Conferência da Educação. Esta Assembleia tem a tarefa de debater e estabelecer os principais eixos de atuação da escola e deve se reunir pelo menos uma vez ao ano. Dela participam todos os integrantes da comunidade escolar: professoras, funcionárias, dirigentes, alunos e seus familiares.
- 2) Conselho de Escola: O Conselho de Escola é a instituição que cotidianamente coordena a gestão escolar. Ou seja, é o Conselho o órgão responsável pelo estudo e planejamento, debate e deliberação, acompanhamento, controle e avaliação das principais ações do dia-a-dia da escola tanto no campo pedagógico, como administrativo e financeiro. Assim como o Conselho Municipal, este Conselho é um órgão de democracia representativa e dele fazem parte representantes dos diversos segmentos da escola (professores e funcionários, alunos e seus familiares) diretamente eleitos.
- 3) Rotatividade no quadro de dirigentes da escola: As eleições são fundamentais para o processo de renovação e rotatividade dos quadros dirigentes escolares, assim as eleições devem evitar que professores/pedagogos se “perpetuem” no cargo de direção. Avaliamos de forma bastante positiva que um diretor não deva ficar nesta função por mais do que dois mandatos (um mandato somado à uma reeleição).

Ao analisarem o contexto da gestão democrática a partir dos movimentos sociais e seus marcos legais, Miranda e Pasquini (2012, p. 1422) observam que:

[...] tal conceito ainda se configura uma teoria abstrata no contexto das ações educacionais, especialmente porque não define, nem estabelece critérios para

o modo como se aplicaria tal prerrogativa [...]. Contudo, é importante ter presente que as políticas educacionais na década de 1980 foram traçadas segundo as concepções e entraves oriundos dos interesses e das necessidades das escolas públicas e privadas do país que buscavam cada grupo a seu modo, estabelecer novas relações com o poder público.

Tais características apresentadas pelos autores podem ser observadas nos documentos legais que abordam a gestão democrática e indicam fronteiras nas dimensões legal, real e ideal. “Não se trata de metas idealistas ou abstratas, mas possíveis de se operacionalizar, conforme demonstram as incessantes lutas em prol da democratização em suas diferentes instâncias” (SILVA, 2012, p. 94).

Os estudos de Mendonça (2000) apontam inúmeros fatores que limitam a aplicação dos mecanismos de gestão democrática nos sistemas de ensino. Uma de suas hipóteses é de que a estrutura do Estado brasileiro, marcada por ordenamentos patrimoniais, não constitui um campo fértil para a implantação de políticas educacionais que consideram a participação da sociedade. Outras dificuldades estão relacionadas ao excessivo grau de burocratização no sentido weberiano da palavra, ao autoritarismo ainda arraigado nos sistemas e à falta de tradição democrática.

Nesta seção, visamos ampliar as reflexões sobre as concepções de gestão escolar presentes na história da educação brasileira. De 1930 a 1970, a administração das instituições educacionais apresentou, tanto na prática como nas produções teóricas, as influências da administração clássica presentes nas teorias de Taylor (1911), Fayol (1916) e Weber (1979).

A possibilidade de rompimento com esses paradigmas ocorreu na década de 1980, por meio da luta dos educadores e dos movimentos sociais no contexto da redemocratização do Brasil com a CRFB (BRASIL, 1988), que ratifica a gestão democrática na forma da lei reafirmada na LDB (BRASIL, 1996) e no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). No entanto, vimos que a democratização da administração escolar foi marcada por interesses e disputas de grupos opostos e que a Constituição deixou lacunas, pois não explicitou sobre como ela se daria na prática no ambiente escolar e ainda excluiu as escolas privadas dessa prerrogativa.

Tal conceito ainda se mostra uma teoria abstrata quando se trata das ações educacionais, isso porque não define ou estabelece critérios e o modo como se aplicariam esses princípios. Mesmo com o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) e suas estratégias de gestão democrática, mecanismos democráticos sob um viés social se mesclam com princípios gerenciais, o que evidencia que estes carregam em si influências de uma nova conjuntura social e econômica estabelecida após a década de 1990, momento em que a LDB (BRASIL, 1996) e o Plano são criados.

Na próxima seção, refletiremos sobre o contexto em que a Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996) foi aprovada (década de 1990) e o PNE (BRASIL, 2001; 2006; 2014). Temos a intenção de evidenciar como as políticas educacionais e de gestão da educação foram influenciadas por ideias seguindo o contexto mundial das mudanças econômicas e políticas que influenciaram o Brasil no processo de globalização econômica e do neoliberalismo.

3 NEOLIBERALISMO, NOVA GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO ESTADO

As políticas na atualidade não podem ser pensadas apenas nos limites dos Estados-nação mas precisam ser analisadas em um contexto mais amplo, ao vinculá-las a questões sociais, econômicas e políticas no âmbito mundial (BALL, 2015³²).

Transformações na forma de governança³³ e governabilidade³⁴, processos de flexibilização e ferramentas de medição, comparação, competição, avaliação, financeirização, instituição da performatividade³⁵ e premiação se inserem em um contexto mais amplo e resultam da globalização e da neoliberalização³⁶ do mundo capitalista. Tais mudanças ocorrem especialmente em países capitalistas, se concretizam de maneira distinta e em diferentes intensidades, ao modificarem a sociedade de modo geral e alcançar, de modo expressivo, a educação escolar e sua gestão.

Dentre os vários contextos que experimentam as influências do neoliberalismo, em que o mercado se torna o centro de suas decisões, temos o setor educacional, no qual a escola, enquanto instituição social, é pensada como uma empresa produtiva. Nessa concepção, são planejadas as estratégias que direcionam as políticas educacionais, para ter ciência de que “na perspectiva neoliberal os sistemas educacionais enfrentam, hoje, uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão” (SILVA; GENTILI, 1996, p. 17), aspectos que abordaremos nesta seção.

3.1 Neoliberalismo: princípios, desenvolvimento e implicações

Conforme Merquior (2014, p. 150), “o liberalismo reflete a diversidade da história moderna, a mais antiga e recente”. O alcance dessas ideias liberais compreende autores diversos em motivação e formação, desde os mais antigos, como Alexis de Tocqueville e John Stuart

³² A citação indireta de Ball faz parte da entrevista cedida a José Weinstein, no Chile, em 2015. Ela foi transcrita e traduzida de espanhol para o português pela autora da dissertação. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=yXi7Foad7O0>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

³³ “Como um conceito geral, a governança refere-se aos processos de governo, à reorientação das formas de relação entre Estado e sociedade, ou entre governos, e agentes privados e sociedade, abrangendo o exercício do poder” (SILVA; CARVALHO; DOMINGOS, 2018, p. 3180).

³⁴ O termo diz respeito à dimensão estatal do exercício do poder e compreende a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre as forças políticas de oposição e situação. De modo geral, a governabilidade é a capacidade de o governo tomar decisões por meio de condições estruturais e legais para promover as transformações em um país. Está relacionada com a legitimidade do gestor público, pois, sem ela, não há como se falar em governabilidade. Esta última se apresenta como um conjunto de atributos essencial ao governo, sem os quais não se pode exercer o poder (DINIZ, 1996).

³⁵ Performatividade no sentido de produtividade (BALL, 2015), aspectos que abordaremos mais adiante.

³⁶ Termo utilizado por Harvey (2014) na obra “O neoliberalismo: história e implicações”.

Mill, até os mais recentes, a exemplo de Friedrich Hayek e John Rawls. O autor afirma ser mais coerente e sensato descrever o liberalismo do que buscar um breve conceito, pois, como fenômeno histórico, dificilmente pode ser definido. Para “sugerir uma teoria do liberalismo antigo e moderno deve-se proceder de uma descrição comparativa de suas manifestações históricas” (ibidem, p. 15).

O novo liberalismo dos anos 1880 até 1900 se baseia em três elementos fundamentais: a ênfase na liberdade positiva, a preocupação com a justiça social e a necessidade de substituir a economia de *laissez-faire*. Esse grupo de novos objetivos e pressupostos contribuiu para uma nova visão política liberal, dado que as velhas reivindicações de direitos individuais haviam aberto campo para exigências mais igualitárias.

Tal liberalismo modificado recebeu novo impulso no período entre guerras, por intermédio de influentes pensadores como Hans Kelsen e John Maynard Keynes. Em contraste com os neoliberais de meados de 1980, tinham uma mensagem muito diferente, visto que, nos moldes “hayekianos”, tendem a desconfiar da liberdade positiva como permissão “para o construtivismo, julgam a justiça social um conceito desprovido de significação, defendem um retorno ao liberalismo e recomendam um papel mínimo do Estado” (MERQUIOR, 2014, p. 218).

Em seus estudos, Harvey (2014) aponta que o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas para quem o bem-estar humano pode ser mais bem viabilizado, ao liberar as liberdades às capacidades empreendedoras individuais com a garantia dos direitos à propriedade privada e aos livres mercados. Nesse sentido, o papel do Estado é garantir e criar uma estrutura institucional para tais práticas.

Apple (2005), com o intento de diferenciar³⁷ o papel do Estado no liberalismo clássico e no neoliberalismo, recorre aos escritos de Olssen (1996), que detalha claramente essas diferenças. O primeiro modelo tem uma concepção negativa do poder do Estado, no qual o indivíduo deveria ser libertado de suas intervenções e o indivíduo pratica a liberdade autônoma, ao passo que, no segundo, o lado positivo do Estado é elaborar leis e instituições necessárias para o funcionamento do mercado, além de criar um sujeito empreendedor, ousado e competitivo, encorajado a ser responsivo permanentemente. Diante das possibilidades de uma suposta indolência, há a necessidade de o Estado criar formas de vigilância, fiscalização,

³⁷ Enquanto a característica definidora do neoliberalismo é, primordialmente, baseada nos princípios do liberalismo clássico, no liberalismo econômico clássico, há diferenças cruciais entre ambos. Tais discrepâncias são essenciais para o entendimento das políticas de educação e das transformações desse campo no presente.

avaliação de desempenho e formas de controle. Assim, o indivíduo deve ser continuamente um empreendedor de si próprio, e o Estado busca manter todos “acima da nota”.

Já Gentili (1996, p. 1), ao tratar o neoliberalismo sob o viés político, econômico e jurídico, nos possibilita a seguinte compreensão:

Com efeito, o neoliberalismo expressa a dupla dinâmica que caracteriza todo processo de construção de hegemonia. Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante (GENTILI, 1996, p. 1).

Para Harvey (2014), o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso. Ele passou a afetar, de forma ampla, os modos de pensamento que se incorporaram ao cotidiano de muitas pessoas, o que influenciou a forma de interpretar e viverem o mundo.

Importante ressaltar que a primeira experiência de neoliberalização ocorreu no Chile³⁸, após o golpe de Augusto Pinochet contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende em 11 de setembro de 1973, com o apoio de corporações estadunidenses e o patrocínio da elite chilena, que se viram ameaçados pela tendência de Allende ao socialismo. A partir disso, as medidas neoliberais voltadas a recuperar a economia estagnada foram representadas por privatizações de ativos públicos; liberação de recursos naturais, como extração de madeira, em diversas situações que reprimiam as reivindicações indígenas”; facilitação de investimentos estrangeiros; livre comércio e repressão a todos os movimentos sociais.

Com a introdução de iniciativas neoliberais, foi verificada uma imediata recuperação econômica que durou pouco tempo devido à crise latino-americana em 1982. Nesse entremeio, houve a ampliação do neoliberalismo e, nos anos seguintes, a adoção do modelo na Grã-Bretanha (governo de Margaret Thatcher) e nos Estados Unidos (governo de Ronald Reagan) na década de 1980. É interessante notar que, pela primeira vez, uma experiência realizada em um país periférico se transforma em um modelo de formulação de políticas para países centrais (desenvolvidos).

³⁸ Um grupo de economistas conhecidos como *The Chicago Boys* – por conta da adesão às teorias neoliberais de Milton Friedman, então professor da Universidade de Chicago – foi chamado para ajudar a reconstruir a economia chilena (HARVEY, 2014).

Conforme Harvey (2014), a virada neoliberal nos referidos países pode ser explicada pela crise do modelo de bem-estar social³⁹ adotado após a Segunda Guerra Mundial. Esse modelo pretendia reestruturar as formas do Estado com uma combinação entre ele, o mercado e as instituições democráticas, no intuito de garantir a paz, a inclusão e a estabilidade; logo, deveria se concentrar no pleno emprego, no crescimento e no bem-estar dos seus cidadãos, em uma perspectiva keynesiana. Cumpre afirmar que os Estados participaram ativamente na política industrial e construíram vários sistemas de bem-estar (saúde, educação etc.).

Diante dessas medidas, o Estado se transformou em um campo de força. No entanto, ao final dos anos 1960, esse modelo começou a entrar em decadência e demonstrar aparente crise verificada nos índices de desemprego, inflação e estagflação⁴⁰ e no aumento dos gastos sociais. Sendo assim, as políticas keynesianas já não funcionavam e indicavam sinais de esgotamento, o que levou a outras opções para superar a crise.

Harvey (2014, p. 23) argumenta que uma alternativa para retomar o crescimento seguiu a lógica neoliberal que, naquele momento, se mostrou como a única resposta:

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos que na verdade só convergiam como uma nova ortodoxia com articulação, nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como Consenso de Washington⁴¹.

A teoria neoliberal fundamentada nas ideias de Hayek⁴² em 1974 e Friedman em 1976 passou a ter influência em vários campos políticos, se consolidou nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e, em 1979, abandonou o modelo keynesiano. O desmantelamento do modelo de bem-

³⁹ O Estado de Bem-Estar Social alcançou o apogeu após a Segunda Guerra Mundial e durou até a década de 1970. Inicialmente propagado na Grã-Bretanha, se opôs ao modelo liberal *Laissez Faire* (no qual o mercado deve funcionar livremente sem intervenção do Estado) dominante no século XIX. O Estado de Bem-Estar Social se fundamentou em Keynes (1982), para quem ele deveria assumir um papel de liderança na promoção do crescimento e do bem-estar material, pois o mercado, por si só, não consegue gerar um crescimento estável e, tampouco, eliminar as crises de desemprego e inflação. Para o referido autor, é necessário que o Estado intervenha na busca de mais justiça social. No entanto, as bases keynesianas do *Welfare State* são especialmente de natureza econômica e estão ligadas à necessidade de reduzir a frequência, a intensidade e a duração das crises do capitalismo; por conseguinte, visa salvar o próprio capitalismo.

⁴⁰ De modo geral, refere-se à estagnação do crescimento econômico, combinada com altas taxas de inflação e desemprego.

⁴¹ “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. As conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de ‘Consenso de Washington’” (BATISTA, 1994, p. 5).

⁴² “A teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica quando Hayek em 1974 e Friedman em 1976 ganharam o prêmio Nobel de economia [...]. A teoria neoliberal em especial em sua versão monetarista passou a ter influência prática numa variedade de campos políticos” (HARVEY, 2014, p. 31).

estar social na Grã-Bretanha foi verificado com as privatizações de empresas públicas e todas as formas de solidariedade social dissolvidas em favor do individualismo.

O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo) (HARVEY, 2014, p. 76).

A partir de 1970 houve, no contexto mundial, uma acolhida ao neoliberalismo nas práticas e no pensamento político e econômico, sendo comum a retirada do Estado em diversas áreas do bem-estar social. Harvey (2014) acrescenta que os defensores do liberalismo têm ocupado posições de influência no campo da educação, nos meios de comunicação e em instituições financeiras e internacionais como o BM, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), cujos reflexos são perceptíveis na atuação do Estado, em se tratando da condução das políticas públicas, inclusive a educacional.

Portanto, nas teorias em que a crise se insere no Estado, como neoliberalismo e terceira via⁴³, impactam as políticas sociais, uma vez que transportam, do poder público para o mercado, parte da coordenação societária, tanto da execução, quanto da direção das políticas. O que permanece no âmbito do Estado sofre a lógica gerencial, com princípios do mercado voltados à gestão pública (PERONI; CAETANO; ARELARO, 2019).

3.2 A NGP no contexto do neoliberalismo: repercussões na política educacional

Segundo Ball (2015), vivemos na era dos números, os quais são usados para capturar e monitorar a qualidade e o desempenho dos sistemas e das organizações em diversos grupos. Essa afirmação está em conformidade com as mudanças na forma de gerir as políticas públicas brasileiras, a partir da década de 1990, que assumem princípios da premiação, para valorizar a busca por melhores resultados educacionais.

Nesses termos, a educação se encontra atrelada aos princípios do neoliberalismo, no sentido informado pelos autores Dardot e Laval (2016), quando apresentam uma nova

⁴³ “A Terceira Via é uma expressão do necessário (re)ajuste das formas de vida, trabalho, instituições e organizações do capitalismo, mas que deseja manter os princípios fundamentais deste sistema, sem romper nem mesmo com suas mais marcantes características em tempos de globalização e mercantilização acelerada. Expressa também a verdade óbvia de que o livre mercado por si só não resolveu os problemas sociais do capitalismo, nem os combateu (e, pior, apenas agravou-os). Para tanto, a Terceira Via apregoa, entre outros pontos, que é necessário mobilizar forças sociais para combater estes problemas. Ao mesmo tempo, este movimento torna “todos” cúmplices do atual capitalismo, considerado, ainda que problemático e imprevisível, como absoluto e imponderável” (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 221-222).

interpretação desse modelo, sob o viés da governamentalidade⁴⁴. Nesta pesquisa, ao construirmos nexos com o PGE, presente no atual modelo de gestão educacional das escolas públicas brasileiras, nos atentamos para o fato de que:

O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais, e, para além dela, em todas as sociedades que seguem o caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada. [...] muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como empresa. Há quase um terço de século, essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade, remodela a subjetividade. [...] o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade, e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação [...]. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16-17).

Os autores argumentam que o neoliberalismo não se traduz apenas em uma ideologia ou tipo de política econômica, pois constitui um sistema normativo de grande influência no mundo, que estende a lógica do capital a todas as esferas da vida e relações sociais. Tais mudanças que influenciam o modo de governar e as condutas dos governados se inserem no contexto da globalização entendida aqui como o conjunto de transformações políticas, sociais, econômicas e culturais resultantes do desenvolvimento do capitalismo no século XX. Elas ratificam que a administração burocrática até então adotada nas instituições públicas e privadas não corresponde mais às exigências do mundo contemporâneo marcado por modernização dos meios de produção, desenvolvimento tecnológico e dos sistemas financeiros e transnacionalização, isto é, expansão das empresas transnacionais. Portanto, são exigidas, de ambos os setores, transformações como resultado do esgotamento de um modelo de desenvolvimento de Estado de Bem-Estar Social experimentado no pós-guerra (DARDOT; LAVAL, 2016).

Margaret Thatcher, no Reino Unido e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, simbolizam a implementação de novas políticas que poderiam superar a inflação crescente, a queda dos lucros e a desaceleração do crescimento dos países capitalistas centrais na década de 1980. A política conservadora e neoliberal constitui uma resposta à crise econômica e social do regime

⁴⁴ “Conjunto formado pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e táticas, que permitem o exercício desta muito específica, embora complexa, forma de poder, que tem a população como seu alvo” (FOUCAULT, 1979, p. 20, apud BALL, 2011, p. 88).

fordista de acúmulo de capital, cujos governos “questionam profundamente a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189). Além disso:

[...] no fim dos anos 1960, o modelo “virtuoso” do crescimento fordista depara com limites endógenos. As empresas sofreram uma baixa sensível em suas taxas de lucro. Essa queda da lucratividade explica-se pela desaceleração dos ganhos de produtividade, pela relação das forças sociais e da combatividade dos assalariados [...]. A estagflação parece assinar o atestado de óbito da arte keynesiana de “pilotar a conjuntura”, que pressupunha a arbitragem entre inflação e recessão [...] (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 195-196).

A lacuna fiscal⁴⁵, política e administrativa do Estado e as novas exigências da sociedade capitalista levam a várias medidas para melhorar a eficiência que passam por uma modernização e seguem um projeto neoliberal, no qual essa nova forma de governar se articula às necessidades do capital. A reestruturação redefine a relação com as políticas sociais, com a adoção de um novo padrão de relações público-privadas e a necessidade de repensar o Estado no contexto global. Portanto, as críticas ao Estado de Bem-Estar Social são utilizadas como argumentos para a defesa do gerencialismo no setor público.

De fato, a esfera pública também apresenta uma série de mudanças neoliberais para atender às demandas do mundo globalizado, o que não foi diferente com o Estado brasileiro, que vivencia a necessidade de uma nova condução no que se refere à administração. Tais transformações, como já mencionado, ocorreram inicialmente nos países anglo-saxônicos (Reino Unido em 1979 e Estados Unidos em 1981); foram imitadas e adaptadas em diversos países capitalistas desenvolvidos e emergentes; e seguidas pelos grandes organismos internacionais, como o BM⁴⁶ e o FMI.

Algumas experiências, inclusive, transcenderam as fronteiras como modelos “exitosos” capazes de iluminar (de forma quase universal) o caminho de uma verdadeira e profunda reforma econômica, a partir da qual garantir a estabilidade monetária e política, a partir da qual garantir uma suposta governabilidade democrática. Durante a segunda metade do século XX, o neoliberalismo deixou, assim, de ser apenas uma simples perspectiva teórica

⁴⁵ As correntes neoliberais afirmam ser do Estado a crise fiscal. Defendem a ideia de que as dificuldades são decorrentes das políticas do *Welfare State* que criaram uma grande demanda para o setor público, com crescente gasto social incompatível com a arrecadação do Estado.

⁴⁶ “O Banco Mundial transformou-se, nos últimos anos, no organismo de maior visibilidade no panorama educativo global, ocupando, em grande parte, o espaço tradicionalmente conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a agência das Nações Unidas especializada em educação. O financiamento não é o único nem o mais importante papel do BM [...] o BM transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação, para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial” (TORRES, 1996, p. 125-126).

produzida em confrarias intelectuais, a orientar as decisões governamentais em grande parte do mundo capitalista (GENTILI, 1996, p. 3).

Nesse contexto, o recuo das fronteiras do modelo político de Estado de Bem-Estar Social, que já se mostrava decadente, desencadeia o gerencialismo, mecanismo de reformas políticas que altera o modo de exercício do poder governamental, na crença de que os problemas de organização podem ser sanados por técnicas que buscam a eficiência. Esse modelo se inspira nas transformações organizacionais que ocorreram no setor privado, nas quais se modificam a forma burocrática de administração para flexibilizar a gestão, diminuir os níveis hierárquicos e aumentar a autonomia de decisão dos gerentes – tal ideia está mais articulada com as mudanças que aconteceram nas sociedades contemporâneas com o advento da globalização. Portanto, a adoção de uma nova concepção gerencial de administração pública emerge em meio à crise da governabilidade da política de Estado de Bem-Estar Social em diversos países do mundo, o que evidencia a gestão das políticas públicas, sobretudo na educação.

Tais mudanças são denominadas de Nova Gestão Pública (NGP), termo correspondente à expressão inglesa *New Public Management*. Conforme Dasso Jr. (2016), a NGP foi utilizada primeiramente por Messenet (1975), que estabelece uma crítica à administração pública burocrática; no entanto, Hood (1991) a consagrou com a publicação do artigo “*A public management for all seasons?*”. Assim, a NGP assumiu variantes como “‘Gerencialismo’, ‘Novo Gerencialismo’, ‘Nova Gerência Pública’, ‘Gerência Baseada no Desempenho’ ou ‘Reforma Gerencial’, dentre outros (SHEPHERD; VALENCIA, 1996, p. 108). São constatadas, portanto, variadas tentativas de modernização administrativa do Estado, cujas características são a diminuição da intervenção deste na economia, a flexibilização da gestão e a redução dos custos e de atividades geridas pelo Estado, a fim de aumentar a eficiência.

Para Mendes e Teixeira (2000), nas últimas décadas do século XX, o gerenciamento dos serviços públicos substituiu os sistemas baseados na hierarquia burocrática por outros mais diversificados. Essas mudanças presentes na gestão como tendência hegemônica têm influenciado concepções e práticas organizacionais dos serviços públicos e introduzem a lógica concorrencial, em que o empreendedorismo é tomado como a força impulsionadora das mudanças. Ball (2011, p. 24) explica a adesão a um modelo de organização por meio do termo “novo gerencialismo”, que:

[...] oferece um modelo de organização centrado nas pessoas, que vê o sistema de controle burocrático como difícil de ser gerenciado, pouco produtivo para a eficiência e repressivo do “espírito empreendedor” de todos os empregados. Contra isso, é postulado que o sucesso competitivo pode ser alcançado pela restrição dos sistemas de controle (é expressivamente denominado estrutura

livre - restrita), pela motivação das pessoas em produzir com “qualidade” e pelo esforço em busca da excelência (BALL, 2011, p. 24).

Contudo, ocorrem os estímulos à realização de parcerias entre agências públicas e privadas e à introdução de inovações gerenciais, como os programas de Gestão da Qualidade Total⁴⁷ (GQT, do inglês *Total Quality Management*). Nessa concepção, da mesma forma que se mede a produtividade de uma empresa, torna-se necessário mensurar os “índices de qualidade” das escolas a partir de avaliações padronizadas, como discutiremos mais adiante.

Nesse sentido:

Foram várias estratégias de reforma adaptadas para mudar o funcionamento da Administração Pública, desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, **introdução de medidas de desempenho, da gestão por resultados, e de técnicas de gestão do sector privado**. Trata-se de medidas de reforma que se enquadram no modelo gestor e que têm sido adaptadas nos países ocidentais acreditando que estes instrumentos de reforma são capazes de responder aos problemas económicos e sociais, em particular para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da Administração Pública (ARAÚJO, 2004, p. 1, grifos nossos).

De acordo com SOUZA (2016), a NGP redefine o papel do Estado no contexto da expansão do comércio e da criação da OMC, quando vários governos de países capitalistas desenvolvidos ou em desenvolvimento introduziram novas políticas em vários setores, inclusive a educação. Na agenda comercial, mercadológica e neoliberal, são lançadas aos países novas estruturas e conjunturas que variam de acordo com os interesses políticos:

As organizações internacionais (Organização Mundial do Comércio – OMC, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI, Comissão Europeia) contribuíram para essa construção, transformando “constatações”, “avaliações” e comparações em oportunidades para produzir um discurso global que tira sua força justamente de sua dimensão planetária. Nesse plano, as organizações internacionais, além de sua força financeira, tendem a representar cada vez um papel de centralização política e normatização simbólica (LAVALL, 2019, p. 19).

⁴⁷ “Para Todorut (2013), o TQM é uma prática ‘inevitável’ dentro de uma metodologia que vise a qualidade. Dentro da área de educação, a sua implementação pode moldar as instituições para atender às necessidades de diferentes públicos, como estudantes, pais, mercado e a sociedade como um todo. Ainda assim, é necessário lembrar que a forma pela qual as organizações abordam o TQM e suas expectativas variam amplamente. Desta forma, o TQM pode ser considerado como a fundação sobre a qual outras abordagens de melhoria podem ser aplicadas. A liberdade oferecida pela metodologia permite que as ferramentas e métodos utilizados em uma instituição sejam respeitados, tendo apenas o seu foco redirecionado para visar atender às necessidades de todos os seus clientes e fornecedores” (CAMPOS, 2015, p. 4).

É importante destacar que a NGP não implica em uma retirada do Estado, no que se refere às políticas sociais, e sim uma mudança nas funções governamentais, na gestão e na prestação dos serviços públicos:

Desde la óptica de la NGP se espera del Estado que, más que proveer servicios públicos de manera directa, fortalezca su rol de regulador, evaluador y distribuidor de incentivos a los proveedores autónomos de dichos servicios. De acuerdo a la famosa metáfora de Osborne y Gaebler (1993), el Estado debería centrarse en guiar (steering) en lugar de remar (rowing) los servicios públicos (VERGER; NORMAND, 2015, p. 601).

Ao interpretar a metáfora referenciada pelos autores acima citados, verificamos, que com a NGP, o Estado passa a ser tanto consumidor quanto produtor de uma agenda mundial. Ele deixa de exercer o papel de executor de políticas públicas para e tornar regulador⁴⁸, com presença de agências que acompanham, monitoram e avaliam tais políticas.

Esse modelo passa, segundo Gruening (1998, p. 24), por, pelo menos duas características ou abordagens teóricas, sendo: Nova Administração Pública (conceito de cliente; descentralização; estilos de gestão) e Gestão Pública Racional (cortes no orçamento; privatização; contratação; vouchers; conceito de cliente; flexibilidade da gestão; separação política/administração; descentralização; avaliação de desempenho; melhoria da gestão financeira; auditores de desempenho; planejamento estratégico; estilos de gestão; gestão de pessoal; racionalização de estruturas; análise e avaliação). Tanto na Nova Administração Pública quanto na Gestão Pública Racional, o Estado passa a ser ora consumidor, ora produtor de uma agenda mundial que engloba todas as características anteriormente apontadas (SOUZA, 2016, p. 26).

Instrumentos de reforma passaram a introduzir mais flexibilidade, eficiência e eficácia à administração pública, ao direcionarem suas funções à sociedade e ao mercado. No caso da gestão educacional, esse papel regulador do Estado é focado nas avaliações externas, em que articula os resultados à gestão escolar e ao financiamento da educação.

No que tange aos princípios da NGP na esfera educativa, o Quadro 1 ilustra características relevantes para uma comparação do caso brasileiro, a partir da reforma do Estado ocorrida no governo FHC da década de 1990, que discutiremos logo a seguir. Vale lembrar que tais princípios se dão de forma diferenciada, com maior ou menor intensidade de acordo com cada país.

⁴⁸ Segundo Dardot e Laval (2016, p. 290), o Estado “regulador” mantém, “com empresas, associações ou agências públicas que possuam certa autonomia de gestão, relações contratuais para realização de determinados objetivos”.

Quadro 1. Principios de la NGP y de las políticas educativas

PRINCIPIOS DE LA NGB	POLÍTICAS EDUCATIVAS
<i>Gestión profesional de los servicios públicos</i>	- <i>Profesionalización y empoderamiento de los directores de escuela</i>
<i>Normas y medidas de desempeño más explícitas</i>	- <i>Definición de indicadores de calidad y de benchmarks sobre éxito educativo</i> - <i>Estandartes curriculares comunes</i>
<i>Énfasis en el control de resultados</i>	- <i>Evaluación externa de los resultados y del rendimiento escolar</i>
<i>Desagregar el sector público en unidades de gestión más pequeñas</i>	- <i>Autonomía, scholl-based management</i>
<i>Mayor competencia en el sector público</i>	- <i>Subsidios públicos a las escuelas privadas</i> - <i>Financiación per capita</i> - <i>Publicación de los resultados obtenidos por las escuelas en pruebas estandarizadas</i>
<i>Emular el estilo gerencial del sector privado</i>	- <i>Flexibilidad de la escuela en la contratación y el despido</i> - <i>Estilos gerenciales de dirección de escuela</i>
<i>Mayor disciplina/parsimonia en el uso de recursos</i>	- <i>Financiación de las escuelas en base a resultados</i> - <i>Remuneración docente basada en criterios de mérito/productividad</i>

Fonte: Adaptado de Günter e Fitzgerald (2013, apud VERGER; NORMAND, 2015, p. 602).

Além das características citadas, a NGP visa reforçar os mecanismos de *accountability*. Esta, por sua vez, é entendida por Sano (2003) como maior rigor referente à prestação de contas por parte dos dirigentes públicos aos órgãos de controle e até mesmo à sociedade. Afonso (2009) acrescenta que os mecanismos de responsabilização apresentam três pilares: avaliação, relativa aos juízos de valor diante de um fato ou realidade; prestação de contas, que compreende uma dimensão informativa e argumentativa; e responsabilização, com a imputação de responsabilidades, reconhecimentos do mérito e recompensas por meio das políticas de premiações como “Professor Nota 1000” e PGE⁴⁹.

Conforme Dardot e Laval (2016), a responsabilidade resulta de uma interiorização de coerções nas quais o indivíduo passa a ser empreendedor de si mesmo. Ele se submete a técnicas de vigilância e avaliação, que visam aumentar a exigência de controle para responder pelos próprios comportamentos. Nesse caso, a avaliação se torna o principal meio de orientar a conduta pelo estímulo ao desempenho satisfatório individual.

Uma vez que o sujeito aceita ser julgado com base nessas avaliações e sofrer as consequências, ele se torna constantemente avaliável, isto é, um sujeito que sabe que depende de um avaliador e das ferramentas empregadas por ele, sobretudo porque ele mesmo foi educado para reconhecer de antemão a competência do avaliador e a validade das ferramentas (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 351).

⁴⁹ O PGE é um reconhecimento por parte de seus dirigentes das boas práticas de gestão escolar na educação brasileira. Trataremos do Prêmio, nosso objeto de pesquisa, na seção quatro desta dissertação.

Sobre a realidade dos Estados Unidos, Ravitch (2011, apud FREITAS, 2012) pondera que, no campo da reforma educacional promovida pelos “reformadores empresariais” (*corporate reformers*⁵⁰), a escola deve funcionar como as empresas e o mercado livre é mais eficiente que o governo; logo, as reformas precisam se basear no mercado.

A partir da década de 1990, houve a disputa de agendas entre profissionais e reformadores empresariais da educação. Representantes do primeiro grupo concordaram em criar legislações que impusessem um modelo fundamentado em resultados educacionais, associado com recompensas e sanções e maior autonomia para a escola. A responsabilização baseada em teste se tornou o principal motor da reforma escolar.

Em 1995, o *Business Roundtable* refinou sua agenda em “nove componentes essenciais”, sendo os quatro primeiros: padrões estaduais, testes estaduais, as sanções e a transformação dos programas de formação de professores. Em 2000, os nossos CEOs tinham conseguido criar uma rede interligada de associações empresariais, fundações empresariais, associações de governadores, sem fins lucrativos, e instituições de ensino que conseguiram convencer 16 assembleias legislativas estaduais a aprovar os três primeiros componentes da sua agenda de testes de alto impacto (EMERY, 2005, apud FREITAS, 2012, p. 1).

Nesse entremeio, a reforma empresarial da educação ocorre com o estabelecimento de critérios de gestão empresarial e terceirização da gestão escolar para o setor privado. “Dessa forma, as redes públicas vão sendo colocadas em um ‘vetor de privatização’, no qual elas podem ser vistas como mais distantes ou mais próximas de seu estágio final de privatização” (FREITAS, 2018, p. 34).

É importante entender que o gerencialismo também incentiva a democratização e a descentralização, além de estar na gestão pública social de cunho democrático e participativo. Porém, como explicam Castro e Lauande (2009), conforme a posição política e ideológica assumida, o conceito de descentralização, em uma perspectiva democrática, apresenta ambiguidades, pois também se insere em políticas conservadoras e neoliberais cujos objetivos são a eficiência, a eficácia das políticas estatais e a transferência de recursos e serviços do Estado para a iniciativa privada.

Sob o viés das políticas neoliberais, a descentralização induz à responsabilização pelos resultados educacionais. Assim:

⁵⁰ O termo foi criado pela pesquisadora no livro “Vida e morte do grande sistema escolar americano”, em que Ravitch (2011) expõe a evolução das reformas de mercado no sistema escolar dos Estados Unidos nas últimas décadas. São criticados os pressupostos ideológicos e denunciados os resultados que contribuíram para agravar a crise da educação pública americana.

O argumento principal em favor da descentralização é o seguinte: se as municipalidades – e, em certos casos, as escolas – usufruem de uma autonomia de decisão mais ampla em matéria de educação, o controle local dos programas escolares e dos métodos de ensino incumbe as coletividades locais, ao corpo docente e aos próprios diretores de estabelecimento. Em princípio, o crescimento da flexibilidade e o controle permitem uma maior harmonização dos métodos de ensino com a clientela atendida e uma maior responsabilização quanto aos resultados escolares obtidos. Segundo a opinião dos reformadores, o ensino será de melhor qualidade se as autoridades educativas locais se sentirem – e forem julgadas – responsáveis pelas tarefas educativas. A descentralização está, portanto, catalogada como uma reforma que aumenta a produtividade da educação e, por isso mesmo, contribui de maneira significativa para aperfeiçoar a qualidade dos recursos humanos de uma nação, respondendo às necessidades dos pais e conferindo às autoridades locais uma maior autonomia de decisão no campo da educação (CARNOY, 2003, p. 76-77).

Em relação a descentralização na mesma perspectiva, Barroso (2013, p. 24) esclarece que:

O principal objetivo consiste em reformular o papel do Estado na definição, provisão e controle das políticas educativas. Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controle sobre os processos e dispositivos de avaliação (Estado avaliador).

Conforme o autor, os objetivos políticos da descentralização são: aproximar o local de decisão ao de aplicação, levar em conta as especificidades do lugar, possibilitar a participação daqueles que utilizam os serviços públicos na gestão, diminuir a burocracia estatal, libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica.

Para isso, dizem, é preciso proceder à recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, através da modernização e requalificação da administração pública (tendo em conta as suas novas funções), com recurso a novas modalidades de relacionamento entre administradores e administrados (contratualização), ao reforço da democracia local, bem como ao estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados (BARROSO, 2013, p. 24).

Ao mesmo tempo em que se intensifica a descentralização, são verificados também dois mecanismos de centralização da gestão na escola, como afirmam Libâneo, Oliveira e Toschi (2003). No que se refere à perspectiva neoliberal, a centralidade assumida no estabelecimento de ensino está relacionada à ausência do Estado, no sentido de delegar às comunidades e à instituição as ações de planejamento, organização e avaliação dos serviços educacionais – a

nosso ver, englobam ainda a autoavaliação, representada por instrumentais autoavaliadores⁵¹. Já na nuance sociocrítica, os processos decisórios valorizam as ações dos profissionais decorrentes de suas iniciativas, interesses e motivações, o que não indica a desobrigação do Estado sobre as próprias responsabilidades.

Em referência à realidade francesa na década de 1980, Laval (2019, p. 38) pondera que:

Na administração escolar, a tendência também é de descentralização, diversificação, gerenciamento moderno e “gestão por demanda”. Nesse período o imperativo de eficiência imposto à escola começa a se tornar preponderante, primeiro para controlar custos, depois por uma questão de concorrência entre países e entre empresas e, por fim, por razões propriamente ideológicas: a escola é vista cada vez mais como apenas mais uma empresa obrigada a acompanhar a evolução econômica e a obedecer às exigências do mercado. A retórica gerencial dos responsáveis pelo mundo político e pela alta administração escolar se torna cada vez mais invasiva. O “Estado regulador”, segundo a expressão proposta por Bernard Charlor, tende não só a delegar os escalões inferiores e a serviços descentralizados a ação cotidiana racionalizada de acordo com as regras da gestão dita “participativa” e segundo o esquema de contratualidade entre níveis e tipos de administração, mas também a de generalizar parcerias. Esse Estado, guiado por novos princípios da ação pública, define as grandes perspectivas e avalia *a posteriori* os resultados dessa gestão mais autônoma com auxílio de um instrumental estatístico rigoroso, que permite o comando das unidades locais e periféricas a descentralização do sistema escolar foi pensada e desenvolvida segundo esse mesmo esquema.

Para Dardot e Laval (2016), o aspecto técnico e tático dessa NGP, com suas ferramentas gerenciais, ocultou o fato de que o mais importante era introduzir as disciplinas do setor privado, aumentar o controle do setor público, reduzir o orçamento o máximo possível e diminuir a autonomia profissional.

Ao situar o campo educacional escolar no contexto do neoliberalismo e da NGP, torna-se necessário abordar questões sobre eficácia e performatividade, ao recorrermos às contribuições de Ball (2011). Esses termos são relevantes, pois, durante o percurso desta pesquisa, eles serão perceptíveis nas características das políticas educacionais após a reforma do Estado brasileiro e, especialmente, na implementação do PGE.

Tal autor aborda que as teorias do gerenciamento, como mecanismos de objetivação, definem as pessoas como sujeitos a serem administrados. A pesquisa sobre eficácia escolar tem exercido um papel importante de reconceitualização da escola, em que o discurso do gerenciamento fornece uma tecnologia de controle e mensuração organizacional:

⁵¹ No PGE, as escolas respondem a questionários que induzem à autoavaliação, como mostraremos na próxima seção.

Em primeiro lugar os estudos sobre a eficácia e sobre as diferenças escolares recolocam a escola como fator causal em explicações sobre o desempenho dos estudantes e variações nos níveis de aproveitamento, substituindo ou emudecendo outras explicações relacionadas à inserção da educação nos contextos sociais e econômico. Assim como a observação da “eficácia” oferece uma base científica para a possibilidade de “culpar” a escola, ela ajusta-se perfeitamente (em termos de unidade teórica) aos discursos escarneadores que taxavam as escolas como “causas” de problemas sociais e econômicos existentes na sociedade como um todo (BALL, 2011, p. 85).

Nas palavras do autor, os estudos sobre eficácia desenvolveram uma tecnologia de controle que permitem o monitoramento e a direção das escolas a partir da utilização de indicadores, em que a eficácia aparece como normatização. A pesquisa sobre tal elemento tanto:

[...] elabora um modelo normativo de escola eficiente como qualifica de anormal a escola “doente” ou ineficiente. Em relação aos conceitos de “revisão crítica, “desenvolvimento” e “autoavaliação” [...] através desses meios julgamentos normalizadores voltam-se sobre a escola como um todo, e cada escola é colocada em um campo de comparações – que novamente se articulam outros aspectos da política educacional. [...] a boa escola e a má escola, práticas eficazes e ineficazes. O meio de medidas de atribuição de valor, o constrangimento e uma conformidade que deve ser alcançada é introduzido. Se a autoavaliação falha, o *expert*, o consultor, o disciplinador moral estão à mão para intervir com seus modelos de “prática eficaz”. Nesse sentido, o científico e moral são estreitamente entrelaçados. De fato, dado a lógica do gerenciamento, a ineficácia é vista como distúrbio da razão e como suscetível à cura pelo uso de técnicas apropriadas de organização (BALL, 2011, p. 86-87).

Essas técnicas poderão ser observadas mais adiante na terceira seção, quando analisaremos os documentos que expressam, a partir de questionários autoavaliadores, como seriam as ações indicativas de uma gestão eficaz. Ainda na perspectiva de Ball (2002, p. 4):

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meio de controle, atrito, mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou de instituições) servem como medidas de produtividade, rendimentos ou mostra de “qualidade”, ou ainda momentos de promoção ou inspeção, significam englobam e representam, a validade, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/avaliação.

Hattge (2014) postula que o conceito de performatividade foi cunhado pela primeira vez nas décadas de 1950 pelo filósofo inglês John Langshaw. Ao elaborar sua teoria da linguagem, observou que algumas palavras proferidas não são somente ditas, como também causam algum efeito, a exemplo das expressões ditas pelo padre ao celebrar o casamento ou durante um batismo – ao pronunciá-las, o falante faz acontecer aquilo que se falou. Mais tarde, outros estudiosos se apropriaram do termo para diversos campos do saber, inclusive o da educação.

Ball (2002) tem utilizado esse vocábulo no sentido de produtividade, ao se dedicar ao estudo de seus efeitos principalmente na constituição da identidade profissional dos professores, que influenciam na produção de novas subjetividades para o exercício da função docente. A performatividade, portanto, se apresenta como tecnologia central no modelo gerencialista, em que fortalece a lógica empresarial da eficácia nos resultados com a criação de indicadores estatísticos que mensuram o desempenho das pessoas e instituições educacionais.

Nas políticas educacionais contemporâneas, a performatividade tem desempenhado papel crucial, pois contribui para redimensionar atividades, processos e resultados, além de facilitar o monitoramento do Estado e propiciar a intromissão nas culturas, práticas e subjetividades das instituições escolares. Ela transforma “o processo de ensinar e de aprender o conhecimento em objeto e em mercadoria, limitando-o a produtos, a níveis de desempenho e a padrões de qualidade” (MOREIRA, 2009, p. 34).

Portanto, a performatividade demonstra a mudança do papel do Estado na condução das políticas educacionais. Países da América Latina têm introduzido, desde o século XX, transformações influenciadas por agências políticas e financeiras internacionais como o BM, que adéquam o Estado brasileiro ao capitalismo internacional por meio da transição do Estado burocrático para gerencial. Na lógica neoliberal, o país passa a experimentar modelos de gestão com ênfase em resultados, avaliações de desempenho e monitoramentos, aspectos que trataremos a seguir.

3.3 A reforma do Estado brasileiro de 1990: transição do modelo burocrático de gestão para o modelo gerencial

A administração burocrática⁵² clássica de Weber (1979), baseada no princípio do mérito profissional, foi implantada no Brasil em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco, ao criar o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASF). Naquele período, os princípios da administração burocrática representavam a afirmação da centralização e da hierarquia referentes à burocracia clássica weberiana.

A administração pública clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao Estado social e

⁵² Segundo Pereira (2001), esse modelo de administração foi adotado em substituição ao modelo patrimonialista, em que o Estado era entendido como propriedade do rei e as propriedades pública e privada eram confundidas. Na administração burocrática ocorre uma distinção clara entre o público e o privado.

econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 2001, p. 241).

Conforme o autor, enquanto o Estado tinha a função de garantir a propriedade e os contratos (Estado pequeno), o problema da eficiência não era algo considerado essencial. No entanto, quando se converteu em grande Estado social e econômico do século XX, ao assumir uma demanda cada vez mais crescente de serviços sociais como saúde, educação, infraestrutura, dentre outros, a questão da eficiência se tornou essencial, o que indicava mudanças para um Estado mais descentralizado e flexível.

Na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século 20, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial (PEREIRA, 2001, p. 243).

Após a Segunda Guerra Mundial, ao mesmo tempo em que se visualizou a reafirmação dos valores burocráticos, a influência da administração de empresa já se fazia sentir na administração pública com ideias de descentralização e flexibilização administrativa que começaram a ganhar espaço na maioria dos governos capitalistas. No entanto, essa reforma teve campo fértil a partir dos anos 1970, com o início da crise do Estado, o que ocasionou também crises burocráticas. Portanto, pode-se dizer que, nos países centrais da década de 1980, iniciou-se a revolução⁵³ da administração burocrática, transformando-se em gerencial (PEREIRA, 2001).

No caso brasileiro, houve uma primeira tentativa de reforma⁵⁴ gerencial pública ao final da década de 1960, no governo de Marechal Castelo Branco, com o Decreto-Lei n. 200 (BRASIL, 1967) e, mais adiante, com o Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979 por Hélio Beltrão. A reforma iniciada no referido decreto pode ser considerada um

⁵³ Os países onde a revolução foi mais profunda foram Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. “Nos Estados Unidos, essa revolução ocorreu principalmente no nível dos municípios e condados – revolução que o livro de Osborne e Gaebler, ‘Reinventando o governo’ (1932), descreve de forma tão expressiva. Era a administração pública gerencial que estava surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (PEREIRA, 2001, p. 242).

⁵⁴ Segundo Pereira (2001), o Brasil experimentou algumas tentativas de reformas gerenciais. No ano de 1938, com o primeiro sinal de administração pública gerencial, surgia a ideia de que os serviços públicos deveriam ser descentralizados. No entanto, a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública só aconteceu com a criação do Decreto-Lei n. 200 (BRASIL, 1967).

momento incipiente da administração gerencial no Brasil, cujos princípios foram a descentralização e a maior eficiência da administração.

Mesmo com tal aparato legislativo, a transição democrática no Brasil, a eleição de Tancredo Neves e, logo após a sua morte, a posse de José Sarney, em 1985, ocorre uma retomada dos ideais burocráticos, sem perspectivas de reformas do aparelho do Estado. O país experimentou, nos primeiros anos de regime democrático, uma visível crise fiscal, mas a necessidade de rever a forma de intervenção na economia foi ignorada, ao serem adotadas medidas que aumentaram os gastos públicos, com distribuição de renda e aumento dos salários, na crença que fosse retomado o crescimento. Na visão liberal do autor, tais iniciativas “são uma versão populista e, portanto, distorcida do pensamento keynesiano” (PEREIRA, 2001, p. 245).

Com as reformas gerenciais já consolidadas no Reino Unido e nos Estados Unidos, organismos internacionais como FMI, BM e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a adequar os princípios gerenciais, ao levarem os países em desenvolvimento a revisar suas políticas. O Brasil, em conformidade ao modelo adotado nos demais países capitalistas e às determinações desses organismos⁵⁵, inicia a reforma no governo Fernando Collor de Melo/Itamar Franco (1990-1994). As orientações econômicas desse período estiveram pautadas na liberalização da economia e na maior abertura econômica internacional, aliadas às políticas de privatização e austeridade fiscal⁵⁶. Para Pereira (2001), o governo de Fernando Collor teria a oportunidade de consolidar as reformas gerenciais com privatizações e ajustes fiscais; no entanto, ele se perdeu em corrupções generalizadas e nas medidas equivocadas para reduzir o aparelho do Estado, como demissões e eliminação de órgãos.

Já em 1995, com o governo FHC, o Brasil experimentou uma nova oportunidade para realizar a reforma do Estado, com vistas a facilitar o ajuste fiscal e “tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos” (PEREIRA, 2001, p. 257). Importante destacar a inserção do nosso país no processo de globalização e neoliberalismo da década de 1990, em que a gestão pública passou a ser influenciada por modelos gerenciais mundiais que provocaram mudanças no padrão de regulação e controle dos serviços prestados pela máquina estatal. Como explicam Castro e Lauande (2009), a administração pública burocrática não corresponde mais às exigências da sociedade civil no

⁵⁵ “As economias mais frágeis tiveram, em sua maioria, que obedecer às recomendações desses organismos para conseguir ajuda ou ao menos ‘aprovação’, a fim melhorar sua imagem diante dos credores e dos investidores internacionais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198).

⁵⁶ O termo é utilizado no campo econômico e se refere a um rigor teórico no controle dos gastos que ocasiona o corte de despesas.

atual contexto do capitalismo, devido à necessidade de uma administração pública eficiente, voltada à reconstrução do Estado.

Portanto, o gerencialismo busca atender às demandas políticas, econômicas e sociais mediante um novo paradigma pautado na NGP que, por seu turno:

[...] adota um modelo mercadológico, de avaliação em larga escala, de prestação de contas e de minimização do papel do Estado frente as políticas sociais. Nesse sentido, a democracia aos poucos vai saindo das agendas dos governos para dar espaço à centralização, aos cortes de despesas, à eficiência e à produtividade (SOUZA, 2016, p. 33).

Essas mudanças influenciaram significativamente o setor educacional brasileiro, no tocante à condução das políticas que abarcam novos significados para os princípios de autonomia, participação, descentralização e gestão democrática. “A gestão se apropria de termos característicos da gestão democrática: participação, autonomia, descentralização, porém, imprime sobre eles uma marca própria, contradizendo o sentido dado pela gestão democrática” (DRABACH, 2011, p. 5).

Na lógica gerencial, a autonomia é o cerne da ressignificação dos mecanismos da gestão democrática e assumiu a responsabilização das unidades escolares em relação ao sucesso ou ao fracasso das políticas educacionais. A participação assumiu, nesse novo modelo:

[...] a posição reservada aos usuários diretos da escola pública, como clientes de qualquer serviço, é a de avaliador externo de um serviço que adquiriu, a partir de padrões que não construiu, mas que lhes foram fornecidos por meio da possibilidade de aferir comparativamente os resultados entre as escolas (ADRIÃO, 2006, p. 79).

Outro mecanismo da gestão democrática que apresentou uma nova nuance no gerencialismo foi a descentralização. Conforme Drabach (2011), havia uma série de contradições nesse termo, pois, ao ser transportado para o modelo gerencial de gestão escolar, trouxe consigo ilusoriamente o mesmo significado atribuído à lógica democrática, o que, de certa forma, se tornou atrativo até mesmo aos não adeptos do neoliberalismo. No entanto, da maneira como se faz presente na escola, ocasionou o individualismo, ao entrar em contradição com o princípio democrático da descentralização por meio da tomada de decisão em vista do bem comum.

Com autonomia para buscar recursos, inclusive na manutenção da escola, são criadas brechas para o financiamento da educação nos setores privados. Além disso, a descentralização:

[...] está associada com uma série de instrumentos avaliativos especialmente testes que objetivam medir o desempenho das escolas. Se por um lado é

incentivada a autonomia e a descentralização das decisões na escola, por outro os testes de desempenho visam a padronização dos resultados e a busca da uniformidade do que se ensina na escola e da forma como se ensina (DRABACH, 2011, p. 7).

Nesse sentido, o receituário neoliberal leva a mudanças no modelo de gestão e em financiamentos, particularmente nos processos de avaliação. Nos anos 2000, as mudanças aconteceram no monitoramento que envolve a estruturação de índices e metas educativas, em consonância ao gerencialismo – para alcançá-los, modelos de gestão são delineados em políticas de avaliação e premiação, como trataremos na próxima seção.

A educação passa a conviver com estratégias e mecanismos de controle e regulação por meio da avaliação externa, com vistas à maior eficiência nos resultados. Com foco na avaliação externa, os resultados são articulados à gestão escolar e ao financiamento educacional, que se fundamenta na NGP. Para a implementação dessa nova forma de gerenciamento do setor público, o país adota estratégias referendadas no modelo empresarial, por meio de critérios de eficiência, eficácia e produtividade.

Particularmente, na área da educação, os neoliberais semearam um diagnóstico de que os problemas educacionais resultavam da “ineficiência” da gestão. Argumentavam que não faltavam recursos para a área, apenas eram mal geridos; faltava, portanto, profissionais eficazes dotados de competências para gerenciá-los. Deflagrou-se um período de profissionalização de gestores e professores. Esse movimento colocou os diretores de escola no centro das agendas, responsabilizando-os pelo desenvolvimento de escolas eficazes (SHIROMA, 2018, p. 91-92).

Desde então, o gerenciamento educacional é acompanhado pela perspectiva de modernização da gestão pública e democratização. Apesar de a gestão democrática estar pautada por bases legais, nas esferas nacional e estadual, ela é demarcada por características gerenciais, com a presença de mecanismos que visam à produtividade, eficácia, desempenho, valorização de resultados educacionais, premiações e responsabilização (SOUZA, 2016). A autora afirma que, na atual fase do capitalismo, marcado por globalização e neoliberalismo, a gestão democrática tem sofrido pressões do sistema mais amplo, o que pode limitar sua autonomia, ao dirigir as práticas organizacionais das escolas para uma ação gerencialista. Observa-se, porquanto, que a democratização está mais relacionada ao compartilhamento de responsabilidades.

No Brasil, dois eventos internacionais marcaram o período de reformas educacionais: a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada por Unesco, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e BM, com sede em Jomtien, na Tailândia, em 1990; e a Conferência

de Cúpula de Nova Déli, na Índia, em 1993. Os debates propulsionaram a elaboração de planos e políticas de educação dos países participantes, para assumirem orientações estabelecidas “tomando para si todo o aparato ideológico das agências financiadoras e, em troca, receberiam financiamentos para investimentos na educação” (SOUZA, 2016, p. 32). Nesse sentido, tais eventos foram um espaço de difusão das políticas internacionais para a educação.

A Conferência de Jomtien, convocada e financiada por BM, Unesco, Unicef e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), reuniu 155 países e teve, como temas principais, a consolidação do direito à educação e a busca por soluções para sanar os problemas educacionais como o analfabetismo. Os representantes das nações que estiveram presentes foram incentivados a elaborar planos decenais com diretrizes e metas contempladas em um plano de ação. No caso brasileiro, o MEC, com o desígnio de cumprir com os compromissos firmados em Jomtien, elaborou o PDEpT, a fim de ser executado no período de 10 anos, de 1993 a 2003, de acordo com as resoluções da conferência (MENEZES; SANTOS, 2001). Esse plano visava garantir o acesso à educação e aos conteúdos mínimos em matéria de aprendizagem, bem como erradicar o analfabetismo no Brasil.

Já a Conferência de Cúpula de Nova Déli na Índia focou na continuidade dos debates do encontro realizado em Jomtien e reuniu nove países em desenvolvimento (Brasil, Índia, México, China, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Indonésia), com patrocínio da Unesco, do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e do Unicef. Nesse evento, o Brasil, já no final do governo de Itamar Franco, apresentou o PDEpT para ilustrar o novo modelo de gestão educacional a ser seguido pelo país, com base em acordos assumidos em Jomtien, que conduziriam as políticas de educação e que resultaram na reforma educacional da década de 1990.

A elaboração do PDEpT pretendeu resgatar alguns princípios e se mostrou um instrumento voltado ao reordenamento institucional. Nesse sentido, determinados aspectos nos chamam a atenção, no que se refere ao modelo de gestão com traços gerenciais:

1. O Plano busca colocar uma dose de “**racionalidade**” e bom senso no setor da educação, relegados a segundo plano desde que o imediatismo e a visão de curto prazo se instalaram como parâmetros na gestão do sistema educacional. Os problemas que o sistema educacional enfrenta, os problemas econômicos e sociais do país, as diferenças regionais, as mudanças tecnológicas que ocorrem no mundo, a **ineficiência** de sua organização e gestão e a urgência em se prover ensino de qualidade como lastro para o desenvolvimento econômico e social do país, coloca como imprescindível e urgente a definição de objetivos a curto, médio e longo prazos, de estratégias e instrumentos operacionais compactuados entre todos os que têm responsabilidade pela educação, de forma a evitar desperdício de recursos financeiros e humanos. O

que o Plano busca é que todos os responsáveis pela educação olhem na mesma direção, concentrando recursos e esforços para a solução de problemas que são comuns, cruciais e urgentes (AMARAL SOBRINHO, 1993, p. 81, grifos nossos).

No trecho acima, há a preocupação de sanar os problemas de ineficácia da gestão, ao transpor a ele uma racionalidade para alcançar níveis de qualidade. Outro fator diz respeito a evitar desperdícios de recursos humanos e financeiros, o que sugere uma gestão eficaz e eficiente.

A educação de crianças e jovens não pode, assim, estar unicamente nas mãos do setor público. Educação é tarefa de toda a sociedade. A elaboração do Plano de forma conjunta pelo setor público (União, estados e municípios) e as instituições da sociedade civil fortalece a responsabilidade coletiva pela educação das crianças e jovens e sua inserção crítica e produtiva na sociedade. **Democratizar a educação não significa apenas ampliar e diversificar as oportunidades educacionais, mas construir um sistema com responsabilidades compartilhadas** (AMARAL SOBRINHO, 1993, p. 81-83, grifos nossos).

Vemos aqui a atuação não apenas da esfera pública na educação, como também de vários setores econômicos, para alertar que a educação é tarefa de toda a sociedade. Sob um viés democrático de compartilhamento de responsabilidades, o documento prevê as Parcerias Público-Privadas.

3. O Plano tem se mostrado um instrumento de articulação do sistema educacional. O processo de sua elaboração tem permitido que o Ministério da Educação e do Desporto, e os órgãos a ele subordinados, os estados, os municípios, as entidades representativas dos professores e **pais de alunos se voltem para a escola e seus problemas, na busca de superação de obstáculos que impedem a qualidade e a eficiência da escola**. A escola, que sempre foi relegada, passa a ser o centro das atenções. Cresce a consciência de que qualidade do ensino se dá no varejo de cada escola e não no atacado. Não se consegue qualidade no Ministério da Educação e do Desporto ou nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Assim, sem mudanças na escola, nos métodos, no relacionamento professor/alunos/diretor/pais, etc., as chances de alterações significativas nos indicadores atualmente existentes são pequenas. Ao incentivar o debate na escola entre professores, pais, comunidade, alunos, o Plano permite também a aproximação do cidadão com a escola, fazendo-o mais partícipe de um processo em que ele é o principal beneficiário. Favorece também o surgimento de novas lideranças nas escolas contribuindo para diminuir o risco de ações passageiras e da descontinuidade administrativa, marca registrada do setor educacional (AMARAL SOBRINHO, 1993, p. 81-83, grifos nossos).

Observam-se, nesse discurso, os mecanismos de responsabilização sobre os problemas dos estabelecimentos de ensino, na medida em que chama a sociedade de “beneficiária dos serviços educacionais”, para se aproximar da escola e superar as dificuldades que inviabilizam

a qualidade e a eficiência. Nesse caso, sugerem-se mudanças nos métodos e no relacionamento, para alcançar indicadores satisfatórios.

4. O Plano tem se mostrado um instrumento de mudanças na cultura organizacional. Deixou-se de lado a postura **centralizadora** de formulação e definição de metas, procedimentos, metodologias e estratégias por um órgão central e impostas para todo o sistema [...]. O *locus* da **eficiência** do sistema de ensino deslocou-se do Ministério e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação para a escola. A escola é o local onde se ministra ensino de qualidade, onde o aluno é aprovado, onde repete, de onde evade. **O baixo nível de aprendizado dos alunos, a evasão, a repetência e a reprovação sinalizam problemas na escola e não problema com os alunos.** O fortalecimento e a autonomia das escolas, hoje realidade em muitos estados e municípios, indicam as **mudanças nos modelos de gestão dos sistemas de ensino** (AMARAL SOBRINHO, 1993, p. 81-83, grifos nossos).

Mais uma vez, o discurso de descentralização, eficiência e qualidade está presente. De forma explícita, responsabiliza a escola por baixos níveis de aprendizado, repetência e evasão dos alunos, além de sinalizar a necessidade de mudanças no modelo de gestão da escola e dos sistemas de ensino.

5. O Plano, pelo incentivo à mobilização e à participação tem exposto algumas deficiências de gerenciamento do sistema educacional nas suas várias instâncias. A base de dados para o dimensionamento do sistema e para a elaboração dos principais indicadores é extremamente precária em grande número de estados e na grande maioria dos municípios. A ausência de dados e de indicadores mina a consistência de propostas, tornando-as mero exercício de previsão, sem maiores consequências. Não há previsão de recursos para o alcance das metas propostas. A falta de uma contabilidade de custos, de avaliação leva a que não se tenha claro onde colocar os recursos e a que resultados levarão as alocações de recursos em determinados insumos e não em outros. Maior **racionalidade** na organização dos meios e dos fins, melhor articulação das estruturas e mecanismos, as mudanças, em posturas que fundamentaram a ação das escolas e dos sistemas de ensino e maior conhecimento de deficiências criam um contexto favorável à implementação do Plano Decenal (AMARAL SOBRINHO, 1993, p. 81-83, grifo nosso).

Constatamos que a democratização se refere à descentralização das responsabilidades que, a partir da interação entre público e privado, passam a ser compartilhadas. Observa-se também que o plano atribui o fracasso dos alunos à escola e ignora, de certa forma, outros aspectos de cunho social, político e histórico que refletem nessa situação. Em síntese, o PDEpT traça como meta a implantação de novas formas gerenciais nas escolas públicas, com base na autonomia financeira, administrativa e pedagógica, o que constitui um instrumento para reordenar a instituição e a gestão.

Ao final do governo Itamar Franco, a gestão educacional já inicia as mudanças. No entanto, no governo FHC, em 1995, as reformas tiveram maior visibilidade, por meio de

alianças firmadas com gestores e organismos internacionais como BM e FMI, que passaram a ter influência direta na economia brasileira e na administração pública. Com isso, o Estado precisou buscar maior eficiência a partir das reformas gerenciais, cujo aumento da eficiência:

[...] é uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Em consequência a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados, e não no controle de procedimentos, na competição administrada, e no controle social direto (PEREIRA, 2001, p. 11).

Portanto, a reforma do Estado brasileiro tem relação direta com a lógica da defesa da desburocratização empreendida por Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro do governo FHC em 1995. Com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1998, elaborou-se o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), pautado no modelo gerencial de administração, cuja ideia geral é “descentralizar, delegar autoridade. Mas é preciso ser específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor” (PEREIRA, 1999, p. 33).

Alguns setores foram definidos para a descentralização, como “o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado” (PEREIRA, 1999, p. 34). Desde então, se intensificam as práticas avaliativas no Brasil, que passam a definir padrões de qualidade a partir de resultados da educação. Concordamos com Peroni (2013), quando afirma que a qualidade almejada está intimamente ligada à produtividade e ao rendimento.

Nos princípios de eficiência, descentralização, controle de resultados e competição, a educação adota novas estratégias já traçadas e elaboradas pelos países centrais. Para compreendermos essas mudanças, recorreremos ao conjunto de reformas educativas propostas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁵⁷, que apresenta as seguintes medidas (TORRES, 1996, apud ALTMANN, 2002, p. 80):

- a) Prioridade depositada sobre a Educação Básica.
- b) Melhoria da qualidade (e da **eficácia**) da educação como eixo da reforma educativa. **A qualidade localiza-se nos resultados e esses se verificam no rendimento escolar.** Os fatores determinantes de um aprendizado efetivo são em ordem de prioridade: bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimentos e experiência do professor, laboratórios, salário do professor, tamanho da classe. Levando-se em conta os custos e

⁵⁷ O BIRD concede empréstimos aos países em desenvolvimento de renda média. Assim como outras instituições internacionais, é integrante do BM e possui sede no Estados Unidos.

benefícios desses investimentos, o BIRD recomenda investir prioritariamente no aumento do tempo de instrução, na oferta de livros didáticos (os quais são vistos como a expressão operativa do currículo e cuja produção e distribuição deve ser deixada ao setor privado) e no melhoramento do conhecimento dos professores (privilegiando a formação em serviço em detrimento da formação inicial).

c) Prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa, dentre os quais assume grande importância a **descentralização**.

d) Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados. Os governos devem manter centralizadas apenas quatro funções: (1) fixar padrões; (2) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; (3) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; e (4) **monitorar o desempenho escolar**.

e) Convocação para uma maior **participação** dos pais e da comunidade nos assuntos escolares.

f) Impulso para o setor privado e organismos **não-governamentais** como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na implementação.

g) Mobilização e alocação **eficaz** de recursos adicionais para a educação como temas principais do diálogo e da negociação com os governos.

h) Um enfoque setorial.

i) Definição de políticas e estratégias baseadas na análise econômica (grifos nossos).

Diante dessas reformas, observa-se uma retomada dos princípios teóricos da administração de empresas, porém com uma característica renovada que segue a atual conjuntura global e neoliberal; “na verdade, trata-se do ressurgimento ou do revigoramento da abordagem tecnicista da educação e da gestão, reatualizada com as roupagens que os rumos da acumulação lhe impingiram” (AZEVEDO, 2011, p. 418). Na análise de Sander (2009, p. 45):

O exame dessas reformas revela uma renovada transposição de conceitos e práticas neofayolistas e neotayloristas do gerencialismo empresarial e comercial para o setor público e para a educação, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação estandardizada de desempenho, descentralização, privatização e adoção maciça da tecnologia da informação. Nasce, assim, formas de pedagogia corporativa, que lançam mão dos princípios e métodos gerenciais do enfoque da qualidade total, visando a garantir elevados níveis de capital humano como vantagem competitiva. Esses conceitos impõem decisões administrativas preocupadas em aumentar a produtividade e a eficiência econômica das escolas e universidades, incentivando a competitividade a qualquer custo, independentemente de seu significado e qualidade substantiva e de sua validade ética e relevância cultural.

Como afirma SOUZA (2016), o tecnicismo, tão presente na teoria da administração científica e, conseqüentemente, na esfera educacional pública, desde a década de 1940 foi a base para a organização e estruturação de um modelo com ênfase na eficiência, na eficácia e nos resultados. O setor educacional, a partir da década de 1990, começou a elaborar projetos e

programas como o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA)⁵⁸ e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), para atender aos princípios gerenciais e melhorar a qualidade do ensino conforme os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Conferência de Educação para Todos em Jomtien e nos demais encontros da década de 1990 que influenciaram as reformas educacionais. Conceitos de descentralização e autonomia passaram a ser mecanismos para alcançar a qualidade da educação e sanar problemas na área.

Vale ressaltar que, na década de 1980, a descentralização estava relacionada à democratização da educação, com foco na ampliação de oportunidades. Na década de 1990, a descentralização acompanhou os objetivos das reformas que visavam buscar a qualidade e modernização da gestão pública. Para Cardoso (1995), as medidas para a educação se atentavam à diminuição da responsabilidade do MEC, aos padrões de aprendizagem e conteúdos curriculares básicos, além dos sistemas nacionais de avaliação de desempenho de escolas e sistemas educacionais, para alcançar as metas de qualidade. Estabelece-se, assim, uma política neoliberal que desencadeia várias iniciativas de privatizações, competitividade e eficiência para atender ao processo de globalização (KLEBIS, 2010). Além da descentralização da administração das políticas sociais, busca-se maior eficiência no gasto social e articulação com o setor privado, no que tange à oferta da educação.

A gestão escolar e os programas de formação continuada dos profissionais da educação ganham importância estratégica para a realização das reformas educativas, a partir de 1995, com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso. Várias medidas surgem com o objetivo de adequar o Brasil à nova ordem: Parâmetros Curriculares Nacionais; Diretrizes Curriculares Nacionais para os diversos níveis e modalidades de ensino; Avaliação do SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio; SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior; FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (KLEBIS, 2010, p. 82).

⁵⁸ Programa do MEC criado em 1995, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, que visa promover um conjunto de ações voltadas à melhoria da qualidade do Ensino Fundamental, além de ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. É financiado com recursos do governo federal e do BID, e dentre suas ações se destaca o PDE-Escola, que atua no planejamento estratégico e participativo, ou seja, objetiva ao aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e inclusiva. O PDE-Escola atende instituições com baixo rendimento no Índice de Desenvolvimento da Educação básica (IDEB), por meio de uma ferramenta de planejamento estratégico, disponível no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), identificar os seus principais desafios e, a partir daí, desenvolver e implementar ações que melhorem os seus resultados, oferecendo apoio técnico e financeiro. O PDE-Escola, concebido no âmbito do Fundescola, é objeto do acordo de empréstimo firmado em 1998 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência (MENEZES; SANTOS, 2001).

Nesse contexto político e econômico é aprovada a LDB n. 9.394 (BRASIL, 1996), cujo conteúdo explicita a estruturação dos sistemas de avaliação que, para Cury (2002), são atrelados à melhoria da qualidade do ensino. O art. 6º da referida lei assume a necessidade de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996). Ademais:

[...] a LDB assinala em seu Artigo 2º que “a educação, dever da família e do Estado inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A inversão da responsabilidade com relação à educação pela LDB, colocando em primeiro lugar a família e depois o Estado, não foi por mero acaso. Fica evidenciado o princípio do “Estado Mínimo” presente nas políticas neoliberais que, sem dúvida, influenciaram a elaboração do seu texto final (KLEBIS, 2010, p. 78).

Notou-se também a adesão de programas empresariais no contexto escolar, que variavam desde os modelos da “qualidade total” até as parcerias entre empresa e escola. Os diretores dos estabelecimentos de ensino são convocados a participarem de iniciativas de premiações em gestão escolar, em que há a necessidade de seguir modelos de boas práticas.

O neoliberalismo formula um conceito específico de qualidade, decorrente das práticas empresariais é transferido, sem mediações, para o campo educacional. As instituições escolares devem ser pensadas e avaliadas (isto é, devem julgados seus resultados), como se fossem empresas produtivas. Produz-se nelas um tipo específico de mercadoria (o conhecimento, o aluno escolarizado, o currículo) e, conseqüentemente, suas práticas devem estar submetidas aos mesmos critérios de avaliação que se aplicam em toda empresa dinâmica, eficiente e flexível. Se os sistemas de *Total Quality Control* (TQC) têm demonstrado um êxito comprovado no mundo dos negócios, deverão produzir os mesmos efeitos produtivos no campo educacional (GENTILI, 2000, p. 25).

A melhoria do ensino e da gestão passa a ser mensurada por números, cujas iniciativas governamentais no campo educacional pretendem melhorar os resultados e índices educacionais. Criaram-se parâmetros curriculares nacionais para o estabelecimento de metas educativas a serem alcançadas com a implementação de sistemas de avaliações que servem de monitoramento no que se refere ao alcance de metas educacionais, aspectos que abordaremos no tópico a seguir.

3.4 Avaliação externa no contexto da NGP: limitações à gestão democrática?

Uma das principais recomendações da NGP para promover a eficiência e a eficácia pública é a gestão orientada aos resultados. A partir das reformas dos anos 1990, diferentes sistemas de avaliação na educação abrangeram várias etapas do ensino e se tornaram ferramentas de monitoramento, controle e critérios de seleção de escolas premiadas por boas práticas de gestão, juntamente aos resultados das avaliações externas, como é o caso do PGE.

O sistema de avaliação garante ao poder público a busca pelos resultados almejados, o que contribui sobremaneira para a eficiência da máquina pública. Essas avaliações realizadas em âmbito nacional se encontram em vários segmentos, desde a Educação Básica até o Ensino Superior.

[...] a NGP tem na avaliação um de seus principais mecanismos de regulação. É por meio da avaliação que ela monitora a pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade. A discussão sobre a qualidade da educação tem posto no centro das políticas educacionais a avaliação do desempenho acadêmico como único critério de verdade e mecanismo de distribuição dos bens sociais, comprometendo o direito à educação de importantes segmentos populacionais (OLIVEIRA, 2015, p. 640).

Siqueira (2017) explica que, apesar da relevância dada às avaliações externas⁵⁹ na década de 1990, o interesse por esse tipo de diagnóstico no sistema educacional brasileiro remonta aos anos 1930, com influência do modelo dos Estados Unidos. No período do Estado Novo (1937-1945), valorizou-se a mensuração de resultados como um elemento relevante para o governo e, em 1950, a estatística se apresenta como ferramenta útil ao planejamento educacional brasileiro.

Conforme a autora, as décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos foram marcadas por vários dispositivos de controle, a fim de acompanhar os gastos destinados ao financiamento da educação (as escolas eram pressionadas a prestar contas dos investimentos recebidos). Naquele período, os Estados Unidos buscavam um ensino mais eficiente, em razão da supremacia soviética obtida com o lançamento do primeiro satélite no espaço.

A importância dada às avaliações externas nos Estados Unidos influenciou a reforma educacional no Brasil, se tornou o foco na década de 1990 e se firmou como elemento estratégico para a gestão da educação pública brasileira nos anos posteriores. Em nosso país, o Sistema Nacional de Educação Básica (SAEB) representa uma iniciativa de implementação dessas políticas, com provas padronizadas apresentadas como possibilidade de melhoria de

⁵⁹ Também chamadas de “avaliações em larga escala” ou “avaliações sistêmicas”.

qualidade que se traduz em números, ou seja, é “quantitativa” e se relaciona à produtividade e ao rendimento (SIQUEIRA, 2017). A autora chama a atenção para o fato de que as avaliações em larga escala estavam atreladas a um movimento macro de reforma do Estado, com busca pela eficiência dos serviços oferecidos, em que se destaca a descentralização de responsabilidades – essa demanda é apresentada no art. 9º da LDB (BRASIL, 1996), como citado anteriormente.

Já nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015), houve o aprofundamento do sistema de avaliação iniciado no governo no governo FHC, tanto para a Educação Básica quanto para o Ensino Superior, em um movimento ainda em curso na conjuntura brasileira. Aqui, as avaliações serviram de referência para a elaboração e a implementação de políticas públicas educacionais.

Com relação ao Ensino Superior, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); já o Ensino Médio é aferido pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); na Educação Básica, há a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC) – conhecida também como Prova Brasil –, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), que fazem parte do SAEB⁶⁰, cujo objetivo é fornecer dados para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A Prova Brasil surgiu para ampliar o Saeb criado em 1990. As avaliações são elaboradas pelo Inep e pretendem verificar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro, por meio de testes padronizados e questionários socioeconômicos. De acordo com o art. 1º da Portaria do MEC n. 931 (BRASIL, 2005), os objetivos gerais da Prova Brasil são:

- a) Avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;
- b) Contribuir para o desenvolvimento em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;
- c) Concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades, e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional;
- d) Oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares.

Tais avaliações são de língua portuguesa e matemática, as quais são aplicadas no 5º e 9º

⁶⁰ A partir de 2019, todas as avaliações passaram a ser chamadas de Saeb – ANA, Anresc ou Prova Brasil e Aneb. Elas perderam tais nomenclaturas e foram agrupadas sob o mesmo nome desse sistema, acompanhadas pela etapa correspondente.

ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Ao responderem ao questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações que podem estar associadas ao desempenho – tal documento também recebe respostas de professores e diretores das escolas diagnosticadas e avaliadas, com vistas a traçar o perfil profissional e as condições de trabalho dos docentes. Por meio dessas informações, o MEC e os referidos órgãos podem definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação, com o direcionamento de recursos técnicos e financeiros para áreas identificadas como prioritárias. Nesse sentido, a Prova Brasil é o principal indicador adotado pelo Governo Federal para traçar metas educacionais a serem alcançadas por escolas e redes estaduais e municipais.

Desde a década de 1990, quando o MEC e o Inep implantaram o Saeb, houve crescente pressão pela melhoria da qualidade da educação, que induziu estados e municípios a avaliarem as políticas educacionais. Nesse sentido, eles também passaram a utilizar mecanismos de avaliação mais precisos, com manutenção dos próprios sistemas de avaliação (MINAS GERAIS, 2011).

No caso de Minas Gerais, criou-se o Sistema Mineiro de Avaliação (SIMAVE) que, por meio do Programa de Avaliação da Educação Básica (PROEB) e do Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), fornece informações educacionais com uma frequência maior que o Saeb.

O Proeb é uma avaliação de larga escala que objetiva avaliar alunos do 5º ao 9º ano do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio em provas de português e matemática, além de diagnosticar a qualidade e a eficiência do ensino público de Minas Gerais. Já o Proalfa é uma avaliação que, a partir de um diagnóstico, visa identificar níveis de aprendizagem dos alunos em alfabetização, tanto na apropriação do sistema de escrita quanto nos usos sociais da leitura, da escrita e do letramento.

Por meio do diagnóstico, espera-se que professores e gestores definam estratégias de atuação junto aos alunos, com o escopo de ampliar os níveis de aprendizagem, de acordo com as metas estabelecidas para a faixa etária/ano de escolarização. Com tais dados, é possível (re)planejar a gestão do ensino e da escola, para que todas as crianças da rede pública estejam alfabetizadas aos oito anos de idade (SIMAVE, 2009). Convém salientar que o desempenho obtido pelos estabelecimentos de ensino é publicado em forma de relatório no Boletim de Resultados (direcionado às SREs), em que cada escola recebe o resultado individualmente.

Segundo a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG), pretende-se fornecer subsídios ao governo estadual e às prefeituras municipais para a tomada de decisões relacionadas às políticas públicas educacionais; e às instituições de ensino, para direcionar as

práticas pedagógicas. Caso o resultado da escola não seja o esperado, seus membros precisam refletir sobre as práticas adotadas; logo, os baixos desempenhos dos estudantes recaem sobre esses profissionais. Diante disso, questionamos: é possível identificar a prática de culpabilização e responsabilização expressa em tais políticas de avaliações, aliada à busca crescente por resultados?

Importante ressaltar que, no caso brasileiro, a preocupação com a qualidade no âmbito da política educacional é sinalizada no PDE, lançado em 2007 pelo MEC, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Por meio do Programa de Aceleração da Economia (PAC), o governo se preocupava em elevar a qualidade da educação em todas as modalidades e níveis, a fim de viabilizar o desenvolvimento do país. No mesmo ano foi criado o Ideb pelo Inep e é parte integrante do PDE.

O PDE é um conjunto de programas e iniciativas, a exemplo do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, criado por meio do Decreto n. 6.094 (BRASIL, 2007), em regime de colaboração com estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil. Com ações de assistência financeira e técnica, tal documento promove a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação.

No Plano de Metas, encontram-se proposições para formular o Plano de Ações Articuladas (PAR), que visa colaborar com o planejamento educacional das instituições educacionais dos municípios e estados brasileiros, ao fortalecer o regime de colaboração entre os Entes da Federação. Estes, por sua vez, passaram a receber assistência técnica e financeira, de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano de Metas. As ações levaram em conta os resultados e a melhoria do desempenho educacional medido pelo Ideb.

Com isso, diagnostica-se a situação educacional dos municípios por meio do PAR produzido pelas equipes técnicas das secretarias locais. Esse documento se estrutura em quatro dimensões, conforme o art. 8º, § 3º do Decreto n. 6.094: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física (BRASIL, 2007). As dimensões do PAR se subdividem em áreas de atuação, as quais possuem indicadores de qualidade delineados nas diretrizes presentes no referido decreto. Nesse sentido, o Ideb é o principal indicador de desempenho do Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação e se constitui em uma ferramenta de verificação do cumprimento das metas estabelecidas no termo de adesão ao compromisso pelos Entes da Federação, ao indicar os avanços ou retrocessos na política educacional.

Hattge (2014), ao analisar o movimento Todos pela Educação, percebe a centralidade da performatividade e de que forma ela opera no movimento por meio de estratégias

fundamentais de inclusão nos sistemas educacionais e, ao mesmo tempo, de difusão de uma cultura de metas a serem alcançadas. Dessa maneira, reconfigura-se a aprendizagem em desempenho e na produção de dados estatísticos a partir de avaliações em larga escala, em que o Ideb se apresenta como o principal indicador de desempenho.

O Ideb é calculado bianualmente e pretende medir a qualidade das escolas públicas brasileiras e de cada rede de ensino, assim como reunir conceitos considerados importantes, como o fluxo escolar e a proficiência média dos alunos. Para tanto, são utilizados os dados disponíveis no Censo Escolar⁶¹ sobre as aprovações e as médias de desempenho nas avaliações, sobretudo o Saeb (para os Entes da Federação e o país) e a Prova Brasil (para os municípios), ou seja, o Ideb se baseia nesta última avaliação. Portanto, os índices melhorados do Ideb estão diretamente relacionados aos resultados de outras avaliações mencionadas, além do baixo índice de reprovações e da assiduidade atrelada à quantidade menor de abandonos.

Resultados são apresentados em uma escala de zero a dez. O MEC traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e rede de ensino; assim, é preciso obter a nota 6,0, média mínima dos países desenvolvidos, até 2022. O Ideb tem induzido à qualidade. Freitas (2007) o considera uma política de responsabilização, pois, ao submeter estados e municípios às avaliações, tal medida política responsabiliza os Entes da Federação pelo fracasso da educação, pois o objetivo é mensurar o conhecimento e a gestão educacional.

Para Bonamino e Franco (1999), a *accountability* no âmbito educacional brasileiro é vinculada ao ciclo de avaliações em larga escala, quando estas se tornam políticas de responsabilização. No entanto, tais processos se firmam e intensificam a partir de 2007 com a implantação do Ideb, considerado pelos autores o principal indicador de *accountability* do país. A partir disso, ferramentas de publicização dos resultados são criadas como mecanismos de controle e:

[...] ao mesmo tempo em que se descentraliza a gestão e o financiamento, centraliza-se o processo de avaliação e controle. Para exercer o controle necessário surge a necessidade de implantação de um sistema de informações com o objetivo de divulgar e cobrar os resultados do desempenho nas avaliações externas (KLEBIS, 2010, p. 133).

Portanto, a avaliação em larga escala se tornou um instrumento para monitorar, fiscalizar e gerar dados que redimensionam as tomadas de decisões, além de fornecer subsídios para formulação e acompanhamento das políticas públicas voltadas à eficácia da educação

⁶¹ O Censo Escolar é coordenado pelo Inep e constitui o principal instrumento de coleta de informações da Educação Básica brasileira.

brasileira. Esses índices têm sido publicados e disponibilizados à população por diferentes meios de comunicação, em que reforçam os mecanismos de performatividade, como abordamos anteriormente.

Ao analisar a avaliação em larga escala no Brasil, Esquinsani (2010) observa que a mídia potencializa o caráter de performatividade das avaliações externas, no contexto do Estado avaliador⁶², na medida em que torna públicos (e relevantes) os indicadores de escolas e sistemas de ensino, com foco na competição e no desempenho como parâmetros de qualidade. O PNE de 2014, em sua submeta 7.36, visa “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014).

Bonamino e Souza (2012) dividem a política de avaliação externa no Brasil em três gerações: a primeira, representada pelo Saeb, tem um caráter diagnóstico da qualidade da educação, mas sem consequências nos currículos e nas escolas; na segunda, representada pela Prova Brasil, ocorre uma publicização/divulgação dos resultados, o que demonstra os mecanismos de responsabilização – as consequências nessa fase não são materiais, mas simbólicas, uma vez que, com tal iniciativa, se pretende estimular os pais e/ou responsáveis a reivindicar e pressionar por melhorias na qualidade do ensino; e na terceira, as variadas avaliações demonstram e acentuam os mecanismos de responsabilização de maneira intensa, com reflexos diretos em recompensas, prêmios e bônus que, além de utilizarem os resultados para mensurar a qualidade do ensino, os associam à qualidade da gestão.

Sistemas de avaliação se revelaram como mecanismos de pressão e culpabilização da escola e dos professores em razão do baixo desempenho. Como afirma Klebis (2010), o gestor escolar recebe a árdua tarefa de encontrar coerência entre as exigências do sistema e as necessidades reais da escola. Ao observar a lógica empresarial da gestão pública e das atuais políticas de avaliação que têm se firmado no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, Freitas (2012, p. 383) afirma que o tecnicismo se mostra sob a forma de uma teoria da responsabilização meritocrática e gerencialista, em que há “a racionalidade técnica na forma de *standards* ou expectativas de aprendizagens avaliadas em testes padronizados e a ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições)”.

No tocante à responsabilização, o autor indica a prevalência de três elementos: os testes para os estudantes, a divulgação dos resultados de forma pública e as recompensas e sanções.

⁶² O Estado deixa de ser provedor de políticas públicas e passa a avaliar a prestação dos serviços públicos por meio de mecanismos de monitoramento, fiscalização e resultados.

Com relação a esse último tópico, há uma relação com o caráter meritocrático do sistema, aliado à exposição pública – essa meritocracia perpassa, portanto, a responsabilização. Nos contextos macro dessas políticas:

Na realidade, estamos lidando com uma verdadeira ideologia da avaliação, que já vimos em ação nos Estados Unidos e agora ganha o mundo. Ela depende desse impulso constante à racionalidade contábil que, com grande força de convencimento, equipara toda ação humana a uma ação técnica mensurável por indicadores quantitativos. Aliás, é frequente a análoga com a produção das empresas. Pretende-se calcular o “produto”, ou melhor o valor agregado de uma escola, exatamente como se calcula a receita ou o valor agregado de uma empresa (LAVAL, 2019, p. 215).

Em se tratando da escola, diferenças sociais são convertidas em discrepâncias nos indicadores de desempenho. O que passa a ser verificado e enfatizado é se a escola teve equidade e se conseguiu corrigir as distorções verificadas nos resultados; por conseguinte, questões relacionadas à desigualdade social são relegadas a um segundo plano.

Freitas (2014, p. 1092) pondera que, na lógica empresarial baseada na avaliação como mecanismo de mensurar a qualidade, é necessário considerar que:

[...] nesses últimos 20 anos, o grande desenvolvimento das avaliações externas (Prova Brasil, Saesp, Enem, ANA e outras) confirmou a posição de centralidade da categoria da avaliação e revelou outras conexões não imaginadas. Na luta pelo controle do processo pedagógico das escolas, o Estado é cada vez mais disputado por forças sociais liberal-conservadoras que procuram assumir, por meio de avaliações externas, o controle e o fortalecimento dos processos de avaliação internos da escola (formais e informais) e a partir destes subordinar as categorias do processo pedagógico a seus interesses, vale dizer, preservar e aumentar o controle sobre os objetivos, o conteúdo e até sobre os métodos da escola. A organização do trabalho pedagógico da sala de aula e da escola ficou cada vez mais padronizada, esvaziando a ação dos profissionais da educação sobre as categorias do processo pedagógico, de forma a cercear um possível avanço progressista no interior da escola e atrelar esta instituição às necessidades da reestruturação produtiva e do crescimento empresarial.

Sobre as implicações das iniciativas do Estado nas avaliações, Souza (2003, p. 187) elenca as seguintes características:

- ênfase nos produtos ou resultados;
- atribuição de mérito tomando-se individualmente instituições ou alunos;
- dados de desempenho escalonados, resultando em classificação;
- uso de dados predominantemente quantitativos;
- destaque à avaliação externa, não articulada à autoavaliação.

Existem pelo menos duas correntes de pensamento sobre autoavaliação ou avaliação institucional em educação: a avaliação para transformação e aperfeiçoamento, ligada à

(re)construção do projeto institucional e do projeto pedagógico, que convoca todos os membros da comunidade escolar para participarem efetivamente na transformação e melhoria da realidade institucional – em uma concepção de gestão democrática, ela é positiva, pois o gestor auxilia na sensibilização da comunidade sobre o aproveitamento dos resultados obtidos do processo, o que permite corrigir e (re)definir os rumos da escola; e autoavaliação para o controle ou meritocrática, em que a avaliação institucional engloba a autoavaliação, mas os resultados têm efeito de pontuação para classificar ou promover o ranking entre instituições, privilegiando a competição (FERNANDES, 2002).

Diante das discussões ora apresentadas verificamos que, nas reformas educativas, há um maior poder centralizador do Estado, que deixa de ser condutor de políticas públicas e se torna avaliador. Assim, ele exerce maior controle sobre as instituições educativas por intermédio das políticas de avaliação em larga escala. A fim de conseguir as metas estabelecidas, o Estado brasileiro adota políticas de premiações que valorizam os resultados educacionais e que se caracterizam por parcerias com entidades privadas (essas parcerias têm várias características, como veremos a seguir) –, e:

[...] tais mudanças na educação são parte de um processo de transformação mais amplo fundamental que perpassa o setor público. Existem variações e diferenças setoriais, mas elas não deveriam impedir de ver a educação neste cenário de mudanças sistêmicas (BALL, 2011, p. 33).

Com a acentuação dos mecanismos de responsabilização e a junção desses resultados à qualidade da gestão, verificamos limites para a gestão em uma perspectiva democrática. Ao invés da busca pela qualidade educacional por meio de um trabalho participativo e coletivo, aguçam-se a competitividade e a comparação, responsabilização, além do ranqueamento entre as escolas.

3.5 As parcerias entre o público e o privado no contexto educacional da NGP

Além das avaliações em larga escala, outra característica das reformas educacionais de 1990 com a NGP é a busca pela eficiência e eficácia dos serviços públicos, ao utilizar menos recursos – nesse caso, uma das estratégias adotadas se refere às Parcerias Público-Privadas. O estudo sobre a literatura que abarca essa temática nos possibilitou constatar que era muito presente, naquela época, a incorporação do empresariado nacional nos debates educacionais, “com especial destaque para o apelo ao apoio comunitário, novas formas de contratação com a sociedade, passando a envolver cada vez mais o setor empresarial” (OLIVEIRA, 2015, p. 633).

Segundo Peroni et al. (2013), a relação entre o público e o privado na educação não representa um fato novo e isolado, e sim uma modificação no decorrer do tempo, tomando por base, até mesmo, as cartas constitucionais além das legislações específicas durante a década de 1990. Contudo, a partir dessa época, intensificaram-se as velhas tendências e se desenvolveram novas perspectivas para tal relação, conforme os critérios do mercado.

Costa (2019) chama a atenção para o fato de que o Art. 20⁶³ dos incisos I a IV da LDB (BRASIL, 1996) possibilitou o recebimento de recursos públicos por parte das instituições comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos, bem como assegurou a participação do setor privado na educação brasileira.

No que concerne aos elementos que caracterizam a relação entre público e privado no Brasil, Sandri (2016, p. 37) identifica três dimensões, a saber:

- a) A relação público-privado na educação brasileira está associada ao “direito à educação” (perspectiva pública) e à “liberdade de ensino” (perspectiva privada).
- b) A relação público-privado se constitui, também, pelas disputas entre setor público e setor privado por recursos financeiros públicos;
- c) Atuação dos empresários de vários setores econômicos, na educação pública, por meio de Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organização Social (OS), Institutos, Fundações, entre outras instituições.

No primeiro exemplo, segundo a autora, essa relação se caracterizou ao longo da história pelas disputas entre as escolas pública e privada. A princípio, a esfera particular lutava pela manutenção de sua hegemonia quanto ao desenvolvimento das instituições públicas tidas como “concorrentes”.

⁶³ Nesta pesquisa, ao consultarmos o artigo citado pelo autor, observamos que ele foi revogado em 2019:

~~Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: (Regulamento) (Regulamento) (Revogado pela Lei nº 13.868, de 2019)~~

~~I—particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; (Revogado pela Lei nº 13.868, de 2019)~~

~~II—comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;~~

~~II—comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 11.183, de 2005)~~

~~II—comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009) (Revogado pela Lei nº 13.868, de 2019)~~

~~III—profissionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação profissional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; (Revogado pela Lei nº 13.868, de 2019)~~

~~IV—filantrópicas, na forma da lei; (Revogado pela Lei nº 13.868, de 2019)~~

Segundo Sandri (2016), no âmbito da educação brasileira dos anos 1930, a relação entre o público e o particular se apresentou complexa, pois ainda havia a preocupação do setor privado, principalmente o confessional, com um possível monopólio estatal da educação – aqui, a defesa pelo direito à educação e pela expansão da escola pública se tornava cada vez mais evidente. Nesse período, houve um aprofundamento da divisão entre os chamados “reformadores” que defendiam novos métodos pedagógicos.

Outro momento relacionado à relação entre público e privado diz respeito à Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961). Ao mesmo tempo em que reforçou o direito à educação por meio da oferta pública, tal dispositivo da lei também fortaleceu os interesses privados, ao garantir o repasse de recursos financeiros públicos e a liberdade de ensino para as escolas particulares. A ideia de liberdade estava relacionada ao direito de as famílias escolherem o caminho educacional para os filhos, entre os poderes público e privado:

A LDB 4.024/1961 atribui ao Conselho Federal de Educação e aos Conselhos Estaduais a função de distribuir bolsas de estudos e financiamento para os diversos graus de estudo, sendo assim, os representantes da iniciativa privada que estavam nos Conselhos tinham a oportunidade de direcionarem os recursos públicos de acordo com seus interesses (VIEIRA, 2015, apud SANDRI, 2016, p. 45).

Diante disso, a autora destaca esse período como um momento de embate entre os setores público e privado para além de questões pedagógicas, uma vez que as discussões envolveram a (des)centralização do Estado frente à educação. A esfera particular buscou assegurar os recursos públicos sem que fossem fiscalizados pelo Estado, com a concomitante ampliação dos movimentos sociais em defesa da escola pública de qualidade.

Na Ditadura Militar (1964-1985), tal relação se configurou em dois sentidos: no repasse de recursos públicos para cursos profissionalizantes de instituições privadas; e na realização de empréstimos pelos governos brasileiros aos órgãos internacionais financeiros. Os acordos MEC-USAID, por exemplo, refletiram em mudanças na organização e no currículo escolar (ROMANELLI, 2003).

Conforme Sandri (2016), a partir de 1990 ocorreram restrições do Estado na oferta e no financiamento de políticas públicas, o que contribuiu para a ampliação do setor privado de educação. Tal fato pode ser observado tanto na Educação Profissional quanto no Ensino Superior, com expansão da esfera particular em detrimento da redução da oferta pública dessa modalidade/nível educacional. Vale ressaltar que a esfera empresarial ganha espaço relevante na disponibilização desses serviços.

Nesse sentido, as intervenções da iniciativa privada, por meio de suas instituições ou com a transferência da lógica do mercado para as instituições públicas, estão pautadas nos argumentos que qualificam o setor público como oneroso e sem eficiência. “Esses discursos partem da retórica neoliberal que apresenta o privado como alternativa à ineficiência e ineficácia do setor público foram retomados e ressignificados pela Terceira Via (COSTA, 2019, p. 164).

Ao analisar as semelhanças e diferenças entre o neoliberalismo e a terceira via, Peroni (2012, p. 21-22) argumenta que:

[...] algumas estratégias são diferentes e outras, semelhantes. O neoliberalismo propõe o Estado mínimo, privatizando e Pro-Posições, tendo o mercado como parâmetro para a gestão pública; a Terceira Via propõe reformar o Estado, argumentando que este é ineficiente; assim, a reforma do Estado terá como parâmetro de qualidade o mercado, por intermédio da administração gerencial, fortalecendo a lógica de mercado dentro da administração pública. Dessa maneira, tanto o neoliberalismo quanto a Terceira Via usam a gestão gerencial como parâmetro para a gestão pública [...] nesse sentido, questionamos o que significam democracia e participação para a Terceira Via, quando a sociedade civil é muito mais chamada a executar tarefas do que a participar nas decisões e no controle social. A democratização seria apenas para repassar tarefas que deveriam ser do Estado.

Portanto, para reafirmar essa relação, afirma-se que o setor privado é eficiente, e o público, ineficiente, com a justificativa de que as técnicas gerenciais privadas deveriam ser transferidas para a esfera pública:

[...] o empresariado brasileiro, munido de diferentes estratégias de intervenção na educação pública, busca consolidar como consensual o seu padrão cultural no âmbito da sociedade política e no conjunto das instituições públicas (SANDRI, 2016, p. 55).

Com a reforma, há a intensificação e a diversificação das parcerias. A mudança do papel do Estado de executor para regulador contribui para a atuação da iniciativa privada e diminui a sua atuação nas políticas públicas em detrimento do “público não estatal”. A relação entre público e privado apresenta variações nas articulações da educação pública, em todos os níveis de ensino e modalidades de educação, por intermédio de setores representados por Organizações não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), dentre outras instituições.

A fim de compreender essas variações e tendências da relação entre público e privado na educação pública, a autora apresenta três formas de atuações dos segmentos denominados de “público não estatal” e de empresas privadas:

- a) Parceria Público-Privada na Educação – ações de instituições privadas e/ou suas representantes que recebem verbas públicas para desenvolverem trabalhos na área educacional em substituição ao trabalho da escola pública;
- b) trabalho voluntário independente como “responsabilidade” do cidadão e trabalho voluntário institucional como “responsabilidade” da empresa;
- c) instituições como ONGs, Fundações e Institutos, consideradas sem fins lucrativos e vinculadas às empresas privadas, que atuam como prestadoras de serviço educacional ou na intervenção direta junto à escola pública (SANDRI, 2017, p. 58).

O interesse do empresariado no campo educacional está relacionado aos discursos de responsabilidade social, e a educação tem sido adotada como bandeira das empresas também pelo constante apelo ao trabalho voluntário verificado na década de 1990, com respaldo na Lei n. 9.608 (BRASIL, 1998), que regulamentou esse serviço não remunerado sem acesso aos direitos trabalhistas. Tal prática, no âmbito escolar, tem a finalidade de suprir as necessidades das escolas públicas.

Sendo assim, empresas de diversos ramos econômicos – financeiro, telefônico, metalúrgico, de cosméticos entre outros – têm desenvolvido ações voltadas à educação pública:

O empresariado cria conteúdos e formas de intervenção nas diversas dimensões da educação escolar, tais como: formação de professores, gestão escolar, currículo escolar (formação humana) e avaliação do desempenho acadêmico dos alunos, especialmente, nas avaliações de grande escala. Em alguns casos, esses projetos são alheios às orientações e/ou normativas legais, com isso, exercendo certa liberdade de ensino (SANDRI, 2016, p. 65).

Essa tendência se aprofundou no decorrer dos governos Lula e Dilma Rousseff, com a abertura para a participação de segmentos do empresariado brasileiro na definição de políticas educacionais. Contraditoriamente, houve certo espaço para os intelectuais da educação e movimentos sociais voltados à defesa da escola pública.

Segundo Sandri (2016), no segundo mandato do governo Lula, o empresariado brasileiro teve participação expressiva na elaboração de políticas para a educação, ao ponto de uma delas – Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação – ser semelhante a outro movimento das organizações privadas – Todos pela Educação. Nesse caso, gestores de diferentes ramos e setores da economia se uniram em defesa de um projeto de educação e, sobre as várias formas de privatização no país:

[...] o processo de privatização do público ocorre de várias formas, tanto por meio da direção quanto da execução das políticas educativas, como é o caso Movimento Todos pela Educação, em que os empresários acabam influenciando o governo federal, tanto na agenda educacional quanto na venda de produtos educativos. Isso também acontece por meio da execução, que

ocorre, principalmente, para as pessoas mais vulneráveis, na educação de jovens e adultos, creches, educação especial e educação profissional. Mas também ocorre ao mesmo tempo na execução e direção, como verificamos nos estudos sobre as parcerias em que instituições privadas definem o conteúdo da educação e também executam sua proposta por meio da formação, da avaliação do monitoramento, premiação e sanções que permitem um controle de que seu produto será executado (PERONI; CAETANO, 2015, p. 339).

Peroni, Caetano e Arelaro (2019), ao analisarem a atuação de diferentes instituições privadas na elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), afirma que a educação básica tem sido alvo dos interesses de diferentes grupos, que visam influenciar o conteúdo da educação e direcionar as políticas educacionais. Nesses termos, o setor privado atua em diversas nuances da esfera pública, em uma relação complexa e multifacetada.

Ainda de acordo com os autores, a gestão que tem princípios no quase-mercado aprofundou-se no governo de Dilma Rousseff, a partir de 2011, com a criação da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), presidida por Jorge Gerdau, empresário brasileiro. Desde então, a lógica de mercado é cada vez mais incorporada na gestão pública (PERONI; CAETANO; ARELARO, 2019).

Diante do exposto, buscamos mostrar que as reformas da década de 1990 reconfiguram o papel do Estado na gestão educacional, em se tratando de legislar, avaliar e, atualmente, monitorar, com a adoção de um modelo de escola eficaz. A gestão democrática proclamada pelo Estado após a reforma assume novos significados que seguem princípios gerenciais de controle da ação pedagógica, com ênfase em resultados e metas educacionais legitimadas nas políticas de avaliação em larga escala, para aumentar o controle governamental sobre os estabelecimentos de ensino e introduzir uma competitividade entre essas instituições e os estados (LOCATELLI, 2002).

Ao considerarmos os aspectos da reforma gerencial discutidos nesta seção, observamos que o modelo gerencialista busca romper com alguns elementos da burocracia tradicional, mas não descarta algumas características como desempenho, avaliação, princípios de orientação para o cidadão/cliente, controle por resultados e competição. Com as discussões realizadas até aqui, nos debruçaremos sob o nosso objeto – PGE, com o intento de evidenciar a concepção de gestão presente em seu conteúdo.

4 PRÊMIO GESTÃO ESCOLAR: INTERFACES ENTRE OS MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E GERENCIAL

Em nosso estudo, verificamos que o campo da gestão educacional e escolar tem acompanhado, durante toda a sua história, tendências que orientam as práticas. Sua trajetória é marcada por influências externas na construção de um paradigma da administração pública e da educação, que busca atender às exigências de um cenário global de transformações. A educação de qualidade e a gestão eficaz têm sido bandeiras dos governos e, de forma explícita, se atrelam aos resultados educacionais. Nesse contexto, os governos, ao longo das últimas décadas, firmaram parcerias com instituições privadas, e a premiação se tornou uma ferramenta para evidenciar escolas que apresentam práticas de gestão consideradas eficazes. Por outro lado, essas premiações não só evidenciam e reconhecem as instituições de ensino, como também oferecem pistas a serem seguidas por elas, o que revela modelos que se aproximam da cultura da empresa, acompanhados dos discursos de gestão democrática, como veremos na análise proposta neste trabalho.

Com base nos estudos realizados anteriormente, nesta seção analisaremos o PGE em categorias que nos permitem compreender as tendências que conduzem a gestão escolar desde a reforma gerencial do Estado brasileiro.

4.1 PGE e o Consed: concepções e princípios

Para iniciarmos a análise dos documentos, buscamos o conceito de “prêmio” no Dicionário Aurélio (2019) e, dentre os vários significados, encontramos aqueles que se familiarizam à lógica gerencial:

- 1 - Distinção conferida por trabalho literário, científico, artístico, industrial etc.
- 2 - **Compensação por serviço prestado.**
- 3 - **Quantia em dinheiro ou recompensa material atribuída aos vencedores de uma competição, concurso, jogo.**
- 4 - Pagamento feito pelo segurado à seguradora para beneficiar de um seguro.
- 5 - Juro, **lucro** (grifo nosso).

Observamos que “prêmio”, no que se refere à carga semântica da palavra, denota a compensação por um serviço prestado aos vencedores de uma “competição” e, no caso do PGE, por boas práticas de gestão consideradas eficazes. Essa realidade está presente no campo

privado, no qual a concorrência e a competição são cada vez mais acirradas com o processo de globalização e neoliberalismo.

Como tratamos na primeira seção desta pesquisa, a recompensa por produtividade está presente na teoria clássica de Taylor (1911), transportada para instituições públicas educacionais ao longo da história da educação e atualizada no novo contexto das mudanças do século XX. Essas teorias da administração clássica reaparecem com uma nova visão, ao atenderem à lógica do atual cenário global das reformas gerenciais e refletirem no campo educacional. “Em muitos aspectos, se adotam hoje versões tecnologicamente revisadas das teorias clássicas de administração da primeira metade do século XX” (SANDER, 2007, p. 75).

No contexto das reformas gerenciais, mais especificamente em 1998, no governo do então presidente FHC e, em Minas Gerais, no governo de Itamar Franco, o Estado adota a política de premiação em gestão escolar, sob administração do Consed. Fundada em 1986, essa associação de direito privado e sem fins lucrativos congrega, por intermédio de seus titulares, as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal. Dentre as atividades do conselho estão as participações em formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação (CONSED, 2017).

Segundo Aguiar (2002), tal órgão é relevante nas mudanças que ocorrem no campo educacional da década de 1990. O Consed dedica-se à melhoria da Educação Básica, às políticas de financiamento da educação, aos processos de avaliação, ao Ensino Médio, à Educação Profissional e à Educação Escolar Indígena, além da gestão e valorização do magistério. Também atua em atividades que envolvem a participação em diferentes etapas como a formulação, a implementação ou a avaliação das políticas públicas. Promove o intercâmbio de informações e experiências nacionais ou internacionais, além de capacitação de gestores por meio de programas de congressos, seminários, conferência e eventos (CONSED, 2017).

Importante ressaltar que, desde a redemocratização do Brasil, a discussão sobre a educação de qualidade e democrática passou a fazer parte de vários segmentos, a exemplo do Consed, que se afirmou entre as entidades da sociedade civil que procuravam interferir na formulação e execução da política educacional, cuja bandeira é “a defesa da democratização da educação pública de qualidade” (AGUIAR, 2002, p.77). Nesse período, o Consed passa a dedicar atenção especial à gestão educacional e escolar por meio do PGE.

No entanto, como explica Aguiar (2002), a cada mudança de governo dos estados, novos membros são indicados por intermédio das secretarias estaduais. Por essa razão, ocorrem mudanças nas relações de forças no Consed que, de certa maneira, alteram a conduta política frente às instâncias governamentais.

No governo FHC da década de 1990 e com a reforma gerencial do Estado por meio de ações ministeriais, o Consed passa a desempenhar posição estratégica no projeto do governo federal. O MEC procura atrair o Consed para o seu campo de interesse, em que firmam uma parceria com ações alinhadas às orientações dos organismos internacionais (AGUIAR, 2002).

O PGE é uma das atuações dessa associação, com um significativo caminho para a construção de uma gestão democrática e eficaz, aliada à prática da autoavaliação da unidade escolar. Desde 1998, o Consed, por meio dessa premiação, tem mobilizado os gestores das escolas públicas dos estados brasileiros a refletirem sobre as práticas, de acordo com instrumentos orientadores. Tal instrumento premiativo possibilita a elaboração de um diagnóstico da realidade e o lançamento de um olhar técnico e reflexivo sobre as práticas de gestão, com vistas a aprimorá-las – ademais, reconhece os projetos inovadores e as gestões competentes na Educação Básica do ensino público brasileiro (CONSED, 2017).

Em meados da década de 1990, o conselho mobilizou esforços conjuntos de organizações e instituições em torno de projetos voltados à melhoria da gestão escolar no Brasil. Em julho de 1998, foi criado o primeiro Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, com o foco na melhoria da gestão e da qualidade do ensino. Segundo o Consed (2017), a premiação se baseou em um estudo extensivo feito no contexto da extinta Rede Nacional de Referência em Gestão Escolar (RENAGESTE)⁶⁴, com o intuito de especificar os principais aspectos norteadores da gestão escolar.

Em 2000, o prêmio recebeu o apoio da Fundação Roberto Marinho, que contribuiu para impulsionar a mobilização das escolas e divulgar as experiências exitosas no Canal Futura, além de premiações em dinheiro⁶⁵. Outra parceria recebida foi da Embaixada Americana, a partir da segunda edição, que, além de recursos financeiros, forneceu materiais para a formação das equipes escolares (fitas e CDs de programas educativos), que foram incorporados à premiação das instituições finalistas.

No mesmo ano, o comitê nacional de avaliação começou a selecionar seis finalistas dentre as escolas indicadas pelos comitês estaduais (uma por Unidade da Federação – UF – participante do prêmio), além de uma instituição, dentre as finalistas, como “Destaque Brasil”. Como parte das premiações em dinheiro, os diretores das escolas que se sobressaíram em cada

⁶⁴ Essa rede era formada por mais de 200 pessoas, originárias de instituições governamentais e não governamentais que atuam no campo da gestão educacional. Foi criada em maio de 1996, com a iniciativa do Consed, e visava promover a reflexão, o intercâmbio de experiências e a formação de recursos humanos destinados a contribuir para o avanço da gestão educacional no país (MENEZES et al., 2019).

⁶⁵ As escolas selecionadas desde o ano 2000 recebem premiações da Fundação Roberto Marinho, que variam de R\$ 10 mil a R\$ 30 mil.

um dos estados realizaram uma viagem de intercâmbio para estabelecimentos escolares dos Estados Unidos, por meio de uma parceria firmada com a Embaixada Americana, e receberam o diploma “Escola-Referência Nacional em Gestão” (CONSED, 2017).

Patrocinados pela Embaixada Americana do Brasil e pelo Departamento de Educação, órgão equivalente ao Ministério da Educação daquele país, os diretores escolares foram convidados a conhecer o funcionamento das escolas americanas e discutir sobre as melhores práticas de gestão, em que puderam observar o voluntariado presente naquelas instituições. O foco principal do programa se refere às Parcerias Público-Privadas em educação, com a disponibilização de oficinas aos gestores sobre como planejar, implementar e avaliar as ações das parcerias, além de envolvê-los em ações de tutoria, monitoria de alunos e demais apoios à gestão da escola (GESTÃO EM REDE, 2000).

O PGE se destacou nas edições da revista *Gestão em Rede* – patrocinada por Consed, Unicef, *The Ford Foundation* (Fundação Ford), MEC e Departamento de Educação dos EUA –, que divulga as “experiências de sucesso” das escolas finalistas. Com esses meios financiados pelo MEC, visa-se apresentar os modelos de gestão das instituições que conseguem atingir melhores níveis quantitativos em relação ao índice nacional. Essas publicações são usadas para direcionar um tipo de política educacional centrada em resultados (SOUZA, 2016).

Com maior ou menor intensidade, as reformas vivenciadas em vários países capitalistas mostram uma renovada transposição de conceitos e práticas neofayolistas e neotayloristas do gerencialismo empresarial e comercial para o setor público e a educação. Nesse contexto se inserem, sobretudo, os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliações padronizadas de desempenho, descentralização e privatização. A administração pública lança mão de princípios e métodos gerenciais do enfoque da qualidade total, com a finalidade de garantir elevados níveis de capital humano, (SANDER, 2009, p. 75), ao impor decisões administrativas preocupadas em aumentar a produtividade e a eficiência das escolas, sendo comuns o incentivo e à competitividade por meio de publicizações de resultados e premiações. Na atual conjuntura, há prescrição mais específica das tarefas, padronização dos procedimentos centralização da informação, vigilância e importância crescente de especialistas externos (LAVAL, 2019).

Na versão de 2003, a revista *Gestão em Rede* destaca o Programa de Estudos e Visitas dos diretores escolares e coordenadores do Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar ao Reino Unido, que ocorreu em 2002, foi patrocinado por Undime, Consed e Fundação Roberto Marinho e pretendia elevar os níveis de desempenho das escolas e dos alunos, com ênfase na liderança escolar. Participaram do programa seis diretores de escolas premiadas, a

quem foram apresentadas as políticas implementadas pelos governos do Reino Unido, com foco em lideranças escolares e melhoria do desempenho das instituições inglesas, além de terem realizado visitas para observar políticas e programas em vários estabelecimentos de ensino (GESTÃO EM REDE, 2003).

Dentre essas iniciativas se destacaram a *Local Education Authority* (Autoridade Local em Educação – LEA), responsável pela elevação dos padrões de qualidade das escolas (GESTÃO EM REDE, 2000), e o *Office for Standards in Education* (Órgão de Padrões da Educação – OFSTED), cuja função é garantir, por meio de um Sistema Regular de Inspeção e Avaliação, que todas as escolas públicas tenham conhecimento e implementem programas para atingir padrões educacionais estabelecidos pelo governo.

Como órgão de controle e qualidade o Ofsted coleta dados sobre todas as escolas do país, a partir da inspeção e da avaliação do rendimento dos alunos, cujos resultados são apresentados em relatórios ao parlamento inglês, disponibilizados para as escolas, para os Sistemas de Ensino, assim como para os pais e público em geral, mediante divulgação pela imprensa, para que possam ser utilizados pelas escolas em seus programas de melhoria (GESTÃO EM REDE, 2003, p. 18).

Por meio desses programas da cultura educacional inglesa, observamos a valorização dos resultados educacionais e os processos de *accountability* e performatividade, como abordamos na seção anterior. Mais adiante no Brasil, vimos a implantação do Ideb, principal indicador de qualidade para verificar os dados educacionais nas versões posteriores do prêmio. Esses intercâmbios promovidos pelo Consed, em parceria com o Conselho Britânico, contribuíram para ampliar e repensar a seleção e a classificação das escolas ao se apropriarem, das realidades inglesa e estadunidense, os modelos de autoavaliação⁶⁶ e valorização de resultados de avaliações externas.

Em síntese, os intercâmbios promovidos pelo Consed por meio de parcerias nos anos iniciais de implantação abarcam elementos essenciais sobre a gestão da educação no Brasil, assim avaliados pelos participantes:

Muitos pontos podem ser aprofundados por meio de intercâmbios, principalmente no que se refere à formação e desenvolvimento de lideranças educacionais e na implantação de programas de avaliação de rendimento do aluno e autoavaliação das escolas: 1) tradução dos documentos de maior interesse para os diretores das escolas e publicação de revista/livro sobre a liderança escolar e formação de líderes, para a disseminação nas Secretarias

⁶⁶ A questão da autoavaliação foi aprofundada por uma inspetora de Lincoln, que trabalha especificamente com escolas nas quais se constatam problemas e precisam melhorar seus índices. “Um Inspetor de Padrões de Nottingham apresentou sua função de mobilizar e avaliar as escolas, especificamente o ensino, estabelecer metas e ajudar a desenvolver um programa de formação de liderança” (GESTÃO EM REDE, 2003, p. 18).

de Educação; 2) **revisão dos critérios do Prêmio gestão escolar, tendo como referência o processo de autoavaliação das escolas do reino Unido**; 3) aprofundamento dos debates sobre as políticas educacionais: padrões e avaliações das escolas, exames e qualificação nacionais (GESTÃO EM REDE, 2003, p. 20, grifos nossos).

Na versão 2005 da revista Gestão em Rede, foi dada a seguinte manchete: “Fique por dentro das melhores experiências de gestão do País, diretores de escolas relatam visitas ao Reino Unido” (GESTÃO EM REDE, 2005). Tais dizeres demonstram o interesse de colocar em evidência as melhores escolas no quesito gestão escolar. Modelos internacionais transferidos para a educação brasileira sempre estiveram presentes na história da educação, mas, “ainda que trocas entre sistemas escolares não sejam novidade, nunca esteve tão claro que um modelo homogêneo pode tornar-se horizonte comum dos sistemas de ensino nacionais, e sua força impositiva vem justamente de seu caráter globalizado” (LAVAL, 2019, p. 19).

Desde sua implementação, a política de premiação em gestão é constituída por comitês de avaliação (regionais, estaduais, nacionais e, atualmente – 2020 –, locais), constituídos por especialistas externos e técnicos da área da educação que avaliam as inscrições das escolas em três etapas.

Os comitês regionais são definidos de acordo com os órgãos seccionais das secretarias estaduais de educação e podem variar em números, dependendo da população do estado. Os especialistas e técnicos são orientados a analisar, inicialmente, a consistência e coerência das informações descritas na inscrição, como apresentação da escola (identificação), autoavaliação (a partir de questionários disponibilizados), plano de ação (melhorias da instituição) e relato do processo de adesão.

Após a primeira avaliação, os comitês locais e regionais selecionam as “melhores práticas” apresentadas, para eleger uma escola que seguirá para a próxima etapa. Nesse processo foi recomendado que, de 2013 a 2017, os regionais selecionassem três escolas para visitar, antes de fazer a indicação final.

Sobre as atribuições dos comitês regionais, é necessário:

- a) receber e analisar as inscrições encaminhadas pelas escolas de acordo com as orientações da Coordenação Nacional;
- b) eleger, entre as inscrições recebidas, aquelas que comprovam melhor **desempenho em gestão escolar**;
- c) selecionar, pelo menos, três inscrições;
- d) realizar visita técnica às escolas selecionadas
- e) eleger uma ou duas escolas que apresentem melhores pré-requisitos comprovados pela visita, de acordo com as definições do Comitê Estadual;
- f) remeter (via internet) a(s) inscrição(ões) selecionada(s) ao Comitê Estadual, acompanhada de breves observações da visita;

g) elaborar e enviar devolutivas às escolas não selecionadas para as próximas etapas (CONSED, 2013, [n.p.]).

Já o comitê estadual (um por estado participante) é formado por especialistas da educação que podem eleger três ou mais escolas que foram indicadas pelos comitês regionais. A equipe realiza visitas e indica a instituição que foi destaque estadual ou do Distrito Federal. Nesse processo, um relatório de visita técnica da escola indicada é elaborado e enviado ao comitê nacional, juntamente com os demais documentos de inscrição. As escolhas realizadas pelo comitê estadual seguem análises que levam em conta a coerência entre os componentes da inscrição e a qualidade da ação educativa descrita pelo estabelecimento de ensino.

Por fim, o comitê nacional é composto por parceiros do PGE e representantes das secretarias estaduais, e, após os processos iniciais, recebe a indicação de uma instituição de ensino de cada estado e do Distrito Federal para analisar. Na primeira fase, o comitê seleciona seis escolas finalistas como destaques nacionais, as quais são visitadas por especialistas indicados pelo Consed, que elaboram e apresentam relatórios avaliativos. E na segunda etapa, o comitê nacional elege, dentre as finalistas, a escola “Referência Brasil”.

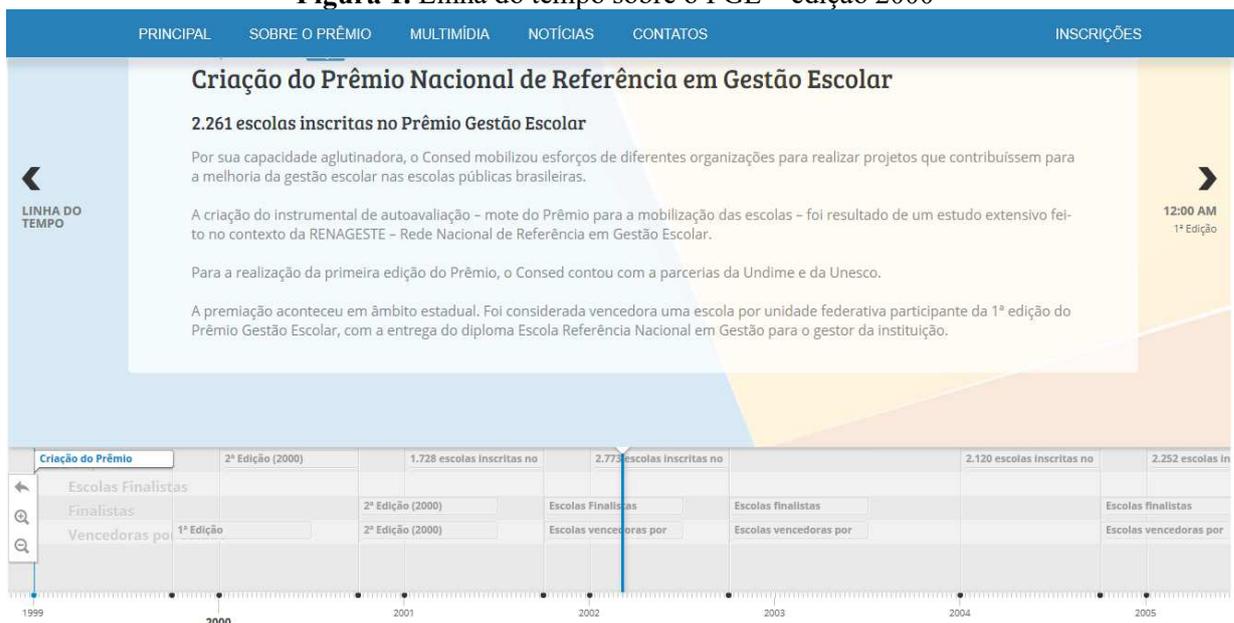
O público-alvo do prêmio são as escolas públicas estaduais e municipais de Educação Básica que não foram premiadas em versões do ano anterior. Sobre a participação dessas instituições, os documentos do prêmio destacam que ela:

1. Possibilita a aproximação da escola de toda comunidade escolar para avaliar o processo de ensino e de aprendizagem na escola;
2. Promove o **compartilhamento da responsabilidade** pela proposta e realização de um plano de ação para a melhoria da escola;
3. Proporciona aperfeiçoamento da gestão da escola (CONSED, 2013, [n.p.], grifos nossos).

No que concerne à publicação dos primeiros documentos analisados nesta pesquisa (linha do tempo⁶⁷ disponível no site do PGE), observou-se que, até 2010, a participação das escolas era reduzida em nível nacional e logo aumentou significativamente nos anos posteriores. Em 2000, foram 2.261 escolas inscritas e, em 2012, 9.693 instituições. De acordo com o Consed (2017), isso se deve ao fato de que as inscrições eram realizadas nas secretarias regionais de educação e enviadas pelos Correios às secretarias estaduais.

⁶⁷ São disponibilizadas informações desde as primeiras versões do PGE, como número de instituições participantes e escolas premiadas.

Figura 1. Linha do tempo sobre o PGE – edição 2000



Fonte: Consed (2017).

A partir de 2011, deu-se início às inscrições *on-line*, o que contribuiu para facilitar a participação das escolas e elevar o número de instituições (CONSED, 2017), como ilustra a Figura 2:

Figura 2. Linha do tempo sobre o PGE – edição 2012



Fonte: Consed (2019).

Com relação ao manual de instrução do PGE encaminhado em 2017, em todas as etapas são avaliadas quatro dimensões: gestão pedagógica, tendo em vista a análise de resultados educacionais; gestão pedagógica, com foco no planejamento de ações pedagógicas; gestão participativa, conforme os processos coletivos de decisões e ações de serviços; e recursos e gestão de infraestrutura, no tocante à administração de serviços e recursos (CONSED, 2017).

Figura 3. Dimensões do PGE



Fonte: Consed (2017).

Ao compararmos os documentos de 2013 a 2017, constatamos que, no primeiro ano desse período, em vez da, dimensão de gestão de infraestrutura, o destaque foi para a Gestão de Pessoas. Isso demonstra que as dimensões do prêmio não são fixas e podem ser alteradas de acordo com as determinações do Consed.

Em se tratando dessa dimensão, o regulamento especifica, *in verbis*:

Abrange processos e práticas de gestão, visando ao envolvimento e compromisso das pessoas (professores e demais profissionais, pais e estudantes) com o projeto pedagógico da escola. São considerados indicadores de qualidade: a integração entre profissionais da escola, pais e estudantes; o desenvolvimento profissional contínuo e a prática de avaliação de desempenho; o clima organizacional; a observância dos direitos e deveres; a valorização e o reconhecimento do trabalho escolar; a atuação do gestor na definição das atribuições dos diferentes profissionais, bem como, ações que favoreçam a avaliação contínua, a formação e capacitação destes profissionais (CONSED, 2013, [n.p.]).

Quando as dimensões são avaliadas pelos comitês, alguns indicadores de qualidade são utilizados para selecionar e premiar as escolas. No caso da primeira dimensão – gestão pedagógica: análise de resultados educacionais –, são destacados a análise do rendimento

escolar e os resultados do desempenho e frequência; a avaliação do projeto político-pedagógico; a transparência de resultados; e a satisfação de estudantes, pais e/ou responsáveis e profissionais da instituição de ensino. No tocante à segunda dimensão – gestão pedagógica: planejamento de ações pedagógicas –, são avaliados: a proposta curricular contextualizada; o acompanhamento da aprendizagem; a inovação pedagógica e inclusão com equidade; o planejamento das práticas pedagógicas; e a organização de espaços e tempos escolares. Sobre a terceira dimensão – gestão participativa: processos coletivos de decisões e ações, se verificam a participação de estudantes, pais e/ou responsáveis e equipe escolar; o clima organizacional; a formação continuada e avaliação de desempenho; a atuação do colegiado; e a integração entre escola, comunidade e sociedade. E a quarta dimensão – gestão de infraestrutura: administração de serviços e recursos – apresenta estes indicadores: documentação e registros escolares; patrimônio escolar: uso e preservação de ambientes e equipamentos; aplicação de recursos didáticos e financeiros (PGE, 2017).

Tais dimensões são verificadas nos questionários autoavaliadores e no plano de ação disponível nos sites de inscrição que, em 2017, duraram três meses, iniciando a inscrição no mês de maio, com término em agosto. O resultado do processo de premiação com as escolas finalistas ocorreu após oito meses naquele ano.

Na fase preliminar do processo, os comitês estaduais, por intermédio de profissionais da SRE, visitaram os estabelecimentos de ensino, divulgaram a premiação e os incentivaram a participar. Em 2017, inclusive, reservou-se o “Dia do PGE”, para os gestores abordarem o prêmio com a comunidade e salientarem a importância da participação e autoavaliação da escola (CONSED, 2017).

A adesão ao prêmio é voluntária e as escolas são convidadas a fazer a leitura e a discussão do questionário de autoavaliação, instrumento que influencia sobremaneira nas ações desempenhadas nessas instituições. Ao mesmo tempo, caso o gestor não queira participar, o programa oferece termos de justificativa, conforme a Figura 4:

Figura 4. Justificativa de não participação da escola

**JUSTIFICATIVA DA NÃO PARTICIPAÇÃO
DA ESCOLA NO PGE
(Formulário 4)**

MOTIVOS DA NÃO PARTICIPAÇÃO:

1. () Falta de cultura de autoavaliação da gestão escolar.
2. () Falta de registros para comprovação das ações realizadas pela escola.
3. () Dificuldade de compreensão do Instrumento de Autoavaliação.
4. () Dificuldades técnicas na efetivação da inscrição virtual.
5. () Outros: _____

TRABALHO REALIZADO PELA ESCOLA COM O INSTRUMENTO DE AUTOAVALIAÇÃO:

1. () Leitura e discussão.
2. () Realização da autoavaliação.
3. () Elaboração do Plano de Ação da Escola.



Fonte: *Slide* apresentado às escolas em 2017 e disponibilizado pela SRE Uberlândia em 2019.

O formulário oferece justificativas prontas que sugerem a falta da cultura de autoavaliação e de outras práticas que dificultariam a adesão.

Nos *slides* fornecidos pela SRE Uberlândia e utilizados na divulgação do PGE, percebemos uma ênfase na autoavaliação, quando observada a importância da participação das escolas. Entendido como instrumento, o material reproduzido esclarece que o PGE proporciona à escola o desenvolvimento da cultura de autoavaliação (Figura 5):

Figura 5. Cultura de autoavaliação – PGE

PRÊMIO GESTÃO ESCOLAR (PGE)

O PGE objetiva apoiar o desenvolvimento de uma cultura de autoavaliação da gestão escolar, com foco no incentivo do processo de melhoria contínua dos resultados escolares.

Fonte: Manual - CONSED

Reflexão sobre
O que dá certo ↔ As dificuldades
Propostas de melhoria
Plano de Ação

Fonte: Manual – CONSED/ Edição DGDC/SRH



Fonte: *Slide* apresentado às escolas em 2017 e disponibilizado pela SRE Uberlândia em 2019.

Fernandes (2002) alerta para o fato de que, nas escolas, se o projeto de avaliação institucional pretender classificar, comparar e destacar o mérito, predomina-se o pensamento da avaliação meritocrática. Como os indicadores de qualidade do PGE verificam dados quantitativos das avaliações externas, seleciona escolas e as premia, eles podem inviabilizar a autoavaliação sob o viés de transformação e aperfeiçoamento, pois classificar e premiar em consonância a dados quantitativos é mais compatível com a ideia de autoavaliação meritocrática que, segundo o autor, compreende a identificação do desempenho ou dos melhores resultados.

Concordamos com o autor que a autoavaliação, se utilizada para promover a qualidade e a democratização da escola, gera impactos positivos na transformação social. Nessa concepção, a autoavaliação institucional assume grande importância, por levar ao autoconhecimento da realidade institucional e favorecer (re)definição de novos caminhos, diante das especificidades encontradas, com o replanejamento de ações para qualificar a gestão e alcançar melhorias educacionais em um sentido mais amplo.

Evidentemente, o autoconhecimento proporcionado pela autoavaliação, na concepção de aperfeiçoamento, permite que a gestão tenha um olhar mais ampliado sobre as qualidades e fragilidades da escola e da própria gestão. Nesse sentido, a “autoavaliação é, portanto, um processo cíclico, criativo e renovador de análise, interpretação e síntese das dimensões que definem a instituição” (GALDINO, 2011, p. 2).

Ao longo das premiações, aproximadamente 34 mil escolas de todas as regiões do país participaram do PGE até 2017⁶⁸, última versão disponibilizada para consulta (CONSED, 2017). O passo inicial para a participação das escolas é o cadastro feito pela internet no site do PGE, com a respectiva inscrição, na qual os diretores apresentam a escola, respondem aos instrumentos de autoavaliação e registram processos, práticas e ações por meio de atas, fotografias e demais documentos que “comprovem” as respostas. Nesse período, orienta-se que a instituição promova encontros com a comunidade, a fim de refletir sobre dimensões da gestão escolar. Também é necessário indicar um plano de ação para melhoria da escola e de sua gestão, cuja ferramenta é a autoavaliação realizada no instrumental.

Em 2017, a seleção das escolas foi feita por Unidades da Federação (UFs), em relação ao destaque local/estadual/distrital. Logo depois, uma comissão formada por representantes e parceiros do PGE escolheu cinco finalistas nacionais, que concorreram ao título “Referência Brasil”.

Sobre o PGE e seus objetivos, o último edital informa que:

⁶⁸ Não foram encontrados documentos referentes a 2019.

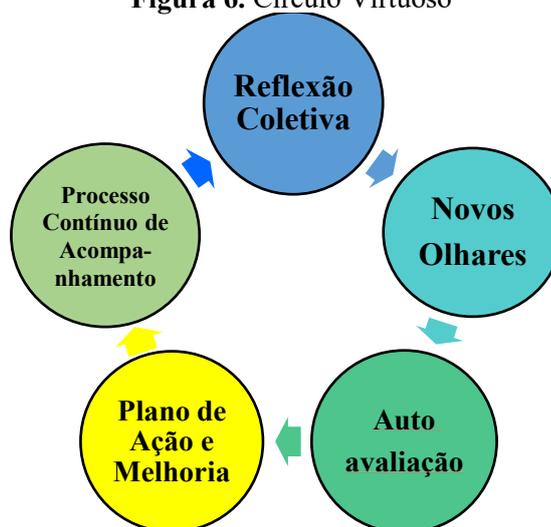
Art. 1º. O Prêmio Gestão Escolar (PGE), realizado desde o ano de 1998 pelo CONSED, é um estímulo à melhoria da gestão das escolas públicas brasileiras de educação básica, tendo como objetivo geral contribuir para a garantia de uma educação pública de qualidade, direito fundamental de todos os estudantes brasileiros, por meio do fomento à cultura da autoavaliação e da intervenção nos processos de gestão (CONSED, 2017, [n.p.]).

Diante do exposto, a garantia de uma educação de qualidade está relacionada à prática da autoavaliação e às mudanças nos processos de gestão. Com base no referido artigo, os resultados não satisfatórios podem sugerir uma gestão ineficiente e, no que tange à premiação, foram concedidas às escolas selecionadas, por meio de diplomas, as categorias “Escola Destaque Local”, “Escola Destaque Estadual/Distrital”, “Escola Destaque Regional” e “Escola Referência Brasil” (CONSED, 2017).

Em relação ao diploma de “Escola Referência Brasil”, a instituição selecionada em 2017, foi premiada com o valor de R\$ 30 mil, e o diretor ou qualquer outro membro da equipe gestora foi premiado com uma viagem como reconhecimento da performance enquanto instituição que apresentou resultados satisfatórios em avaliações e planos de ação que abrangem as dimensões do PGE.

De acordo com o PGE, a participação promove, em toda a comunidade escolar, um “Círculo Virtuoso”, como pode ser verificado na Figura 6:

Figura 6. Círculo Virtuoso



Fonte: Manual de orientação para inscrição (CONSED, 2013).

Segundo o Consed (2017), durante todo o processo, comitês formados por técnicos educacionais e parceiros acompanham, monitoram e oferecem devolutivas, tendo sempre em vista a eficácia da gestão.

A autoavaliação, na perspectiva do autoconhecimento, é positiva quando está voltada a aperfeiçoamento, identificação de potencialidades e dificuldades, o que proporciona a participação efetiva na transformação e melhoria da realidade institucional. A avaliação, sob o viés meritocrático, está centrada na mensuração e verificação da eficiência e eficácia, conforme a melhoria dos processos gerenciais e a satisfação do cliente como a chave para resolver os problemas educacionais.

Se, para o PGE, o objetivo é promover a cultura de autoavaliação aliada à gestão democrática de participação coletiva, a busca da eficácia com a mensuração de resultados de avaliações externas nos leva entender que a autoavaliação se aproxima do modelo meritocrático. Na próxima subseção, apresentaremos aspectos que nos levam a esse entendimento.

4.2 PGE e avaliações externas – ênfase nos resultados educacionais

Como abordamos na seção anterior, a NGP tem na avaliação um de seus principais mecanismos de regulação, em que se monitora a pretendida eficiência – no caso da educação, esta tem sido tomada como parâmetro de qualidade. Também vimos que a apropriação de termos da administração empresarial, como eficiência, eficácia, desempenho e resultados, demonstra que o Estado adota modelos de gestão educacional baseados em princípios gerencialistas; logo, a eficácia da gestão está relacionada aos resultados obtidos por alunos em avaliações externas. “A avaliação torna-se então um poderoso instrumento de regulação do conhecimento, e, portanto, na lógica do Ministério da Educação (MEC), deve ser passível de prêmios ou de sanções” (ASSUNÇÃO, 2013, p. 17).

Quando analisamos o PGE, há uma recorrência da avaliação externa e interna nos documentos de inscrição, nas dimensões, no regulamento, nos critérios de avaliação do processo de seleção, nos critérios de desempate das escolas inscritas e nos manuais de instrução destinados aos comitês de avaliação. Nos editais que tratam dos objetivos desse prêmio é evidente o compromisso com o ensino e a aprendizagem, ao considerar os resultados das avaliações externas.

Art. 2º. Constituem-se objetivos específicos do Prêmio Gestão Escolar-Edição 2017:

2.1. Estimular o desenvolvimento de uma gestão escolar democrática e eficaz, focada no compromisso com o ensino, com a aprendizagem e com os **resultados das avaliações externas** (CONSED, 2017, [n.p.], grifos nossos)

Tal fato pode ser verificado na primeira dimensão do PGE – gestão pedagógica: análise de resultados educacionais (Figura 7).

Figura 7. Primeira dimensão

PGE e avaliações externas – ênfase nos resultados educacionais



Fonte: Consed (2017).

No que tange aos indicadores de qualidade na análise de resultados educacionais, eles abrangem:

[...] processos e práticas de gestão para a melhoria dos resultados de desempenho da escola – rendimento, frequência e proficiência dos estudantes. Os indicadores de gestão de resultados são: **a análise dos resultados alcançados e níveis de desempenho**; a avaliação e melhoria contínua do projeto pedagógico da escola; **a transparência de resultados**; e identificação dos níveis de satisfação da comunidade escolar com o trabalho da sua escola (PGE, 2017, [n.p.], grifos nossos).

Conforme o indicador de qualidade citado, aspectos da gestão gerencial se revelam na análise de resultados educacionais, a partir dos níveis de desempenho das instituições de ensino nas avaliações, o que se relaciona intimamente à performatividade. Fica evidente a lógica embutida na política de avaliação externa relacionada à prestação de contas, com a transparência de resultados e níveis de satisfação da comunidade escolar.

Pautados na ideia de quase-mercado, Souza e Oliveira (2003) analisam como as práticas de avaliações educacionais brasileiras dos anos 1990 foram reproduzidas com adaptações por diversos sistemas estaduais e municipais de educação. Como vimos na seção anterior, tais avaliações constituem mecanismos de viabilização de uma lógica de gerenciamento da educação que reconfigura o papel do Estado e a noção de educação pública ao atrelar uma ideia de qualidade a eles. Nessas políticas, há a transposição para dos modelos da gestão privada para

o domínio público, na medida em que se enfatizam os resultados ou produtos dos sistemas educativos, e não os processos.

A valorização de resultados de avaliações externas nas últimas décadas aguça a competitividade entre escolas, ao passo que a publicização estabelece rankings de instituições escolares. Em se tratando do PGE é expressa, no conteúdo dos indicadores de qualidade de gestão baseados em resultados, a transposição da lógica de mercado para a gestão escolar, pois há dados quantitativos nos processos de seleção e premiação. No caso em questão, quando o PGE valoriza resultados e os pontua para se chegar a um prêmio, notamos uma aproximação à lógica meritocrática da gestão gerencial.

Souza e Oliveira (2003, [n.p.]), ao abordarem os impactos da política de avaliação externa, consideram que:

[...] a questão central nesta proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, ou seja, uma análise das informações coletadas para definição e implementação de políticas para a educação básica, mas difundir nos sistemas escolares uma dada concepção de avaliação, que tem como finalidade a instalação de mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar.

Nesses termos, o destaque dado à avaliação dificilmente se articula com os princípios da avaliação institucional, sob o viés de transformação e aperfeiçoamento. A análise de resultados não está articulada à definição de políticas de melhoria, e sim a um indicador que gera informação passível de premiação em gestão escolar. Ou seja, a análise de resultados se torna critério para alocação de recursos de prêmio por seletividade, conforme uma lógica meritocrática, já que para escolas vencedoras são destinadas quantias, em dinheiro, para investimentos em infraestrutura. Mas, e as escolas carentes? São mais uma vez penalizadas por uma lógica de premiação?

Para Souza e Oliveira (2003), a noção de quase-mercado supõe a regulamentação governamental, para que os sistemas de avaliação, muitas vezes reduzidos a procedimentos de medida e de fiscalização, sejam funcionais. Os resultados educacionais se revertem em instrumentos de gestão educacional, com a possibilidade de intervir na realidade educacional para estabelecer parâmetros de comparação e classificação, além dos estímulos à premiação.

Cada indicador de qualidade presente nas dimensões do PGE é apresentado no questionário de autoavaliação por meio de alguma pergunta. Dentre elas, separamos algumas relacionadas ao índice citado, quando observa os níveis de desempenho, avaliação, melhoria

contínua do projeto político-pedagógico da escola, transparência de resultados e identificação dos níveis de satisfação da comunidade escolar, como veremos a seguir:

Quadro 2. Questionário de autoavaliação sobre o rendimento escolar e os resultados de desempenho

INDICADORES DE RESULTADOS EDUCACIONAIS Rendimento escolar e resultados de desempenho
1. A escola analisa o seu desempenho (IDEB, SAEB e outros) de forma comparativa com os resultados das avaliações nacionais, estaduais e/ou municipais?
2. A escola, nos últimos três anos, tem realizado registros e análises das taxas de aprovação, reprovação e abandono, identificando necessidades e implementando ações de melhoria?
3. A comunidade é informada sobre os resultados e o desempenho da escola (IDEB, Prova Brasil, aprovação, reprovação, abandono e outros indicadores)?
4. A equipe escolar utiliza os resultados das avaliações para revisar o currículo e o projeto político-pedagógico?
5. São divulgados, periodicamente, aos pais e à comunidade, os resultados gerais de desempenho dos estudantes e as ações implantadas para a melhoria do ensino? Os pais comparecem aos encontros?
6. Os estudantes consideram que os professores estão comprometidos com o ensino e se preocupam com eles? (Lembrete: em escolas de Educação Infantil e dos primeiros anos do Ensino Fundamental, não é possível ter uma avaliação formal dos alunos, mas os pais podem ser responsáveis por fornecer indícios dessa avaliação.)
7. Os pais e a comunidade, em geral, se mostram satisfeitos em relação aos resultados da escola e ao desempenho dos seus profissionais?

Fonte: Consed (2017, grifos nossos).

Quando analisamos a pergunta 1 do quadro acima, percebemos a lógica da meritocracia e o mecanismo de comparação presente na gestão gerencial, pois sugere que a escola verifique o desempenho obtido no Ideb e no Saeb e o compare com os resultados nacionais. A análise comparativa propõe, pois, que a instituição busque ações que otimizem tais índices.

De acordo com o referencial analisado, inferimos que os resultados não são utilizados como indicadores para o Estado implementar ações de melhoria, ao contrário, transfere a responsabilização para a própria instituição de ensino. Também se alerta sobre a divulgação à comunidade e a utilização de mecanismos para revisar o currículo e o projeto político-pedagógico. Neste sentido, subentendemos que baixos resultados levam a falhas nesses documentos, sendo necessárias as intervenções já disponibilizadas em formas de perguntas nos questionários autoavaliadores.

A pergunta 2 exposta no quadro da autoavaliação salienta a necessidade de divulgação periódica, inclusive de ações adotadas pela escola para a melhoria do ensino, além de considerar a satisfação dos pais e/ou responsáveis com os resultados apresentados. Ao estabelecermos

nexos entre as ações propostas e o gerencialismo, notamos que a posição reservada à comunidade escolar, como cliente, é a de avaliadora externa de um serviço que lhe é prestado, “a partir de padrões que não construiu, mas que lhes foram fornecidos por meio da possibilidade de aferir comparativamente os resultados entre as escolas” (ADRIÃO, 2006, p. 79), ou seja, o cidadão pode expressar seu grau de satisfação enquanto usuário do serviço público. Esses mecanismos estão articulados com o vocabulário empregado nas empresas, como satisfação, qualidade, excelência e eficiência (BALL, 2011).

A autoavaliação expressa na pergunta 4 do quadro novamente enfatiza os dados das avaliações e propõe revisar o projeto político-pedagógico por meio deles, ou seja, este é o ponto de partida para todas as ações da escola, inclusive as mudanças no currículo, para alcançar resultados almejados muitas vezes por meio de parcerias, como veremos mais adiante. Nesse sentido, apesar de as políticas voltadas para gestão escolar trazerem o termo “gestão democrática”, não há de fato uma ruptura com o modelo empresarial na educação, e sim a retomada dos princípios das teorias da administração clássica que, adaptada à gestão da escola, atende às novas exigências e metas estabelecidas.

Como verificamos em nossos estudos, a gestão democrática, sob o viés da participação coletiva – como defendem Paro (2007), Libâneo (2008), Veiga (1995) e Silva (2012) –, tem sido limitada. Ela é marcada por pressões externas e pelo gerencialismo que introduzem mecanismos de avaliações e os princípios da tecnologia de performatividade e eficácia (BALL, 2015).

Já a segunda dimensão – gestão pedagógica: planejamento de ações pedagógicas – também indica o planejamento de ações para a melhoria dos resultados:

Figura 8. Segunda dimensão



Fonte: Consed (2017).

Ações observadas nos indicadores de qualidade indicam que bons resultados podem ser alcançados com a atualização da proposta curricular, ao observar os resultados da avaliação externa e acompanhar a aprendizagem. Nesse caso, consideram-se os possíveis baixos índices e o planejamento da prática pedagógica para criar estratégias rotineiras de verificação.

Destacam-se como indicadores de qualidade: a atualização periódica da proposta curricular; o acompanhamento da aprendizagem dos estudantes; o desenvolvimento da inovação pedagógica e de políticas de inclusão com equidade; o planejamento da prática pedagógica; e a organização do espaço e tempo escolares, com suas rotinas estratégias de acompanhamento (CONSED, 2017, [n.p.]).

Esse acompanhamento constante e rotineiro de resultados, atrelado à gestão adequada, demonstra que as políticas de premiação em gestão escolar induzem, de certa maneira, a alterações nas práticas escolares; logo, vale indagar o papel do projeto político-pedagógico e da proposta curricular que, conforme o indicador citado, deve ser constantemente atualizado, com vistas à melhoria dos resultados educacionais. Com a construção de padrões de desempenho esperados, quando se trata dos currículos, “os conteúdos a serem ensinados nas escolas serão aqueles que serão “cobrados” nas provas, elaboradas pelas instâncias externas à escola” (OLIVEIRA, 2000, apud SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 882).

Nesse sentido, as políticas de premiações podem fortalecer o papel regulador do Estado. Por meio da responsabilização, quanto aos baixos resultados, o Estado repassa para as instituições a obrigação de construir meios de melhorias, em um discurso voltado à necessidade de boas práticas de gestão.

Em relação aos critérios de escolha das escolas inscritas nas três primeiras etapas de seleção, são apresentados parâmetros que consideram novamente os resultados educacionais presentes na primeira dimensão:

Art. 10. Nas três primeiras etapas de seleção (Local, Estadual e Regional), as fichas de inscrição de cada escola serão avaliadas e receberão conceito de zero a cem, obedecidos os seguintes critérios:
- Coerência entre os resultados das autoavaliações e o texto da justificativa da 1ª Dimensão-Gestão Pedagógica: análise de resultados educacionais (PGE, 2017, [n.p.]).

Conforme o manual de orientação destinado aos comitês, as práticas descritas no texto de justificativa para cada pergunta do questionário devem ser coerentes com as performances das avaliações externas informados pela escola. Se a instituição adota boas práticas de gestão, supomos que os resultados sejam apropriados. Os dados da pesquisa permitem inferir uma conexão entre prática e desempenho, ou seja, resultados insatisfatórios revelam ações mal

sucedidas na perspectiva de *accountability*, uma vez que a escola justifica que “a solução dos problemas é creditada a bons processos de gestão da escola, criando brechas para processos de privatização da educação, abrindo espaço certamente para a ótica mercadológica” (SORDI, 2012, p. 41).

A Tabela 1 diz respeito à pontuação relacionada à coerência entre as respostas do questionário de autoavaliação e as justificativas apresentadas. As dimensões que abarcam os resultados das avaliações externas e internas são bem pontuadas somando (30,0 pontos) e compreendem tanto a análise de resultados quanto a melhoria deles. Sendo assim, as escolas que possuem melhor pontuação nessas dimensões terão mais chances de serem classificadas e premiadas.

Tabela 1. Pontuação

Nº	DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO	PONTUAÇÃO MÁXIMA
1	Preenchimento completo da ficha de inscrição	5,0
2	Coerência e coesão entre as diferentes partes da ficha	5,0
3	Presença, no texto de apresentação da escola, de todas as informações solicitadas no roteiro	5,0
4	Coerência entre os resultados das autoavaliações e o texto da justificativa da 1ª dimensão – gestão pedagógica: análise de resultados educacionais	20,0
5	Coerência entre os resultados das autoavaliações e o texto da justificativa da 2ª dimensão – gestão pedagógica: planejamento das ações pedagógicas	10,0
6	Coerência entre os resultados das autoavaliações e o texto da justificativa da 3ª dimensão – gestão participativa: processos coletivos de decisões e ações	20,0
7	Coerência entre os resultados das autoavaliações e o texto da justificativa da 4ª dimensão – gestão de infraestrutura: administração de serviços e recursos	10,0
8	Participação da comunidade escolar na autoavaliação e na elaboração do plano de melhoria	10,0
9	Coerência entre o plano de ação e os itens de autoavaliação e suas respectivas justificativas	10,0
10	Exequibilidade do plano de melhoria (previsões do cronograma e dos recursos financeiros)	5,0
TOTAL		100,0

Fonte: Manual de orientação destinado aos comitês regionais (versão 2017) e disponibilizado pela SRE Uberlândia em 2019 (grifos nossos).

Sobre o item 4 da Tabela 1, conforme o documento de instrução enviado aos avaliadores (PGE, 2017), as equipes escolares devem apresentar os indicadores de desempenho das avaliações externas e das que são desenvolvidas pela própria rede; os dados de rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono); ou ainda os índices/resultados de

avaliações elaboradas pelas escolas (avaliações internas). Tais informações devem se fundamentar nos três anos anteriores, a fim de demonstrar se a instituição obteve melhorias nos resultados. Vale ressaltar que, se a avaliação institucional contribuir com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, em observância aos pontos fracos e fortes do estabelecimento de ensino, essa se torna uma opção positiva, mas, em uma perspectiva de seleção, premiação ou culpabilização, como evidencia o próprio documento, tal lógica é rompida.

Como discutido anteriormente, esses números são cada vez mais importantes para os estados monitorarem, orientarem e reformarem os sistemas educacionais por meio de metas estabelecidas, ou seja, valores de referência e intervenções acionadas pelo desempenho verificado. Tais técnicas fornecem ao Estado uma nova forma de governar, ao moldar os indivíduos e suas condutas (BALL, 2014).

Diante disso:

É muito importante que as escolas acompanhem os indicadores que compõem a taxa de rendimento. Questões relacionadas com o abandono e reprovação de alunos, tem diferentes motivadores e causas e exigem atenção integral e diferenciada. Apesar de o sistema de inscrição prever um campo para esses dados, é possível que apareçam em outro espaço, por isso verifique no conjunto se essas informações aparecem ou não. No caso de indicação de escolas que não têm IDEB, e não participam da Prova ou Provinha Brasil, o Comitê Regional poderá verificar outros índices de desempenho quando da visita às escolas finalistas regionais (PGE, 2017, [n.p.]).

Orientamos, pois, que outros índices de desempenho sejam verificados nos números de reprovações, abandono, frequência, dentre outros. Portanto, o uso de resultados de sistemas de avaliação para premiações em gestão escolar induz a uma perspectiva individualizada que não observa as condições do sistema de ensino que, nesse caso, levam à produção de “competências” ou “incompetências” nos alunos. Nas orientações destinadas aos comitês, parece que a seleção e a premiação desconsideram o processo de aprendizagem e as condições das instituições escolares, não oferecem mecanismos para identificar dificuldades específicas e não atendem ao objetivo da avaliação, quando se pretende obter melhorias e aperfeiçoamentos nas escolas.

Após avaliar o dossiê produzido pela escola, no qual são especificados os resultados das avaliações externas e os pontos fortes e fracos, a devolutiva relativa aos indicadores orienta os gestores sobre a importância de acompanhar, registrar e analisar o desempenho dos alunos tanto nas avaliações internas quanto nas externas. O reconhecimento desses dados deve ser “sempre o ponto de partida para qualquer ação de diagnóstico e autoavaliação que devem ser analisados

pela equipe gestora a fim de traçar ações da equipe pedagógica e gestão escolar” (PGE, 2013; 2017, [n.p.]). Logo:

Se a escola não apresentou um Plano de Ação coerente com as demais partes da inscrição, é importante que você analise o processo vivido pela comunidade escolar. Ao escrever a devolutiva, procure demonstrar que, dificilmente, uma escola que não vivenciou um bom processo de autoavaliação terá condições de elaborar um bom Plano de Ação. Com isso estaremos reforçando a ideia de que a proposta do PGE é um círculo virtuoso em que uma etapa reflete na outra (CONSED, 2017, [n.p.]).

No tocante às orientações destinadas aos comitês, o trecho acima traz mais uma vez a importância da autoavaliação e reorganização das ações. Na gestão democrática, essas práticas são positivas quando apartadas da lógica gerencial, mas outra questão que chama a atenção no excerto é a posição destinada aos comitês de avaliação, em que os técnicos passam a intervir e auxiliar os diretores quando a escola não apresenta justificativas coerentes com os resultados apresentados, e estes, por sua vez, precisam reconhecer que os resultados estão relacionados às práticas de gestão.

Aparentemente, no lugar de uma escola democrática que assegura a eficiência e a utilização correta dos recursos coletivos, ao contar com a confiança do setor público, surge uma sociedade de auditores: “Se a autoavaliação falha, o *expert*, o consultor e o disciplinador moral estão à mão para intervir com seus modelos de “prática eficaz”” (BALL, 2011, p. 86). Assim, tais devolutivas indicam os resultados educacionais como ponto de partida para as ações de melhoria da escola:

Os Comitês Regionais no ano de 2013 selecionaram 1 (uma) ou 2 (duas) melhor(es) inscrição(ões), após analisarem as inscrições os comitês representados pela SRE **auxiliam na formação dos gestores**, auxiliando como melhorar o processo de autoavaliação e produção do plano de ação, de modo a colaborar para impactos positivos na aprendizagem dos estudantes (CONSED, 2013, [n.p.], grifos nossos).

Pela lógica do gerenciamento, a ineficácia é sanada por meio de técnicas apropriadas. Em consonância aos pressupostos de Ball (2011) e aos documentos enviados para os comitês regionais, mais especificamente à SRE Uberlândia, durante o processo, os comitês avaliadores são orientados a dar devolutivas às escolas. Eles instruem sobre a importância de autoavaliar e planejar ações eficazes para melhorias na gestão e, conseqüentemente, nos resultados:

A devolutiva referente aos indicadores deve orientar os gestores para a importância de **acompanhar, registrar e analisar** as informações relativas ao **desempenho dos alunos**, tanto nas **avaliações internas** quanto nas **externas**. O conhecimento desses dados deve ser sempre o ponto de partida

para qualquer ação de diagnóstico e autoavaliação. Ao escrever a devolutiva observe, no conjunto da inscrição, se há indícios de que esses dados são acompanhados, registrados e analisados para pautar as ações da equipe pedagógica e da gestão escolar (CONSED, 2013, [n.p.], grifos nossos).

Nesse sentido, todos os resultados deverão pautar as ações da equipe pedagógica e da gestão para (re)planejar a gestão – na realidade, os desempenhos educacionais, como indicadores de planejamento, são essenciais para o PGE. Embora seja útil dispor de dados quantitativos sobre tais resultados e buscar melhorias na gestão e, por conseguinte, na aprendizagem, devemos considerar os limites dessas avaliações, seus usos e as consequências práticas, especialmente no campo pedagógico.

Por exemplo, podemos questionar se, com tais procedimentos, a tendência é de mediar apenas o que aparece como facilmente quantificável, com a mensuração da eficiência por meio de critérios reducionistas. A realidade mensurável é apenas parte dela, ou seja, as avaliações, de modo geral, captam apenas uma parte do que os estudantes sabem ou não. “Esse tipo de racionalização quantitativa nos leva a fetichizar o ‘dado’, ou a produção de dados, sem nos preocupar com o que ele envolve” (LAVAL, 2019, p. 2015).

Figura 9. Comitê regional – critérios para avaliação da escola inscrita



ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
SUBSECRETARIA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS
DIRETORIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES ADMINISTRATIVOS E DE CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL

PRÊMIO GESTÃO ESCOLAR (PGE) 2013

COMITÊ REGIONAL - CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS INSCRITAS

1 - FASE SELETIVA

1.1 – Indicadores de Resultados

- Avaliações Externas:
 - IDEB (índice igual ou superior ao resultado nacional)
 - Outros: PROEB, PROALFA (processo de crescimento da escola)
- Avaliações Internas:
 - Aprovação (processo de crescimento)
 - Reprovação (diminuição)
 - Abandono (diminuição)

1.2 – Apresentação da escola:

- Construção coletiva da apresentação
- Clareza
- Objetividade
- Síntese do Projeto Pedagógico
- Destaque dos pontos fortes
- Levantamento das fragilidades

Atenção: observar se a escola respondeu às perguntas propostas no Manual de Orientação para Inscrição (pág. 4)

1.3 – Plano de Ação

- Coerência com as fragilidades apresentadas na autoavaliação
- Clareza
- Construção coletiva
- Exequibilidade (possibilidade de execução; priorizar as ações, dentro das possibilidades de realização)

Fontes: SEE; PGE (2013).

Verificamos que todo o processo de seleção, conforme o documento da SEE-MG, considera os resultados das avaliações do Ideb, Proeb e Proalfa, bem como as avaliações

internas, em conformidade aos índices de abandono, repetência e desempenho. Isso demonstra aspectos da performatividade presentes na política de premiação.

Como discutimos anteriormente, nas políticas educacionais, a performatividade tem desempenhado um papel crucial. Ela auxilia a redimensionar atividades, processos e resultados, além de facilitar o monitoramento do Estado e propiciar a intromissão nas culturas, práticas e subjetividades das instituições escolares.

Os comitês observam também a construção coletiva do texto em que a escola apresenta a síntese do projeto político-pedagógico. Nessa fase, a comunidade escolar deve identificar os pontos fracos e fortes da instituição, além de apontar as fragilidades. Vemos aqui potencialidades que condizem com a autoavaliação na perspectiva de transformação, mas, novamente, a seleção e a premiação contradizem essa lógica.

Figura 10. Critérios da fase seletiva

Indicadores de Desempenho (eliminatório)		Apresentação	Plano de Ação	Registro do Processo
Avaliação Externa	Avaliação Interna	Atendimento ao Manual de Orientação (CONSED)		
Índice do IDEB: Resultados do PROEB: PROALFA:	Percentual de Aprovação: Percentual de Reprovação: Percentual de Abandono:	Construção coletiva do texto: Clareza: Objetividade: Síntese do Projeto Pedagógico: Destaque dos Pontos Fortes: Levantamento das Fragilidades:	Coerência com as fragilidades apresentadas na autoavaliação: Clareza: Construção coletiva: Exequibilidade: (possibilidade de execução)	Descrição das etapas da autoavaliação: Envolvimento do diretor como líder do processo:

Fonte: Manual de orientação destinado aos comitês regionais (versão 2017) e disponibilizado pela SRE Uberlândia em 2019.

Castro, Terto e Barbosa (2016, p. 69), ao analisarem o PAR, entendem que:

[...] o acompanhamento das ações de qualquer plano, bem como a possibilidade de medidas corretivas no curso do processo de ações que são planejadas para atingir um determinado fim, são aspectos positivos e necessários para o aperfeiçoamento das políticas e programas governamentais, no entanto, questionam-se o acompanhamento e monitoramento com objetivo de estabelecer rankings nacionais, regionais, e locais, presentes no Plano de Ações Articuladas e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, quando estabelecem que o Ideb será o indicador objetivo para a verificação de cumprimento de metas, fixadas no termo de adesão ao compromisso.

Esse é um dos aspectos abordados ao longo deste trabalho, pois, em se tratando do PGE, as ações sugeridas e planejadas visam à melhoria dos resultados que, por sua vez, são utilizados

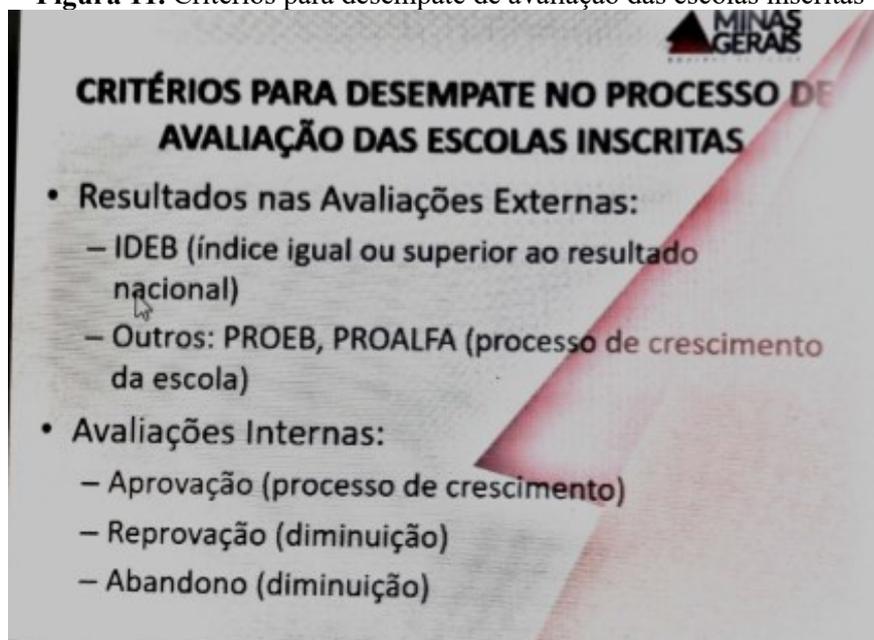
como indicadores de boa gestão. A participação leva as escolas a observarem se as ações estão pautadas sobre eles, e:

As perguntas que direcionam o preenchimento das tabelas de autoavaliação são as pistas da boa qualidade esperada. É preciso também observar se há coerência entre a autoavaliação e outras informações fornecidas pela escola. Por exemplo, na justificativa precisa constar porque uma escola não **atinge as metas do IDEB** e indica como “bom” ou “ótimo” várias das questões relacionadas à avaliação pedagógica (CONSED, 2017, [n.p.], grifos nossos).

No fragmento acima observamos que, para o PGE, não há sentido de a escola afirmar que adota boas práticas de gestão e os resultados não são satisfatórios, ou seja, nas entrelinhas das mensagens, entendemos que a inadequação de desempenho em avaliações externas e internas sugere práticas ineficazes e relaciona os bons resultados com uma gestão apropriada. Tais elementos nos permitem identificar a prática de responsabilização, pois, “assim como a observação da ‘eficácia’ oferece uma base científica para a possibilidade de ‘culpar’ a escola, ela ajusta-se perfeitamente (em termos de unidade teórica) aos discursos escarnecedores que taxavam as escolas como ‘causas’ de problemas” (BALL, 2011, p. 85).

Outro aspecto de valorização dos resultados se refere ao desempate entre escolas selecionadas, cujos critérios são os resultados das avaliações externas e internas:

Figura 11. Critérios para desempate de avaliação das escolas inscritas



Fonte: Slide apresentado às escolas em 2017 e disponibilizado pela SRE Uberlândia em 2019.

Diante do exposto, compreendemos que há interesses explícitos e implícitos que perpassam as políticas de premiação e servem de ferramentas para monitoramento e alcance

dos objetivos estabelecidos. Também se evidenciam conflitos entre duas lógicas: princípios da gestão democrática, juntamente com os da gestão gerencial. Ao longo da história da educação, a transposição desses elementos foi justificada pela busca da eficiência.

A concepção de eficiência, vista de forma progressiva na educação, reconhece que ela é sempre mensurável, ao atribuir dispositivos, métodos e técnicas definidas e padronizadas, com avaliação e controle dos agentes de execução (LAVAL, 2019). Portanto, a avaliação aparentemente se torna um dispositivo de reorganização da escola e de sua gestão.

Para concluir essa categoria de análise, Ball (2015) expressa a realidade das políticas que valorizam os resultados educacionais. Segundo o autor, a medição e o ranqueamento são atrativos para os governos, pois são técnicas efetivas para manejar sistemas complexos como a educação, mas esse modelo demonstra dificuldades na fixação do desempenho e nos padrões da qualidade. Entendemos que as políticas que valorizam tais resultados talvez constituam um mecanismo eficiente, no que se refere ao controle e à regulação do processo de reestruturação do papel do Estado, em se tratando do campo educacional.

Na NGP, a divulgação dos resultados educacionais, como vimos em alguns trechos do documento orientador do PGE (2017), potencializa o caráter de performatividade das avaliações externas. Isso ocorre na medida em que os torna públicos e dá relevância a eles, o que transforma a competição e o desempenho em parâmetros de qualidade.

Com a concepção de qualidade similar às formas de mensuração da produtividade de uma empresa, é necessário mensurar os “índices de qualidade” das escolas, por meio de avaliações padronizadas tanto em âmbito nacional como estadual, monitoradas por ferramentas de controle e divulgação de dados. De certa maneira, o PGE leva o estabelecimento de ensino a discutir os próprios resultados e refletir sobre as práticas de gestão.

Sem dúvida, os Comitês Estaduais e Nacional irão selecionar escolas que estejam desenvolvendo bons e excelentes processos de gestão, de modo a refletir diretamente no desempenho dos alunos – até porque os processos e estratégias desenvolvidos pelos diretores vencedores tornam-se exemplos que podem e devem ser socializados e divulgados (CONSED, 2017, [n.p.]).

É evidente que o bom gestor precisa ser exemplo para outras escolas. Como afirma Laval (2019), aqueles que defendem o neoliberalismo escolar insistem na ideia de um verdadeiro líder à frente das instituições de ensino, que as transforma em empresas que produzem um serviço dependente de uma eficiência mensurável. Sendo assim, deve haver um gestor capaz de gerir equipes e encarnar, literalmente, a escola neoliberal.

Nesses documentos e nos indicadores de qualidade referentes a eles, notamos uma incorporação do ideário da escola em assumir o modelo próximo ao empresarial. Além disso, por meio de questionários e pistas, as tarefas se tornam claras e direcionam as ações dos profissionais da instituição para otimizar os resultados. Tais mecanismos colocam em xeque os princípios da democracia defendidos por movimentos sociais e de docentes no início da década de 1980, pois, com a premiação e a instigação ao caráter competitivo, se sobressaem processos de seletividade, individualismo e responsabilização. A autonomia da escola é comprometida por ações direcionadas, em que os profissionais são convidados a “pôr em prática inovações calibradas e são avaliados cada vez mais pelo grau de respeito às instruções inovadoras” (LAVAL, 2019, p. 259).

4.3 PGE e a gestão democrática

Como vimos na segunda seção deste trabalho, no Brasil, a gestão democrática se apresenta como um contraponto à fase organizacional e tecnicista. A luta pela gestão na perspectiva democrática marcou um combate às teorias e aos procedimentos administrativos que sugeriam a aplicação dos princípios gerenciais nas escolas.

A partir do momento em que a crítica ao tecnicismo toma proporções maiores, as teorias da administração escolar se voltam ao compromisso da atividade pedagógica com a transformação social e democratização. Sendo assim, é considerada a relevância da participação coletiva, com propostas para romper com o modelo verticalizado e organizacional. Esse enfoque direcionado à transformação social, apesar de ganhar força no campo teórico, segundo Sander (2007), nas últimas décadas, tal paradigma perde espaço nas políticas educacionais, diante do influxo neoliberal e das reformas gerenciais experimentadas a partir dos anos 1990. Na educação ocorre uma retomada aos princípios da administração clássica, mas com foco nas avaliações internas e externas, sobretudo em relação à *accountability* (premiação, prestação de contas e responsabilização), como vimos anteriormente. Esses processos fazem parte das orientações de um sistema mais amplo, gerencial e concorrencial, que guia as reformas educativas, está presente cada vez mais na educação, limita e dificulta, na maior parte dos casos, inviabiliza a gestão democrática escolar em uma perspectiva social de participação coletiva.

No histórico do PGE, constatamos que as primeiras versões enfatizaram a gestão democrática na escola, e a ação coletiva considerou as parcerias com outros órgãos e instituições. Assim:

Na sua primeira fase foi dada uma maior ênfase em gestão democrática na escola, privilegiando a ação coletiva, por meio de acordos, parcerias e a participação de todos os segmentos da comunidade escolar no processo de tomada de decisões. Posteriormente a ênfase recaiu sobre a aprendizagem e benefícios à formação dos estudantes, pelo entendimento de que a participação em si não é um valor, caso não reverta em benefício da aprendizagem e formação dos estudantes, para os quais a escola é constituída (CONSED, 2017, [n.p.]).

De fato, nos documentos analisados (CONSED 2013; 2015; 2017), é enfatizada a aprendizagem. Resultados educacionais das avaliações externas estão explícitos na dimensão pedagógica, como abordamos anteriormente. No edital de 2017, por exemplo, todos os objetivos do PGE se voltam à gestão escolar, sendo o item 2.1 destinado à gestão democrática, com base na eficácia da educação.

Art. 2º. Constituem-se objetivos específicos do Prêmio Gestão Escolar - Edição 2017:

2.1. Estimular o desenvolvimento de uma **gestão escolar democrática e eficaz, focada no compromisso com o ensino, com a aprendizagem e com os resultados das avaliações externas;**

2.3. Incentivar o processo de melhoria contínua da gestão escolar, pela elaboração de planos de melhoria tendo como base a **sua autoavaliação;**

2.4. Divulgar e disseminar **boas práticas de gestão** organizacional nas escolas;

2.5. Valorizar as escolas públicas que se destaquem pela competência de sua **gestão** e por iniciativas e experiências bem-sucedidas. (CONSED, 2017, [n.p.], grifos nossos).

A concepção de gestão democrática aparece no documento ao mesmo tempo em que deixa claro o objetivo da política de premiação. De certa maneira, essa sinalização é positiva e poderia apresentar potencialidades nos indicadores de qualidade condizentes com os princípios da gestão democrática abordados na seção 2 deste trabalho, assim como a autoavaliação em uma perspectiva de transformação e aperfeiçoamento. Assim como transparece esse tipo de gestão, os objetivos abordam a valorização de resultados educacionais e os atrela com a boa gestão, quando revelam que esta deve ser eficaz e comprometida com os resultados das avaliações externas. Por meio do desempenho obtido na avaliação se monitora “a pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade” (OLIVEIRA, 2015, p. 640). Então, há aspectos conflituosos e contraditórios revelados nas entrelinhas dos objetivos do PGE, quando se trata da gestão democrática escolar.

O termo “gestão democrática” também aparece nas especificações da terceira dimensão – gestão participativa: processos coletivos de decisões e ações (Figura 12).

Figura 12. Terceira dimensão

Fonte: CONSED (2017).

Conforme o edital de inscrição, essa dimensão abrange aspectos da gestão escolar em uma concepção participativa que prioriza práticas responsivas ao princípio da gestão democrática do ensino público e ao envolvimento/compromisso das pessoas (estudantes, profissionais, pais e/ou responsáveis) com o projeto político-pedagógico da instituição de ensino (PGE, 2017).

Sobre os indicadores de qualidade relacionados a essa dimensão, os documentos apresentam as seguintes características:

[...] a **participação dos estudantes**; a **participação dos pais**; **participação de toda a equipe escolar** e o clima organizacional; o desenvolvimento profissional contínuo e a prática de **avaliação de desempenho**; a atuação de colegiado e a integração da escola com a comunidade/sociedade (CONSED, 2017, [n.p.], grifos nossos).

Sabemos que o termo “participação” é um princípio da gestão democrática e abrange pais e/ou responsáveis, equipe escolar, atuação do colegiado e integração da escola com a comunidade. Em uma perspectiva social, ela fundamenta os mecanismos que materializam os processos que efetivam a gestão democrática do ensino público, como a escolha dos diretores e o funcionamento dos colegiados escolares como modalidades vinculados à ideia de “ser parte, fazer parte e tomar parte”, três elos de uma concepção que vai muito além de meras consultas sobre eventuais temas que são apresentados aos pais dos alunos” (LUIZ, 2010, p. 60).

A participação na gestão democrática deve ser efetiva, em se tratando do acesso a assuntos e decisões da escola, de forma a promover o sentimento de pertença, em um processo fundamental a ser implementado pelas diferentes pessoas que constroem o cotidiano da educação. Os conselhos escolares são peças fundamentais para a discussão dos problemas referentes à escola, em que “as reivindicações educativas serão analisadas para, se for o caso e dependendo dos encaminhamentos e da votação em plenária, serem aprovadas e remetidas para

o corpo diretivo da escola que se encarregará de colocá-las em prática” (GADOTTI, 2000, p. 72).

Importante verificar o significado e as características assumidos pela participação nos documentos do PGE. Em alguns trechos do questionário, ao mesmo tempo que apresenta potencialidades na perspectiva coletiva, ela contempla elementos relativos ao compartilhamento de responsabilidades, significado assumido na NGP, como veremos a seguir.

Ao analisarmos os indicadores de qualidade e o questionário de autoavaliação, separamos algumas perguntas que permitem compreender as características da gestão participativa aliada à gestão democrática na concepção do PGE:

Quadro 3. Questionário de autoavaliação sobre a gestão participativa

Gestão participativa: processos coletivos de decisões e ações
1. A escola incentiva a atuação do grêmio estudantil (ou organização similar)?
2. Os pais participam autônoma e efetivamente da tomada de decisões nos colegiados escolares?
3. Os profissionais da escola se dispõem a participar dos colegiados escolares e das atividades de integração com a comunidade, assumindo posição de protagonistas na organização de eventos e no estabelecimento de parcerias?
4. As atribuições dos profissionais são estabelecidas e compartilhadas com transparência pela equipe gestora, incentivando o necessário acompanhamento do desempenho das tarefas?
5. São promovidas ações de formação continuada com base na identificação de necessidades dos docentes e demais profissionais em relação a conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos para implementação do projeto político-pedagógico?
6. A direção trata abertamente com os diferentes profissionais as questões relacionadas às necessidades e oportunidades de aperfeiçoamento?
7. A equipe gestora, e em especial o(a) gestor(a) escolar, proporciona a avaliação de desempenho dos vários profissionais que atuam na escola, ao oferecer um retorno individualizado, tendo em vista o cumprimento dos objetivos e das metas da escola?
8. São realizadas articulações e parcerias com as famílias e os demais serviços públicos (saúde, infraestrutura, trabalho, justiça, assistência social, cultura, esporte e lazer) , associações locais, empresas e profissionais, visando à melhoria da gestão escolar, ao enriquecimento do currículo e à aprendizagem dos estudantes?
9. São utilizados canais dinâmicos de comunicação com a comunidade escolar a respeito dos planos de ação e realizações da escola, com vistas a prestar contas e dar transparência à gestão escolar?
10. Os processos de ensino, aprendizagem e gestão participativa da escola atendem ao que foi definido e validado pelo colegiado?
11. O colegiado (conselho escolar ou denominação similar) define e/ou avalia os processos pedagógicos, financeiros e administrativos da escola, além de apresentar sugestões e críticas destinadas a melhorar os resultados da instituição?

Fonte: Adaptado do Consed (2017, grifos nossos).

Por ser uma gestão participativa que considera as ações coletivas de decisão, por meio dos trechos apresentados no Quadro 3, identificamos alguns pontos para reflexão, em especial a terceira mensagem. Então, questionamos: caso a resposta seja “insuficiente”, a responsabilidade de não participação recai sobre os profissionais da escola?

Na perspectiva coletiva, o mais viável seria perguntar se são dadas as oportunidades de participação dos colegiados escolares. Acreditamos que não pode haver participação plena sem haver pessoas com posições democráticas para oportunizá-las. É necessário criar todas as condições e orientações para que os membros de uma coletividade “não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação” (LÜCK, 2009, p. 71).

O fato de a participação dos profissionais ser avaliada pelo protagonismo na organização de eventos e busca de parcerias nos faz acreditar que se aproxima mais ao compartilhamento de responsabilidades e à transferência, para esses sujeitos, de ações para resolver a falta de recursos que demandam a atuação do Estado, pois participar, na concepção democrática de gestão, “significa opinar, decidir sobre planejamento e execução” (FERREIRA, 1999). A participação não ocorre apenas com a execução de tarefas, como também em diversos graus e segmentos, a exemplo de opinião, voto, proposta de solução de problema, acompanhamento e execução de ações (ARAÚJO, 2009). Aqui, os professores passam realizar múltiplas tarefas, “com diferentes grupos, migrando de um canto a outro. O conceito de gestão democrática vai se perdendo em um emaranhado de possibilidades de um suposto trabalho coletivo (HYPOLITO, 2011, p. 73).

Quando se avalia a participação dos pais e/ou responsáveis, o discurso é outro: “os pais participam autônoma e efetivamente da tomada de decisões nos colegiados escolares”? (PGE, 2017, [n.p.]). Nesse caso, “o cliente” deve participar das decisões, sobretudo em um novo modelo de gestão que assume novos significados – a posição dos usuários da escola, como clientes de um serviço prestado, passa a ser de avaliador, com a possibilidade de opinar sobre o serviço adquirido (ADRIÃO, 2006).

Sobre o conceito de gestão democrática operado pelo modelo gerencialista, Hypolito (2011) afirma que todos os elementos são considerados como tal, mas podem assumir vários significados, como um sentido particular, baseado nos argumentos gerencialista. Nele, a participação se reverte em colaboração, compartilhamento de responsabilidade e avaliação de serviços prestados, não necessariamente no poder de decisões. Ao mesmo tempo, os indicadores da gestão participativa também fazem referência à avaliação de desempenho, em vista do

cumprimento de metas da escola. Cabe lembrar que as ideias centrais da NGP compreendem um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada, com avaliação de desempenho e ênfase em resultados (ARAÚJO, 2010).

Reconhecemos a importância da avaliação de desempenho como condição essencial para as progressões profissionais, quando atreladas à promoção da autoestima e motivação dos professores. Trigueiros (2009) afirma que a problemática da avaliação se insere em três questões: Avaliar para quê? Quem avalia? Quais as consequências dessa ferramenta? Santos (2009, p. 16) argumenta que as avaliações se enquadram em uma corrente de nível “macro” e transnacional, que marca as políticas educativas de diferentes países; no entanto, tal mecanismo pode apresentar potencialidades e riscos:

A avaliação de professores passa a basear-se em objetivos cujos princípios colocam ênfase na **responsabilização**, através do qual o professor passa a ser olhado criticamente pelo seu desempenho, no **desenvolvimento profissional**, na convicção que a avaliação pode constituir uma oportunidade estratégica para estimular a melhoria do professor e do seu desempenho, e no **desenvolvimento organizacional**, no qual a avaliação se encontra interiorizada na organização escolar e se encontra alinhada com a (auto) formação permanente dos profissionais, desenvolvendo uma cultura de aprendizagem permanente (grifos nossos).

Concordamos que a avaliação de desempenho pode ser uma estratégia para estimular melhoria do professor, mas, além disso, fornece números pelos quais somos reconhecidos, nos reconhecemos e passamos a reconhecer os outros como profissionais eficientes ou não. Esse mecanismo de mensuração do desempenho na gestão instiga e incentiva tais indivíduos à excelência, a melhorar seus resultados, ou seja, leva “a competir, a entrar no ‘jogo’ do neoliberalismo, estimulados ao desempenho satisfatório individual, a nos comportar como ‘empresa’” (DARDOT; LAVAL, 2011, p. 327).

Os indicadores de gestão participativa dizem sobre a transparência dos resultados e orientam sobre a identificação dos níveis de satisfação da comunidade com o trabalho da escola. Sob a perspectiva da eficiência, o gerencialismo também objetiva “doutrinar” a comunidade por meio de um discurso de participação, para fiscalizarem a instituição de ensino. Com isso, técnicas são efetivadas para vigiar e avaliar a escola, ao transporem os princípios constitucionais da gestão democrática para um modelo que não descarta a participação da referida gestão, porém com um novo viés colaborador e fiscalizador, uma vez que a comunidade é convidada a identificar insatisfações, falhas e/ou problemas.

Por outro lado, é possível observar nos questionários de autoavaliação alguns aspectos alinhados ao discurso da gestão democrática, quando se dirigem à participação de pais e/ou responsáveis e estudantes:

- 1 - A escola incentiva a atuação do Grêmio Estudantil (ou organização similar)?
- 2 - Os estudantes apresentam iniciativas para realização de eventos ou campanhas junto à comunidade?
- 3 - A escola realiza referendos ou consulta aos estudantes sobre temas de interesse geral?
- 4 - A escola realiza eventos pedagógicos e culturais que permitam contato entre os pais e os profissionais da instituição?
- 5 - A equipe escolar preocupa-se em preparar pautas e organizar encontros que contribuam para a participação dos pais? (CONSED, 2017, [n.p.]).

Em relação aos documentos examinados, alunos, professores, pais e/ou responsáveis são considerados segmentos que devem participar na escola, na qual alguns elementos podem ampliar a participação. Ao perguntar se o estabelecimento de ensino incentiva a atuação do grêmio estudantil, indica-se a importância da atuação de movimentos com a atuação dos alunos. Como argumenta Mendonça (2000), tradicionalmente alijados da gestão escolar, os estudantes foram sendo gradativamente incorporados por legislações nos processos participativos, a exemplo do poder de voto e da participação nos conselhos escolares conforme a idade mínima. No entanto, essa participação não deve se dar no vazio, mas a partir de um projeto que a oriente e canalize para o aprofundamento das relações democráticas na escola.

A realização de referendos sobre temas de interesse geral, como sugere o documento, oportuniza a inserção dos usuários diretos na instituição de ensino (PGE, 2017). Vale ressaltar que tal elemento é comum na gestão democrática e pode envolver diferentes graus e atores sociais, mas a democratização não é garantida apenas com o aumento da participação, como também pela inclusão nos processos decisórios.

O documento também propõe que o colegiado faça parte da avaliação e definição dos processos pedagógicos, financeiros e administrativos da escola. A eleição de diretores e a atuação de tal grupo constituem as discussões sobre a gestão democrática – esse último elemento é uma possibilidade de aproximação não apenas dos que atuam no trabalho educativo, como também entre a escola e a comunidade, ao funcionar como um órgão político e unificar os interesses. Seria, contudo, uma potencialidade a ser explorada para proporcionar uma gestão democrática de fato (MENDONÇA, 2000).

No que tange à maneira cartorial como os colegiados são constituídos, tal aspecto tem contribuído para a inadequação de seu funcionamento:

De toda maneira, apesar das dificuldades decorrentes da implantação e funcionamento dos colegiados escolares, estes são um mecanismo capaz de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar (MENDONÇA, 2000, p. 413).

A participação da comunidade escolar durante o processo de seleção também está presente nos documentos de orientação destinados aos comitês. Na primeira etapa de escolha para a premiação, as instituições participantes devem elaborar um dossiê em conformidade às orientações do Consed, em que sintetizam o projeto político-pedagógico e destacam os pontos considerados fortes e as fragilidades juntamente com a comunidade escolar. Assim, devem se autoavaliar e, a partir disso, elaborar um plano de ação para sanar os problemas identificados.

Nesse sentido, a escola é convidada a reconhecer as próprias “dificuldades” e, ao mesmo tempo, fica responsabilizada pela busca de soluções que, muitas vezes, não estão relacionadas à gestão, e sim à falta de recursos, a problemas socioeconômicos, a especificidades do meio em que está inserida e à incompatibilidade entre os objetivos da instituição e os do PGE. Ao enfatizar os resultados, há uma lógica de promoção do capital humano, em que:

[...] busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 1989, p. 41).

Em se tratando da participação como princípio da gestão democrática no PGE, tal se aproxima do modelo gerencial, uma vez que os processos de corresponsabilização atingem os profissionais que atuam nas escolas (professores e gestores), responsáveis por identificarem o sucesso ou o fracasso escolar e, concomitantemente, mudarem as práticas e o modelo de gestão. À equipe gestora são direcionadas as ações para superar as condições adversas, com a busca coletiva de soluções para os problemas relativos, sobretudo, ao baixo resultado e à qualidade do ensino que é constantemente avaliada e induzida à divulgação.

Opera-se assim, um deslocamento da perspectiva da gestão democrática - princípios constitucionais, no caso brasileiro, para uma percepção participativa (CAMPOS, 2006) caracterizada pela presença fiscalizadora e colaborativa dos pais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 242).

Durante o processo de inscrição e elaboração do dossiê e o plano de ação para a melhoria da escola, a comunidade deve participar como avaliadora. Isso demonstra que estão presentes

os mecanismos de *accountability* durante as etapas de seleção, pois os pais e/ou responsáveis se tornam, em primeiro plano, identificadores e avaliadores da gestão para apontar problemas e, de certa forma, identificar falhas.

As perguntas que direcionam o preenchimento das tabelas de autoavaliação são as pistas da boa qualidade esperada. A comunidade escolar fez a autoavaliação, indicando os graus de atendimento, e produziu as justificativas (CONSED, 2017, [n.p.]).

O PGE, ao indicar “pistas” de qualidade esperada, revela o que seria uma gestão eficaz na concepção do Estado, ao dar a ele um caráter prescritivo de gestão, com indicadores de qualidade que oscilam entre as gestões democrática e gerencial, como a qualidade atrelada aos resultados educacionais e à satisfação da comunidade escolar pelos serviços prestados. Ao seguirem essas pistas, entendemos que os gestores não agem de forma totalmente autônoma, pois atribuem um caráter vertical ao PGE, com ações determinadas que reforçam uma nova racionalidade escolar com centralidade e valorização às avaliações de desempenho e externa.

Portanto, notamos que o PGE apresenta aspectos contraditórios, pois seu texto espelha a necessidade de maior democratização da gestão escolar, ao refletir sobre a ampliação da participação da comunidade. Nas entrelinhas, é possível identificar o caráter colaborador e fiscalizador nos processos de participação, o que leva a questionamentos acerca da efetividade da defesa de uma gestão democrática.

4.4 PGE e as Parcerias Público-Privadas

Neste estudo, vimos que a trajetória educacional brasileira mostra distintos momentos de influxos liberais nas políticas educacionais. Desde o final do século XX, a implementação de políticas de avaliação em larga escala e a materialização das Parcerias Público-Privadas têm provocado mudanças na gestão escolar, em se tratando de uma perspectiva gerencialista.

Na terceira seção desta dissertação, discutimos sobre as parcerias no contexto das reformas gerenciais. Elas têm apresentado variações quando a educação pública se articula com outras instituições e profissionais de vários setores da economia, muitas vezes representadas por ONGs, OSCIPs, institutos, fundações e empresas, além do apelo ao apoio comunitário.

O empresariado tem criado variadas formas de intervenção nas diversas dimensões da educação escolar. Isso ocorre desde a formação de professores e passa pelas políticas de avaliação em larga escala até a gestão escolar, ao transferir a lógica do mercado para as

instituições públicas como alternativa para a ineficiência e ineficácia do setor, argumentos contidos na lógica neoliberal.

Como verificamos nos documentos, desde a implementação do PGE, os primeiros intercâmbios para os Estados Unidos focaram nas Parcerias Público-Privadas em educação. Foram realizadas oficinas para avaliar as ações e todas as formas de apoio à escola, incluindo a prática do voluntariado.

Desde a reforma gerencial, o Estado assume o papel de financiador e avaliador das políticas públicas que passam a ser ofertadas por distintos agentes privados. Esses serviços são geridos pela lógica de mercado, ainda que permaneçam sob a propriedade do Estado em um viés de quase-mercado (ADRIÃO; PERONI, 2005).

Na educação, as Parcerias Público-Privadas têm ganhado força e visibilidade e constituem discursos na gestão da escola que:

[...] produzidos no engendramento entre os discursos educacional e empresarial, instituem a lógica das parcerias já sinalizadas na Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem que indicava no início da década de 1990, a importância do estabelecimento das parcerias entre a sociedade civil e os governos (HATTGE, 2014, p. 81).

Desde a implantação, o PGE tem feito parcerias com várias entidades públicas e privadas para fomentar a educação no Brasil, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁶⁹, o MEC, a Capes, a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, a Undime⁷⁰ e a Unesco⁷¹; as Fundações Roberto Marinho⁷², Lemann⁷³, Victor Civita⁷⁴; Santillana⁷⁵ e Itaú

⁶⁹ Vinculada ao MEC, essa entidade pública é fiscalizada pelo Estado, mas possui autonomia na gestão. Sua atuação vai desde os projetos de melhoria de infraestrutura das escolas à execução de políticas públicas, como os programas Alimentação Escolar, Brasil Carinhoso, Dinheiro Direto na Escola, dentre outros.

⁷⁰ Associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e constituída por dirigentes municipais de educação em exercício.

⁷¹ Agência das Nações Unidas que atua nas seguintes áreas: Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. Criada após a Segunda Guerra Mundial, iniciou as atividades no Brasil em 1972, ao priorizar a defesa de uma educação de qualidade para todos.

⁷² Seus projetos têm o objetivo de enfrentar os principais desafios educacionais brasileiros, com atuação em escala, monitoramento e avaliação de resultados e impactos. Possui parcerias com instituições públicas e privadas, com quem forma uma rede de cooperação em prol da educação.

⁷³ Organização familiar sem fins lucrativos que colabora com as iniciativas para a educação pública em todo o Brasil. São realizados projetos junto a professores, gestores escolares, secretarias de educação e governos por uma aprendizagem de qualidade.

⁷⁴ Entidade sem fins lucrativos focada na melhoria da educação, por meio da valorização de bons docentes e incentivo ao trabalho docente. Fundada em 1985, tem como principal iniciativa o Prêmio Educador Nota 10, que reconhece professores da Educação Infantil ao Ensino Médio, coordenadores pedagógicos e gestores escolares de escolas públicas e privadas de todo o país.

⁷⁵ Criada em 1979, atua na Espanha e em cinco países da América Latina. No Brasil desde 2008, trabalha em parceria com organizações nacionais e internacionais no desenvolvimento de projetos e obras de referência nas temáticas educacionais e da cultura. Desde sua fundação, em 1979, a Fundação Santillana tem a missão de contribuir com a melhoria e a difusão da educação e da cultura na Ibero-América. Na Espanha e em países da

Social⁷⁶; e os Institutos Gerdau, Unibanco e Natura (CONSED, 2017). Tais iniciativas pretendem contribuir com a melhoria da qualidade da escola pública brasileira.

Nesse ínterim, constatamos uma forte relação entre o público e o privado, reunidos com o discurso comum de melhoria da educação e de incentivo de boas práticas, aspecto marcante na reforma gerencial. Por meio desta e da modernização do Estado, diferentes grupos de empresas se inserem na educação de diferentes formas e na gestão por meio de planos estratégicos, com base em um discurso de qualidade atrelado aos resultados.

Para realização da premiação o Consed foi ganhando parcerias, com a mesma visão de querer contribuir para a melhoria da qualidade da escola pública brasileira. Dentre os parceiros temos a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil que está conosco desde o início oferecendo uma viagem de 15 dias de duração, aos diretores das escolas selecionadas, para visita técnica a estabelecimentos de ensino americanos e exposição a novas experiências de gestão escolar (CONSED, 2017, [n.p.]).

No que concerne à versão do PGE de 2015, 27 diretores de escolas públicas vencedoras visitaram os Estados Unidos, de 12 a 23 de novembro de 2016. Esse intercâmbio foi financiado por Consed e Embaixada dos Estados Unidos. Na ocasião, conheceram o sistema educacional público norte-americano, participaram de oficinas sobre a temática “liderança e gestão escolar”, visitaram escolas e compartilharam experiências com gestores americanos. Eles foram premiados pela excelência em liderança e gestão escolar, como pode ser visto no fragmento abaixo:

Durante a primeira semana, os diretores estarão em Washington, D.C. e participarão de reuniões com associações, organizações governamentais e não-governamentais a fim de ter uma visão panorâmica da educação fundamental e média nos Estados Unidos; compreender o papel do governo federal na formação de políticas educacionais; **e o papel de organizações da sociedade civil em prol da educação**. Na segunda semana, eles serão divididos em subgrupos e viajarão para diferentes localidades: Minneapolis, Salt Lake City e Pittsburgh. Nestas cidades, eles visitarão escolas locais para observar a rotina escolar, participar de atividades socioculturais e verificar as melhores práticas em gestão escolar. Antes de retornar ao Brasil, o grupo se reunirá em Nova York para uma oficina em gestão escolar e avaliação do intercâmbio (EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL, 2016, [n.p.], grifos nossos).

América Latina, criou importantes raízes, ao firmar numerosos acordos de cooperação com entidades nacionais e internacionais especializadas no estudo, no fomento e na inovação educativa.

⁷⁶ Atua, principalmente, em programas educacionais, a exemplo do Prêmio Itaú-Unicef, iniciativa da fundação e do Unicef criada para reconhecer e estimular o trabalho de ONGs que contribuem, conjuntamente à escola pública, para a educação integral de crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade. É realizado a cada dois anos desde 1995.

Em relação ao prêmio de 2017, no período de 4 a 10 de março em 2018, durante o intercâmbio nos Estados Unidos, os gestores também conheceram o panorama da educação norte-americana nos âmbitos federal, estadual e municipal, bem como trocaram experiências sobre liderança escolar com educadores e diretores norte-americanos (EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL, 2018).

Os gestores brasileiros também participaram de oficinas, visitaram faculdades locais fizeram observações de aulas. Após o retorno ao país, ficou definido o desenvolvimento de projetos inspirados na realidade estadunidense, no intuito de impulsionar uma transformação sistêmica, por meio da inovação e tecnologia, na busca da qualidade da educação brasileira (EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL; PGE, 2017).

No ano de 2017, a Fundação Roberto Marinho ofereceu, às cinco escolas finalistas do PGE, a participação em ações educativas e culturais realizadas pelo Telecurso e pelo Canal Futura, com disponibilização de materiais pedagógicos e atividades com foco na formação pedagógica de professores e equipe gestora. Fica evidente, nessa lógica de premiação pela “excelência em liderança e gestão escolar”, que a solução dos problemas de ineficácia da escola pública muitas vezes é creditada nas parcerias implicam, ao campo educacional, orientações que seguem a lógica do setor privado.

Observamos outras formas de parcerias nos questionários de autoavaliação e nos indicadores de qualidade referentes à dimensão de infraestrutura. Tais documentos sugerem alianças com outras redes públicas e privadas, a fim de melhorar o currículo e a aprendizagem dos estudantes:

São realizadas **articulações e parcerias** com as famílias, com os demais serviços públicos (saúde, infraestrutura, trabalho, justiça, assistência social, cultura, esporte e lazer), **associações locais, empresas e profissionais**, visando à melhoria da gestão escolar, ao enriquecimento do currículo e à aprendizagem dos estudantes? (CONSED, 2017, [n.p.], grifos nossos).

Frigotto (2000) esclarece que a ausência de efetivas políticas educacionais com investimentos conduz também a medidas paliativas que reiteram o desmantelamento da educação em diversos níveis e são vistas nas novas relações estabelecidas entre Estado, mercado e sociedade, com a participação do terceiro setor⁷⁷. Nessa perspectiva, há uma tendência à prática do voluntariado como repasse de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e o mercado, uma dinâmica que revela um projeto neoliberal, em que o Estado deixa de ser patrocinador do bem-estar social e o transfere à sociedade.

⁷⁷ Refere-se às organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos, que prestam serviços na esfera pública.

Portanto, em se tratando do PGE, o estímulo à prática do voluntariado na escola contribui para a desoneração dos recursos do Estado destinados à educação. No questionário do PGE (2017, [n.p.]), outras parcerias são indicadas e estimuladas na busca de recursos para a escola, em que se questiona: “São buscadas novas alternativas para obter recursos, espaços e materiais complementares para a melhoria da realização do projeto político-pedagógico?”.

Evidentemente, a lógica das parcerias se insere no PGE para premiar as escolas vencedoras, financiar intercâmbios internacionais e buscar parceiros para contribuir com as melhorias, além do incentivo ao voluntariado, em que se transfere para a sociedade o que seria demanda do Estado. Esses financiamentos estrangeiros, por meio de parcerias público-privadas, podem afetar o funcionamento das organizações, uma vez que a continuação deles em um programa educacional se deve ao cumprimento de determinações e condições estabelecidas pelos parceiros.

Peroni (2008, p. 125-126), ao analisar as parcerias público-privadas entre o Instituto Ayrton Senna e as escolas municipais do estado do Rio Grande do Sul, assevera que:

[...] a gestão democrática fica muito prejudicada quando, desde o secretário de Educação até os professores, as tarefas são definidas por um agente privado. Questionamos o que significa o sistema público abrir mão de suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade e comprar um produto pronto, desde o currículo escolar – já que, como vimos, as aulas vêm prontas e os professores não podem modificá-la – até a gestão escolar (monitorada por um agente externo), e transformar os sujeitos responsáveis pela educação em burocratas que preenchem muitos papéis.

Assim como no caso citado, a gestão educacional e escolar, em uma perspectiva democrática, também fica prejudicada, visto que todo o processo de premiação é coordenado pelo Consed, juntamente com os comitês e parceiros privados. Estes últimos acompanham o processo, participam da seleção e financiam a premiação, ao trazerem para o PGE a lógica do mercado, conforme os critérios quantitativos, a seleção e a transferência de modelos internacionais, o que pode comprometer sobremaneira a autonomia da escola.

Atentamo-nos para os efeitos dessas parcerias na gestão escolar, mais precisamente quando tratamos do PGE. Peroni (2017) salienta que as principais implicações para a gestão democrática da educação se referem à diminuição da autonomia dos profissionais, como os professores e gestores, que recebem o material “pronto”, na realidade estudada, como pista de uma gestão eficaz presente nos questionários autoavaliadores e nos indicadores de qualidade a serem aplicados na escola. Para a autora há, ainda, a lógica da premiação por desempenho, como sinal de uma gestão adequada, mensurada por resultados de avaliações externas, o que contribui para o estímulo à competitividade entre gestores e instituições de ensino – nesse caso,

a premiação é a recompensa das melhores práticas de gestão de qualidade mais próximas aos indicadores obtidos.

Como vimos, os gestores premiados são convidados a conhecer os modelos de gestão de outros países, ao transferirmos os modelos assimilados na esfera internacional. Esses intercâmbios, por sua vez, são financiados pelos parceiros da iniciativa privada que também atuam na divulgação da política e na seleção das escolas:

Cada unidade da federação seleciona seu destaque estadual/distrital. Posteriormente, uma comissão formada por representantes dos parceiros do prêmio escolhe seis finalistas nacionais, que concorrem ao título Referência Brasil (CONSED, 2017, [n.p.]).

Outra observação se refere ao estímulo à elaboração do plano de ação com metas estabelecidas pelas escolas, a fim de melhorarem os resultados. Enfatiza-se, assim, o produto final, e não mais o processo, “como é característica da gestão democrática, que visa a construir uma sociedade democrática e participativa” (PERONI, 2017, p. 27).

Nas parcerias relacionadas às políticas de gestão educacional, não é uma mudança do público para o privado, e sim a definição do Estado com o papel de promotor/empreendedor, ao invés de provedor de bens e serviços sociais, o que dá uma ideia do privado como parceiro do público. A escola, para conseguir suprir as necessidades materiais e financeiras, é estimulada a buscar recursos para implementar melhorias.

Distintas formas de parceria reiteram, desde a reforma do Estado, a ideia de que o setor privado é mais eficiente que o estatal. Nesse sentido, o estudo que apresentamos nessa seção é um esforço de construir nexos entre o modelo delineado de gestão presentes nos documentos do PGE e o gerencialismo que, apesar de romper com a administração burocrática, ainda carrega em si os princípios que se relacionam ao desempenho, à avaliação, ao controle por resultados e à competição.

Nas políticas destinadas à gestão há um aperfeiçoamento das práticas tayloristas com a orientação mais clara das tarefas. Estamos, portanto, diante de uma análise de documentos que se dirigem aos gestores das escolas públicas brasileiras e que, na adoção dessa política, têm orientado diversas escolas públicas a seguirem práticas de gestão consideradas eficazes na busca da qualidade educacional, cada vez mais mensurada por resultados educacionais.

Os documentos analisados, como os questionários autoavaliadores transferidos do campo internacional, apresentam indicadores de qualidade que, de forma implícita ou explícita, estão alinhados à lógica gerencial. Aspectos associados aos princípios da NGP, quando comparados aos elementos macro das reformas, puderam ser identificados como definição de

indicadores de qualidade de gestão, valorização de resultados de avaliações externas, incentivos à publicação de resultados educacionais e premiações em conformidade aos critérios de mérito atrelados a indicadores de bons resultados.

Por trás dessa política de premiação, há interesses que foram elaborados e pensados a fim de atingir as metas estabelecidas já firmadas em acordos internacionais desde o período de implementação do PGE. Vale lembrar que tal política foi implementada justamente no contexto das reformas.

Estas políticas adotadas pelos governos reforçam os princípios presentes na empresa, como o prêmio por produtividade, a competitividade e a responsabilização, o que expõe a escola a um campo de comparações. Portanto, apesar de os objetivos e indicadores, em alguns aspectos, contemplarem a gestão democrática e a participação coletiva, outros elementos incentivam a utilização de um modelo gerencial que revela contradições presentes na realidade estudada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, buscamos responder às inquietações relacionadas ao modelo de gestão educacional e escolar que tem sido desenvolvido no Brasil desde a década de 1990, especificamente no PGE (2013 a 2017), implementado desde 1998. Portanto, a questão fundamental que norteou esta pesquisa foi: “qual modelo de gestão está delineado no PGE e em que medida a lógica de premiação induz a uma gestão gerencialista?”.

Estar no chão da escola durante anos, experimentar diferentes modelos de gestão e ter a oportunidade de retornar à academia como aluna do mestrado me fizeram vivenciar uma experiência ímpar: a de estar inserida em uma realidade e entender o que está por trás dela. Com a presente pesquisa, as inquietações iniciais foram realimentadas com a nova percepção sobre questões que eram visíveis, mas pouco compreensíveis sobre a escola. Estudar os aspectos que envolvem a gestão e os mecanismos de responsabilização e de autonomia ampliou o meu olhar e reflete em minha atuação enquanto profissional, pois tenho lutado e defendido a participação efetiva nos assuntos da escola em um momento delicado vivenciado pelo país, com a ampliação das práticas neoliberais nas políticas públicas e de desmonte da educação pública.

Realizar esta pesquisa e pensar sobre a questão norteadora nos levou a demarcar e reafirmar nossa posição. Advogamos a favor da gestão democrática de cunho social, em que a qualidade da gestão é verificada nos processos de coletividade e participação nas decisões da escola, o que envolve todos os profissionais, alunos, pais e/ou responsáveis. A construção deste estudo e as respostas aos objetivos compreenderam procedimentos que se dedicaram à atenção aos contextos macro das transformações nos campos econômico e político do mundo capitalista/neoliberal e seus reflexos nas políticas educacionais. Voltamos o olhar ao âmbito brasileiro, quando comparamos os dados empíricos de nossas fontes documentais.

Para a elaboração das análises, inicialmente buscamos compreender a configuração assumida pela administração escolar ao longo da história da educação. O recorte realizado na segunda seção sobre as concepções de gestão escolar até a democratização da década de 1980 nos levou a constatar que o tecnicismo e a burocracia presentes nas teorias da administração clássica foram marcas relevantes daquele período, cuja possibilidade de rompimento foi a década de 1980, época de redemocratização do Brasil, em que a gestão democrática tem como dispositivo legal a CRFB (BRASIL, 1988). Observamos alguns avanços no processo de democratização da escola, dentre eles a Carta Magna, que traz a gestão democrática na forma da lei. No entanto, é possível compreender que, na Constituição, não ficou claro como se tal gestão ocorreria na prática das escolas públicas. “Tal conceito ainda se configura uma teoria

abstrata no contexto das ações educacionais, especialmente porque não define, nem estabelece critérios para o modo como se aplicaria tal prerrogativa” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1422).

Ainda assim, no contexto em que foram aprovados a LDB (BRASIL, 1996) e o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), que também trazem esse princípio, os reflexos da NGP limitaram a gestão democrática na perspectiva de participação coletiva. Ao mesmo tempo em que se verificou a luta de trabalhadores pela referida gestão e a conquista dessa prerrogativa na CRFB (BRASIL, 1988), o país vivenciou os influxos neoliberais e uma participação no mundo globalizado. Após a década de 1980, houve um paradoxo entre a conquista da gestão democrática e as exigências do neoliberalismo na formulação de políticas públicas, com destaque para a descentralização da gestão nos moldes gerenciais a partir das reformas.

Na terceira seção da pesquisa, ao abordarmos o modelo de gestão pública na conjuntura da reforma do Estado a partir do século XX e seus efeitos no campo da gestão educacional, verificamos as influências do neoliberalismo na condução das políticas públicas e a mudança do papel do Estado no setor educacional, em que o gerencialismo se tornou uma ferramenta na condução das reformas. Como verificamos no decorrer deste trabalho, os princípios da empresa na escola pública foram transportados ao longo da história com diferentes roupagens. Com as lutas pela gestão democrática após um longo período de regime ditatorial, houve avanços quanto à escolha de diretores e à formação de conselhos escolares, em um momento de desenvoltura do gerencialismo que, nas políticas educacionais, reforça os aspectos relacionados à busca de qualidade, à eficiência, aos mecanismos de responsabilização e avaliação, às parcerias público-privadas, às políticas e aos programas que se situam nesse contexto.

Sínteses teóricas nos permitiram inferir que os discursos dos organismos internacionais prezam por uma gestão eficaz, com base nos mecanismos gerenciais. Os acordos do Brasil firmados em conferências internacionais, com o objetivo de alcançar a almejada qualidade, contribuíram para reformas ancoradas na ideia de que a educação brasileira carece de eficiência e eficácia; portanto, a resolução dos problemas educacionais tem como foco a gestão, pois o sucesso nessa área está na forma de como é gerida, cujos princípios são a descentralização da gestão e os mecanismos de avaliação e responsabilização.

Desde então, verificamos a introdução da tecnologia da performatividade (produtividade) e de mecanismos de *accountability* (responsabilização, prestação de contas e premiações). Alguns termos podem ter variações de significação ao longo da história; por isso, as expressões presentes nas teorias clássicas da administração de empresas, no contexto

histórico da globalização e do neoliberalismo, assumem novas roupagens, sem abandonar por completo os aspectos da burocracia weberiana ligados, sobretudo, à meritocracia.

Vale destacar que fatores como a introdução de políticas de premiações na educação (utilizadas como indução de modelos de gestão escolar) e de ferramentas para o alcance das metas foi priorizada neste estudo. Sobre concepções, princípios e contradições presentes no PGE e na seção quatro deste trabalho, nos debruçamos nas análises dos documentos dessa premiação e observamos o contexto em que foi elaborada, em 1998. A prática de premiação vem sendo adotada em diferentes governos com a ampliação da participação das escolas ao longo dos anos. Trata-se, pois, de uma política de premiação por adesão que, desde a sua implantação, tem orientado a gestão escolar de um considerável número de instituições que optam por participar e, até mesmo quando não fazem parte da disputa, são orientadas a utilizarem os questionários de autoavaliação como ferramentas de gestão. Assim como outras políticas educacionais implementadas a partir dos anos 1990, o PGE também é influenciado pela NGP, enquanto a qualidade da gestão é atrelada aos resultados educacionais.

No que tange às características da gestão escolar ao longo da história e os aspectos presentes no PGE, compreendemos que a marca mais importante é a busca constante por um modelo de gestão focado em resultados. É possível verificar que esse tipo de gestão ainda se vale dos princípios da empresa, ao adaptar e assimilar as mudanças que ocorrem na sua forma de gerir que, com as transformações do capitalismo, também buscam se habituar às novas exigências.

Nos documentos do PGE notamos contradições e ambiguidades que são reveladas pelas interfaces entre gestão democrática e gerencialismo, pois, ora o documento assume um discurso social, quando traz alguns princípios da gestão democrática, ora assume características condizentes com o modelo gerencial e compatíveis com os mecanismos de *accountability* e performatividade. Isso ocorre, principalmente, porque resultados educacionais são valorizados em suas dimensões, se incentivam as parcerias público-privadas, há um estímulo pela avaliação dos serviços prestados, responsabilização e culpabilização são induzidos a partir de questionários autoavaliadores e a premiação está presente nos princípios tayloristas.

Quando analisados os mecanismos de participação constantes na gestão democrática, os pais são convidados, de acordo com o PGE, a participarem dos assuntos da escola, muitas vezes como colaboradores e fiscalizadores. Há incentivos à participação nos conselhos e nas atividades desenvolvidas na escola; “contudo, fica evidente um deslocamento da noção de participação no contexto da ‘gestão democrática’ construída nas lutas dos anos 1980 para a ideia de ‘gestão participativa’ usada como estratégia de responsabilização (*accountability*)”

(SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 237). Nesse contexto, a participação nem sempre é vista como partilha de poder, e sim de responsabilidades, e, no PGE, os gestores assumem um papel importante na gestão eficaz, de acordo com as pistas dos questionários autoavaliadores, em que se deve garantir a eficácia com foco no desempenho dos alunos nas avaliações externas.

Pudemos verificar que as pesquisas que se situam no contexto das reformas gerenciais no Brasil, elaboradas por Hattge (2014), Klebis (2010), SOUZA (2016), Peroni (2017) e Shiroma (2015) nos permitem perceber similaridades com o PGE. Esses trabalhos abordaram princípios gerenciais presentes nas políticas educacionais, sejam de avaliação ou de gestão escolar, em que a ênfase nos resultados e a busca pela qualidade da educação são características comuns. O que diferencia o PGE das outras tentativas gerenciais na educação brasileira, talvez seja a estratégia da premiação em gestão. Por meio da autoavaliação, incentivam-se novas atitudes do gestor escolar, já determinadas nos questionários autoavaliadores, o que desloca o princípio de autonomia da gestão democrática e faz com que os estabelecimentos de ensino sejam reconhecidos, evidenciados e premiados pelos próprios modelos eficazes de gestão, com indicadores de qualidade que não são criados por essas instituições de ensino.

No entanto, há contradições explícitas nos indicadores de qualidade de gestão do PGE, quando, de um lado, o documento orienta a escola a buscar uma gestão com eficácia e bons resultados conforme pistas e prescrições determinadas de ações e, de outro, indica que tal instituição deve ser participativa, levando em conta os princípios da gestão democrática. Mas, afinal, é possível conciliar as duas situações? Constatamos que, ao privilegiar resultados e embutir na escola ações predeterminadas a serem seguidas para alcançar uma gestão eficaz, se introduz uma linha hierárquica do tipo taylorista em uma atividade profissional que não pode ser exercida sem autonomia, algo incompatível com prescrições e controles estreitos (LAVAL, 2019).

As dimensões do PGE, apesar de contemplarem a “gestão democrática”, se aproximam das dimensões de qualidade associadas ao modelo gerencial mais condizente com a participação alinhada ao compartilhamento de responsabilidades. Na arena de disputas em que sempre esteve a gestão, esse modelo encontra campo fértil por meio de políticas e mecanismos advindos dos terrenos internacionais e implementados, nesse caso, por meio de premiações. O PGE, dentre outras práticas, políticas e programas educacionais, é uma ferramenta orientadora e prescritiva do modelo de gestão considerado eficaz a ser adotado nas escolas públicas brasileiras. A partir de um discurso democrático e de incentivo à participação coletiva, traz também novos

significados para a participação, com práticas que induzem à fiscalização dos serviços prestados.

Cabe ressaltar que, em nome da eficácia proclamada no PGE, o questionário de autoavaliação como instrumento para alcance da gestão pretendida pode alterar os modelos culturais predominantes nos estabelecimentos escolares. Não são explicitadas no questionário as formas de mensuração da parte crítica e da assimilação de valores de igualdade, cidadania, solidariedade e tolerância, aspectos que fazem parte da escola (LAVAL, 2019). Portanto, no modelo de gestão com ênfase em resultados, o procedimento educacional passa a ser avaliado a partir de resultados quantitativos, em que a educação corre “o risco de se tornar uma criação industrial” (LAVAL, 2019, p. 216).

A lógica de premiação tão presente no setor privado, ao ser transportada para as instituições públicas, pode submetê-las a um campo de comparações entre práticas eficazes e ineficazes, o que leva à competitividade entre elas. Ainda assim, no processo de seleção e desempate, resultados educacionais são avaliados juntamente a uma gestão eficaz, ao considerar as escolas selecionadas como exemplos e modelos de boas práticas que recebem ajuda financeira, mas com a exclusão daquelas não premiadas. Convém salientar que as viagens oferecidas aos diretores permitem cada vez mais o intercâmbio e a assimilação de práticas do terreno internacional.

Nesses termos, a política de premiação em gestão escolar se adéqua às reformas gerenciais e aos princípios das organizações, na medida em que premia as escolas conforme os indicadores de qualidade que valorizam resultados educacionais e abarcam elementos da meritocracia. Contudo, não podemos deixar de considerar as diferenças entre o campo empresarial e a educação, quanto às suas finalidades que, ao menos na teoria, são evidentes. Enquanto a empresa busca benefícios econômicos, a educação objetiva formar cidadãos no mais amplo sentido, o que inclui solidariedade, respeito às diferenças e valores democráticos que entram em conflito com a lógica empresarial, competitiva e individualista, ao reforçarem a criação de um espaço não democrático – o próprio ato de selecionar escolas e excluir a maior parte delas não é adequado nesse caso.

Nos limites deste trabalho, não foi possível verificar as repercussões do PGE na prática, ou seja, como o estabelecimento de ensino interpreta, traduz e se apropria das orientações estabelecidas e das sugestões de boas práticas da gestão da escola pública e em que medida isso altera a cultura da instituição. Esse não foi o foco desta pesquisa, apesar de inicialmente ter sido o nosso interesse. Tal estudo implicaria um maior aprofundamento que extrapolaria o tempo

destinado ao mestrado e as condições de uma pesquisadora-professora da educação básica em exercício.

Entretanto, acreditamos que a opção pela pesquisa documental e a análise dos princípios do PGE possibilitaram refletir, com maior atenção, acerca dos contextos da criação e dos interesses implícitos e explícitos. Os documentos são um meio de comunicação elaborado com finalidade e destino específicos, cuja análise nos permite compreender suas intencionalidades, aspectos importantes no campo das políticas educacionais.

Entendemos que a gestão democrática proclamada pode não encontrar fôlego na prática, em consonância às ações orientadas no PGE – os documentos apontam que tal premiação se contradiz, apesar de trazerem discursos da gestão democrática. Os mecanismos de participação presentes nesse paradigma e nos indicadores de qualidade de gestão podem se reverter em culpabilizações, fiscalizações, alcance de metas e meritocracia, de acordo com as recompensas. Evidencia-se que esse tipo de gestão é submetido a influências de um cenário mais amplo, que o tornam um conceito frágil em uma era na qual o liberalismo escolar é realidade. A nosso ver, a política de prêmios é mais um dos variados mecanismos apropriados pelo Estado para fazer com que as escolas produzam educação de qualidade por meio do alcance de metas estabelecidas.

Destarte, acreditamos que a gestão com foco em resultados, na eficiência e na eficácia não seja compatível com a complexidade dos processos educacionais e a gestão democrática, e diante dos cenários atuais, a resistência dos educadores é emergente. Reiteramos que esta pesquisa não se encerra com as sínteses e análises construídas em cada seção, pois estamos certos de que os resultados apresentados poderão provocar reinterpretações, novas inferências e investigações. O PGE segue em curso, se fortalece em diferentes governos e oferece potencialidades para outras reflexões na área estudada.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007, p. 63-71.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.
- AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo**, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.researchgate.net/publication/28320454>>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- AGUIAR, M. A. S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 72-89, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000005>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12924.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- ALBUQUERQUE, A. de. O paralelismo político em questão. **Geopolítica**, v. 2, n. 1, p. 1-14, jan./jun. 2012.
- ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022002000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/gXrrXjGztGfmRqhqlHqKqgt/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.
- AMARAL SOBRINHO, J. Plano decenal de Educação para Todos: perspectivas. **Em aberto**, ano 13, n. 59, p. 80-91, 1994.
- ANDREOTTI, A. L. A administração escolar na era Vargas e no nacional desenvolvimentismo (1930-1964). **HISTEDBR**, n. esp., p.102-123, ago. 2006.
- APPLE, M. W. **Para além da lógica do mercado**: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- ARAÚJO, A. V. **Política educacional e participação popular**: um estudo sobre esta relação no município de Camaragibe-PE. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.
- ARAÚJO, J. F. A reforma da gestão pública: do mito à realidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL LUSO-GALAICO: A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: APOSTAS E CASOS DE SUCESSO, 1., 2004, Braga. **Anais...** Braga, 2004. Disponível em: <<http://www.repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3312>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ARAÚJO, M. A. D. Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. Natal: SEARH, 2010.

ARAÚJO, M. C. M. **Gestão escolar**. Curitiba: Iesde, 2009.

ARROYO, M. G. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 1, n. 2, jul./dez. 1983.

ASSUNÇÃO, M. F. **O mito da virtuosidade da avaliação**: trabalho docente e avaliações externas da educação básica. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em:

<https://repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/3594/6/Tese_MitoVirtuosidadeAvaliacao.pdf>.

Acesso em: 1º jan. 2019.

BALL, S. J. **Educação global S. A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa, Brasil: UEPG, 2014.

BALL, S. J. Estandarización y docencia. [Entrevista cedida a] José Weinstein. **La Entrevista Educativa**, Chile, jan. 2015. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=yXi7Foad7O0>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BALL, S. J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BANOME, J. B. V. **Princípios de Administração**. [s.l.]: Iesde Brasil, 2009.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Educação, Temas e Problemas**, v. 6, n. 12-13, p. 13-25, 2013.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1996, p. 167-189.

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

BONAMINO, A. M. C. de; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101-132, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000300005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/TCDfghNzNbWbgtqW5NMmJ7G/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

BONAMINO, A. M. C. de; SOUZA, S. M. Z. L. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, p. 373-388, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/rtQkYDSjky4mXG9TCrgRSqJ/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1º jan. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 8.529, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 4 jan. 1946b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial de União**, Brasília, 3 dez. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 1971.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19608.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm#:~:text=LEI%20No%2010.172%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202001.&text=Aprova%20o%20Plano%20Nacional%20de,com%20dura%C3%A7%C3%A3o%20de%20dez%20anos.>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.005%2C%20DE%2025,Art.>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/plano-decenal-de-educacao-para-todos/>>. Acesso em: 4 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 931, de 21 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mar. 2005. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria931_NovoSaeb.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação** – SAEB: ensino médio, matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília: MEC; SEB; INEP, 2008.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.155, de 10 fevereiro de 1998**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 1998a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25633>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.173, de 12 de março de 1998**. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília, 1998b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25636>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 8.035, de 20 de dezembro de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, A. M.; GISI, M. L. (Orgs.). **Política e gestão da educação superior: desafios e perspectivas**. Ijuí: Unijui, 2007.

CÂMARA, R. H. Análise de Conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais**, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013.

CAMPOS, G. de S. Gestão da qualidade total na educação: possibilidades e desafios. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 11., 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: CNEG, 2015.

CARDOSO, F. H. Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CARNOY, M. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber**. Tradução de Guilherme João Freitas Teixeira. Brasília: Unesco, 2003.

CAROTA, F. P. **A gestão democrática da escola pública no prêmio gestão escolar: concepções e modelos da organização escolar**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2016.

CASTRO, A. M. D. A.; LAUANDE, M. F. R. F. A descentralização como componente da gestão educacional. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 24.; CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpae, 2009.

CASTRO, A. M. D. A.; TERTO, D. C.; BARBOSA, M. W. A Nova Gestão Pública e os desdobramentos para os planos e programas governamentais. In: CASTRO, A. M. D. A.; CHAVES, V. L. J.; SILVA, M. S. P. da. (Orgs.). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios**. Campinas: Mercado das Letras, 2016, p. 49-74.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIES, J.-P.; GROULX, L.-H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 295-316.

CFE. Conselho Federal de Educação. **Parecer n. 93, de 1962**. Brasília, 1962. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002475.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias**; Brasília: MEC, 2010. v. 1-2.

- CONSED. Conselho Nacional de Secretários de Educação. **Diretrizes gerais**. 2017. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/progestao/epe/epeRelSituacaoOgeralProgestao.asp>>. Acesso em: 12 jul. 2018.
- COSTA, M. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeamentos, conceitos, tendências e influências na educação. **RBP**, n. 1, p. 159-179, jan./abr.2019. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol1n12019.89875>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/89875>. Acesso em: 24 maio 2021.
- CUNHA, L. A. **Universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do Ensino Superior. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2007, p. 293. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788539304561>. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vtct6>. Acesso em: 24 maio 2021.
- CURY, C. R. J. C. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, n. 80, p. 169-202, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Hj6wG6H4g8q4LLXBcnxRcxD/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.
- CURY, C. R. J. C. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1985.
- CURY, C. R. J. C. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 18, n. 2, [n.p.], jul./dez. 2002.
- DASSO Jr., A. É. **Nova Gestão Pública (NGP)**: a teoria de administração pública do Estado ultraliberal. [s.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>>. Acesso em: fev. 2019
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.ung.br/index.php/educacao/article/viewFile/2160/1610>>. Acesso em: 12 mar. 2020.
- DIAS, J. A. Direção de unidade escolar. In: BREJON, M. (Org.). **Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus** – leituras. São Paulo: Livraria Pioneira, 1973.
- DICIONÁRIO AURÉLIO. **Verbetes prêmio**. 2019. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Documento.html>>. Acesso em: 17 mar. 2019.
- DINIZ, E. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i2.693>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693>. Acesso em: 24 maio 2021.
- DOURADO, F. L. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016.

DOURADO, F. L. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMWr/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

DRABACH, N. P. Gestão gerencial: ressignificação dos princípios da gestão democrática. In: SIMPÓSIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0413.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL. **Diretores de escolas públicas brasileiras participarão de intercâmbio em escolas dos Estados Unidos**. 2016. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/diretores-de-escolas-publicas-brasileiras-participarao-de-intercambio-em-escolas-dos-estados-unidos/>. Acesso em: 8 set. 2019.

ESQUINSANI, R. Performatividade e educação: a política das avaliações em larga escala e a apropriação da mídia. **Práxis Educativa**, v. 5, n. 2, p. 131-137, jul./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.5i1.131137>. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/1023/1390>. Acesso em: 24 maio 2021.

FAYOL, H. **Administration industrielle et generale**. Paris: Dunod, 1916.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **A política social brasileira: 1930-64 – evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1983. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/digitalizacao/politica-social-brasileira-1930-%2064/politica-social-brasileira-1930-64-texto.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

FELIX, M. F. C. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez, 1984.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 295-316.

FERREIRA, R. **Construindo a educação na cidade de Camaragibe**. Camaragibe: Secretaria de Educação, 1999.

FERNANDES, M. E. A. Avaliar a escola é preciso. Mas... que avaliação? In: VIEIRA, S. L. (Org.). **Gestão da escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FOUCAULT, M. A arqueologia do saber. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Líber Livro, 2005.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias.** São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, L. C. de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/h8RgCZ6JvYpJNLr8MXxvNMf/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico da escola. **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/xm7bSyCfyKm64zWGNbdy4Gx/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desvalorização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4Lw4BRRX4k8q9W7xKxVy/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo: Cortez, 1989.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real.** Petrópolis: Vozes, 1995.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.** Tradução de Vania Paganini Thurler e Tomaz Tadeu da Silva. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 77-108. (Coleção Estudos Culturais em Educação).

GADOTTI, M. **Escola cidadã.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 24).

GALDINO, M. N. D. A Autoavaliação institucional no ensino superior como instrumento de gestão. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpae, 2011.

GENTILI, P. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.** Tradução de Vania Paganini Thurler e Tomaz Tadeu da Silva. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 229-252. (Coleção Estudos Culturais em Educação).

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo.** Brasília: CNTE, 1996, p. 9-49.

GESTÃO EM REDE. **Conheça oito escolas referência nacional em gestão escolar.** Brasília: Consed, n. 15, ago./set. 2003, p. 1-22.

GESTÃO EM REDE. **Diretores de escolas premiadas relatam vista ao Reino Unido.** Curitiba: Consed, n. 44, maio 2005, p. 1-23.

GESTÃO EM REDE. **Seis escolas são destaque no prêmio nacional de referência em gestão escolar.** Brasília: Consed, n. 19, maio 2000, p. 1-22.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 38, n. 1, jan./mar. 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

GRACINDO, R. V.; KENSKI, V. M. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Orgs.). **O Estado da Arte em política e gestão da educação no Brasil – 1991 a 1997.** Brasília: Anpae; Campinas: Autores Associados, 2001.

GROPPO, L. A.; MARTINS, M. F. Terceira via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação. **RBP AE**, v. 24, n. 2, p. 215-233, 2008.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HATTGE, M. D. **Performatividade e inclusão no movimento Todos pela Educação.** 2014. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2014. Disponível em: [https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/). Acesso em: 13 jun. 2019.

HOOD, C. Public management for all seasons? **Public Administration**, v.69, n. 1, p. 3-19, 1991. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em: 24 maio 2021.

HORA, D. L. **Gestão democrática na escola.** São Paulo: Papirus, 1994.

HYPOLITO, Á. M. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Educação: Teoria e Prática**, v. 20, n. 38, out./dez. 2011.

KEYNES, J. M. **A Teoria geral do emprego do juro e da moeda.** São Paulo: Atlas, 1982.

KLEBIS, A. B. S. O. **Concepção de gestão escolar: a perspectiva dos documentos oficiais e dos programas de formação continuada de diretores de escola do estado de São Paulo – 1990/2009.** 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104789>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estruturas e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, A. B.; SHIMAMOTO, S. V. de M.; PRADO, J. de S. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpae, 2011.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/smG9JRgD8PjyNyMyZMRXf7H/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

LOCATELLI, I. Construção de instrumentos para a avaliação de larga escala e indicadores de rendimento: o modelo Saeb. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 25, p. 3-21, jan./dez. 2002. DOI: <https://doi.org/10.18222/eae02520022189>. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br//index.php/eae/article/view/2189>. Acesso em: 24 maio 2021.

LÜCK, H. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

LÜCK, H. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2007.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUIZ, M. C. **Conselho escolar**: algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010.

MAÇÃES, M. A. **Manual de gestão moderna**: teoria e pratica. 3. ed. Lisboa: Conjectura Actual, 2014.

MANIFESTO dos Pioneiros. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. (1932). **Revista HISTEDBR**, n. esp., p. 188-204, ago. 2006.

MASSENET, M. **La Nouvelle Gestion Publique**: pour un Etat sans bureaucratie. Paris: Hommes et Techniques, 1975.

MENDES, V. L. P. S.; TEIXEIRA, F. L. O novo gerencialismo e os desafios para a Administração Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 26., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Anpad, 2000. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2000-adp-341.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

MENEZES, E. T. de; SANTOS, T. H. dos. Verbete Renageste. In: EDUCABRASIL. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <https://www.educabrasil.com.br/renageste/>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Unicamp; Vieira, 2000.

MERQUIOR, J. G. **O liberalismo antigo e moderno**. 3. ed. São Paulo: É Realizações, 2014.

MINAS GERAIS. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. **SIMAVE/PROEB** – 2011. Disponível em: <<http://www.simave.caedufjf.net/proeb/o-que-e-proeb/>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MIRANDA, P. R.; PASQUINI, A. As bases teóricas e legais da gestão democrática da escola pública no Brasil pós-1990. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”, 9., 2012, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2012. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.46.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

MOREIRA, A. F. A cultura da performatividade e a avaliação da pós-graduação em educação no Brasil. **Educação em Revista**, v. 35, n. 3, p. 23-42, dez. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/WdS7G3YzmVWQstvLGVB7FdD/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

PAULO NETO, A. Democracia republicana e cidadania contestatória em Philip Pettit. **Conjectura**, v. 23, n. 2, p. 363-382, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.18226/21784612.V23.N2.8>. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/6222>. Acesso em: 24 maio 2021.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 17. ed. São Paulo, Cortez, 2012.

PARO, V. H. **Administração escolar: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 1-314.

PEREIRA, L. C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>.

Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em: 24 maio 2021.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: Ed. 34; FGV, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/96.ReformaDaAdministracaoPublica.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

PERONI, V. M. V. A atuação do Instituto Unibanco em escolas de ensino médio no Brasil: implicações para a democratização da educação. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: Alacip, 2017.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-posições**, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73072012000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/tpC76cg8bvZGYZJW5BwSfKR/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

PERONI, V. M. V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo, Xamã, 2008.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. O público e o privado na educação: projetos em disputa? **Retratos da Escola**, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R.; ARELARO, L. R. G. BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação? **RBPAAE**, v. 35, n. 1, p. 35-56, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol1n12019.93094>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/93094>. Acesso em: 24 maio 2021.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2014.2.16342>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342>. Acesso em: 24 maio 2021.

PERONI, V. M. V.; PIRES, D. O.; BITTENCOURT, J. M. V.; BERNARDI, L. M.; COMERLATTO, L. P.; CAETANO, M. R. Relações entre o público e o privado na educação básica brasileira: implicações para processos de democratização. **Políticas Educativas**, v. 7, n. 1, p. 92-109, 2013.

PGE. Prêmio Gestão Escolar. Comitê Regional da Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia. **Manual de orientação**. Uberlândia, 2013.

PGE. Prêmio Gestão Escolar. Comitê Regional da Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia. **Manual de orientação**. Uberlândia, 2015.

PGE. Prêmio Gestão Escolar. Comitê Regional da Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia. **Manual de orientação**. Uberlândia, 2017.

PGE. Prêmio Gestão Escolar. **Dimensões**. 2010. Disponível em: <<http://www.premiogestaoescolar.com.br/>>. Acesso em: 11 set. 2018.

PGE. Prêmio Gestão Escolar. **Linha do Tempo**. 2019. Disponível em: <<https://www.premiogestaoescolar.com.br/index>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

PINHEIRO, C. M. **Em defesa da escola pública**: o fórum de educação na constituinte e o princípio da gestão democrática no ensino público. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

PIRES, P. A. G.; GONÇALVES, R. M. A gestão democrática no contexto da legislação brasileira: lutas embates para a democratização do ensino público. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 8. n. 17, p. 1-13, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5902/2318133836395>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/36395>. Acesso em: 24 maio 2021.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Tradução de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROSAR, M. F. F. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

REBELATTO, D. M. B. Trajetória da administração educacional no Brasil: tessituras, rupturas e continuidades. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4.; SEMINÁRIO DE ESTRATÉGIAS E AÇÕES MULTIDISCIPLINARES, 1., 2014, Joaçaba. **Anais...** Joaçaba: Unoesc, 2014.

ROMANELLI, O. de O. **História de educação no Brasil**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SANDER, B. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. **Educação Brasileira**, v. 4, n. 9, p. 8-27, 1982.

SANDER, B. **Administração escolar no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANDER, B. Gestão educacional concepções em disputa. **Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. P. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, jul. 2009, p. 1-15.

SANDRI, S. **A relação público-privado no contexto do ensino médio brasileiro**: em disputa a formação dos jovens e a gestão da escola pública. 2016. 252 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em:

<<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/43876/R%20-%20T%20-%20SIMONE%20SANDRI.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

SANO, H. **Nova Gestão Pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

SANTOS, A. A. Avaliação de professores em Portugal. In: TRIGUEIROS, J. R. A. (Coord.). **Avaliação de desempenho de professores**. Porto: RVJ, 2009.

SAVIANI, D. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, D.; ALMEIDA, J. S.; SOUZA, R. F.; VALDEMARIN, V. T. (Orgs.). **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 11-57

SAVIANI, D. O legado educacional do Regime Militar. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622008000300002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Kj7QjG4BcwRBsLvF4Yh9mHw/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

SHEPHERD, G.; VALENCIA, S. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3, p. 103-128, set./dez. 1996. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i3.397>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/397>. Acesso em: 24 maio 2021.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, J. F. M.; CARVALHO, B. G.; DOMINGOS, C. M. A governança e a relação público-privado no cotidiano das práticas em municípios de pequeno porte. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 23, n. 10, p. 3179-3188, out. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.13952018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018001003179>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SILVA, M. V. Gestão democrática da educação: as contribuições e omissões da LDB (Lei 9.394/96). In: SILVA, M. V.; MARQUES, M. R. A. (Orgs.). **LDB: balanços e perspectivas para a educação brasileira**. 2. ed. Campinas: Alínea, 2012, p. 71-95.

SILVA, T. T. da; GENTILI, P. **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996.

SIQUEIRA, V. A. S. **Avaliações internas e externas**: concepções, tensões e articulações no trabalho avaliativo. 2017. 308 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17012018-110503/pt-br.php>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

SOUZA, Â. R.; TAVARES, T. M. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura. **RBP**, v. 30, n. 2, p. 269-285, maio/ago. 2014.

SOUZA, D. Q. **A gestão escolar como arena política**: impasses do novo gerencialismo. 2016. 193 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/18264/1/D%C3%A9bora%20Quetti%20Marques%20de%20Souza_TESE_190920161448.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SOUZA, D. Q. **O discurso de gestão democrática na administração da educação no município de Santa Cruz do Capibaribe**. 2010. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SOUZA, S. M. Z. L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 109, p. 175-179, jul. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742003000200009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/SmhCBBnCbZL3PB3QnbRbJKdf/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

SHIROMA, E. O. Gerencialismo e formação de professores nas agendas das Organizações Multilaterais. **Momento: Diálogos em Educação**, v. 27, n. 2, p. 88-106, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.14295/momento.v27i2.8093>. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/momento/article/view/8093/5344>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

TAYLOR, F. W. **Princípios de la administración científica**. Mexico: Herrero Hermanos, Sucessores, 1911. Disponível em: <<https://www.s3.amazonaws.com/academia.edu>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

TEIXEIRA, A. Natureza e função da administração escolar. **Cadernos de Administração Escolar**, n. 1, p. 1-16, 1964.

TELLO, C. G.; ALMEIDA, M. de L. P. de. Gestão escolar na perspectiva da política da América Latina. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO DE PROFESSORES, COMPLEXIDADE E TRABALHO DOCENTE, 12., 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUCPR, 2015.

TORRES, M. R. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As estratégias do banco. In: TOMAMAZI, L.; VARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIGUEIROS, J. R. A. (Coord.). **Avaliação de desempenho de professores**. Porto: RVJ, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de Intenção? **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bQ4bLxjqWQ6y8PBWPZD9pwk/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2021.

VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto político-pedagógico: uma construção possível**. São Paulo: Papyrus, 1995.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 599-622, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00599.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WITTMANN, L. C. Habilitação em Administração da Educação: pressupostos e perspectivas. **Informativo ANPAE**, n. 3, [n.p.], jul./set. 1981.

ANEXOS

Anexo 1 – Edital do Prêmio Gestão Escolar 2017



EDITAL SEE Nº 03 /2017

A SECRETÁRIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, no uso de suas atribuições, torna pública, para conhecimento dos interessados, as normas regulamentadoras do certame para concorrer à edição do Prêmio Gestão Escolar (PGE) 2017 - Ano Base 2016 - oferecido pelo Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e entidades parceiras às escolas públicas brasileiras da Educação Básica (segmentos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e/ou Ensino Médio).

As entidades parceiras se referem ao Ministério da Educação (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), à Fundação Roberto Marinho, Fundação Lemann, Fundação Victor Civita, Fundação Santillana, Fundação Itaú Social, Instituto Gerdau, Instituto UNIBANCO, Instituto NATURA, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, Consultoria em Sistemas e Tecnologia da Informação (CONSISTI), e Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC).

A – Dos Objetivos

1. contribuir para a garantia de uma educação pública de qualidade, direito fundamental de todos os estudantes brasileiros, por meio do fomento à cultura da autoavaliação e da intervenção nos processos de gestão;
2. estimular o desenvolvimento de uma gestão escolar democrática e eficaz, focada no compromisso com o ensino, com a aprendizagem e com os resultados das avaliações externas;
3. apoiar o desenvolvimento de uma cultura de autoavaliação da gestão escolar;
4. incentivar o processo de melhoria contínua da gestão escolar, pela elaboração de planos de melhoria, tendo como base a sua autoavaliação;
5. divulgar e disseminar boas práticas de gestão organizacional nas escolas;
6. valorizar as escolas públicas que se destaquem pela competência de sua gestão e por iniciativas e experiências bem-sucedidas.

B – Da Participação

1. Para participar do PGE a escola deve observar o cronograma constante no Anexo I deste Edital e o Regulamento do PGE 2017, disponível no endereço eletrônico <http://inscricao.premiogestaoescolar.org.br/>



2. A inscrição ao PGE 2017 é aberta às escolas públicas estaduais e municipais de ensino regular da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio).

3. A escola contemplada com o título "Destaque Estadual", concedido na edição anterior (PGE 2015), não poderá participar do PGE 2017.

C – Da Inscrição

1. A inscrição das escolas será realizada exclusivamente *on-line*, mediante o preenchimento completo, correto e envio do cadastro disponível no site: www.consed.org.br/pge, conforme as seguintes etapas:

1.1. realizar o processo de autoavaliação de acordo com as instruções fornecidas no site;

1.2. propor plano de melhorias a partir da autoavaliação realizada;

1.3. selecionar toda a documentação necessária;

1.4. finalizar a inscrição até o dia 14 de agosto de 2017, conforme Cronograma disponível no Anexo I deste Edital.

2. A escola que porventura não tiver acesso a Internet, poderá se inscrever na Superintendência Regional de Ensino (SRE) à qual pertence.

3. As etapas relativas à inscrição no PGE 2017, incluindo o envio eletrônico da documentação, são de responsabilidade exclusiva da escola, sendo que eventual falha no envio ou inconsistência dos dados transmitidos resultará na eliminação da escola.

4. A escola que tenha participado do PGE 2017 usando textos plagiados, informações e/ou documentos falsificados, bem como outros meios ilícitos será eliminada.

D – Das etapas de avaliação e seleção

1. Primeira Etapa – Parte 1: Equipe Gestora, Diretor, Vice(s)-Diretor(es), Especialista(s) e Colegiado Escolar.

1.1. Compete a Equipe Gestora e ao Colegiado Escolar:

a) coordenar o processo de inscrição e autoavaliação da escola conforme os critérios deste Edital e do site do CONSED www.consed.org.br/pge;

b) envolver a comunidade escolar no processo de autoavaliação seguindo as orientações propostas;

c) propor Plano de Ação da Gestão da Escola (plano de melhorias) a partir da autoavaliação realizada;

d) realizar a inscrição via Internet;



- e) organizar a documentação necessária a comprovação das justificativas;
- f) preparar registro do processo das ações realizadas;
- g) finalizar a inscrição até 14 de agosto de 2017.

2. Primeira Etapa – Parte 2: Comitê Local (SRE):

2.1. O Diretor Educacional da SRE deverá indicar, pelo menos, quatro membros para compor, sob sua Coordenação, o Comitê Local que constitui a primeira instância de avaliação externa da escola. Poderão ser convidados a compor o Comitê Local representantes de instituições de referência da temática educacional.

2.2. Atribuições dos Comitês Locais:

- a) orientar na realização do “Dia do Prêmio Gestão Escolar”, que deve ser realizado pela escola no período indicado no Cronograma contido no Anexo I deste Edital, com o objetivo de mobilizar a comunidade escolar para a autoavaliação da escola;
- b) auxiliar as escolas no processo de inscrição disponível no site: <http://inscricao.premiogestaoescolar.org.br/>;
- c) analisar as inscrições inseridas pelas escolas conforme orientações do referido site;
- d) eleger, dentre as escolas inscritas, aquelas que comprovem melhor desempenho em gestão escolar e selecionar, pelo menos, três escolas;
- e) realizar visita técnica às escolas selecionadas de acordo com o Cronograma previsto neste Edital;
- f) eleger uma escola que apresente melhores pré-requisitos comprovados a partir da análise da ficha de inscrição e das observações realizadas durante a visita técnica, de acordo com as definições do Comitê Estadual;
- g) conceder o título de “Escola Destaque Local” à escola que melhor se destacar na avaliação do Comitê Local;
- h) elaborar e enviar devolutivas às escolas não selecionadas;
- i) enviar ao Comitê Estadual, pelo endereço eletrônico dgdc.pge@educacao.mg.gov.br, o nome da escola selecionada como “Destaque Local”, acompanhado do instrumento “Indicadores para visitas às escolas selecionadas pelo Comitê Local”, devidamente preenchido, nos termos do Anexo II.

3. Segunda Etapa - Comitê Estadual (seleção da escola “Destaque Estadual”)

3.1. O Subsecretário de Gestão de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – SEE/MG, Coordenador Estadual do PGE, deve indicar, no mínimo, cinco membros para compor o Comitê Estadual. Poderão ser convidados a compor o Comitê Estadual representantes de instituições de referência da temática educacional.



3.2. Atribuições do Comitê Estadual:

- a) orientar a realização do "Dia do Prêmio Gestão Escolar" com o intuito de mobilizar a comunidade escolar para o processo de autoavaliação da escola;
- b) analisar as inscrições encaminhadas pelos Comitês Locais;
- c) eleger pelo menos três escolas que demonstrem melhor desempenho em gestão escolar;
- d) realizar visitas técnicas às escolas selecionadas e elaborar relatórios para comprovar e complementar as informações constantes nas inscrições, com a finalidade de subsidiar a seleção estadual;
- e) analisar os relatórios das visitas técnicas;
- f) classificar as escolas conforme o desempenho apurado nas visitas técnicas;
- g) selecionar a escola do Estado de Minas Gerais, que demonstre melhor desempenho em gestão escolar para concorrer, em âmbito regional, ao título de escola "Destaque Regional" e no caso de selecionada, concorrer em âmbito nacional, ao título de "Escola Referência Brasil";
- h) conceder o título de "Escola Destaque Estadual" à escola que melhor se destacar na avaliação do Comitê Estadual;
- i) elaborar e enviar devolutivas às escolas não selecionadas para a etapa nacional, inclusive para a escola classificada em segundo lugar;
- j) enviar certificado de participação a todas as escolas inscritas.

E – Da Premiação

1. São concedidos, no âmbito estadual:

1.1. Certificações:

- a) "Participação": às escolas inscritas no PGE;
- b) "Escola Destaque Local": à escola selecionada pelo Comitê Local (SRE) para representar a SRE na escolha da Escola "Destaque Estadual";
- c) "Escola Destaque Estadual", à escola selecionada pelo Comitê Estadual para representar o Estado de Minas Gerais na escolha da escola "Destaque Regional" e, se classificada, ao título de "Escola Referência Brasil".

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive mark.



1.2. Premiação para o desenvolvimento dos projetos previstos no Plano de Ação:

- a) R\$20.000,00 (vinte mil reais) para a escola indicada como "Destaque Estadual";
- b) R\$10.000,00 (dez mil reais) para as escolas indicadas como "Destaque Local";

c) o pagamento dessa premiação tem adequação orçamentária e financeira com o corrente orçamento aprovado e correrá à conta da seguinte dotação orçamentária: OP/2017: 1261.12.122.212.2078.0001 – UPG 1567 – Fonte 21.1.1.

1.3. Intercâmbio de experiências:

- a) fase local - todas as escolas participantes do PGE em cada SRE;
- b) fase estadual - escolas com o título "Destaque Local".

2. São concedidos no âmbito nacional:

2.1. Diploma "Escola Destaque Local" à escola selecionada pela comissão Local para representar a regional de ensino em âmbito estadual;

2.2. Diploma "Escola Destaque Estadual/Distrital" à escola selecionada pela comissão Estadual (ou distrital no caso do DF) para representar o Estado no âmbito da Região respectiva;

2.3. Diploma "Escola Destaque Regional" à escola selecionada pela comissão de cada uma das regiões geográficas do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) que disputarão a etapa final (Nacional);

2.4. Diploma "Escola Referência Brasil" à escola que, dentre as cinco "escolas destaques regionais", obtiver a maior votação entre os membros da Comissão Nacional.

3. Prêmios:

3.1. As 21 (vinte e uma) escolas "Destaque Estadual/Distrital" participarão de uma viagem de intercâmbio nacional, em data/local a serem definidos oportunamente pelo CONSED.

3.2. As 5 (cinco) escolas selecionadas como "Destaque Regional" participarão de uma viagem de intercâmbio a um país da América Latina, em data/local a serem definidos oportunamente pelo CONSED.

3.3. A escola selecionada como "Referência Brasil" será premiada com R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e o respectivo Diretor (ou um membro da equipe gestora) receberá uma viagem de intercâmbio a um país da América Latina, em data/local a serem definidos oportunamente pelo CONSED.



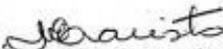
F – Das Disposições Finais

1. Compete a Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos (SG) coordenar, monitorar e avaliar o processo de realização do PGE.

2. Cabe às escolas inscritas autorizar, em caráter não exclusivo e de forma irrevogável e irretroatável, as entidades promotoras do PGE 2017 a usar livremente o material enviado à organização do Prêmio, em qualquer formato ou suporte de mídia, cedendo os direitos autorais patrimoniais sobre todas e quaisquer obras intelectuais criadas e produzidas no âmbito do Prêmio. Cedem, ainda, seus direitos de personalidade (tais como nome, voz, apelido, imagem, dados biográficos, depoimentos, entrevistas etc.), em todas e quaisquer ações e atividades relacionadas ao Prêmio, sem qualquer restrição de espaço, idioma, número de impressões, reimpressões, quantidade de exemplares, número de emissões, transmissões, retransmissões, edições, reedições, divulgações e/ou veiculações.

3. Os casos omissos neste Edital serão resolvidos pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, em Belo Horizonte, aos 21 de junho de 2017.


MACAÉ MARIA EVARISTO DOS SANTOS
Secretária de Estado de Educação



ANEXO I

Cronograma de implementação do Prêmio Gestão Escolar 2017 – Ano Base 2016

Período de realização	Atividade
A partir de maio de 2017	Divulgação estadual e local, pela SEE, do Prêmio de Gestão Escolar 2017.
06/07 a 18/08/2017	Período para o Comitê Local encaminhar para ao Comitê Estadual, pelo endereço eletrônico dgdc.pge@educacao.mg.gov.br , os nomes dos membros do Comitê Local.
03/07 a 07/07/2017	Período para realizar o “Dia do Prêmio Gestão Escolar”, mobilizando a comunidade escolar para autoavaliação da escola.
Até 14/08/2017	Realização da autoavaliação da gestão da escola. Elaboração do plano de melhoria da escola. Realização da inscrição, exclusivamente <i>on-line</i> , no <i>site</i> http://inscricao.premiogestaoescolar.org.br .
21/08 a 29/08/2017	Avaliação das inscrições pelos Comitês Locais.
30 e 31/08/2017	Realização, pelos Comitês Locais, de visita técnica às escolas selecionadas.
01/09/2017	Seleção, pelo Comitê Local, da escola que apresente melhores pré-requisitos, comprovados a partir da análise da ficha de inscrição e das observações realizadas durante a visita técnica, de acordo com as definições do Comitê Estadual.
01/09/2017	O Comitê Local deverá: - Remeter, por meio do <i>site</i> http://www.premiogestaoescolar.org.br/ , a inscrição selecionada ao Comitê Estadual, acompanhada de observações da visita técnica. Enviar ao Comitê Estadual, pelo e-mail dgdc.pge@educacao.mg.gov.br , a inscrição selecionada pelo Comitê Local, acompanhada de breves observações da visita.
04/09 a 22/09/2017	Avaliação, pelo Comitê Estadual, das inscrições das escolas selecionadas pelos Comitês Locais.
25/09 a 28/09/2017	Realização, pelo Comitê Estadual, de visita técnica às escolas selecionadas.
29/09/2017	Seleção, pelo Comitê Estadual, da escola do Estado de Minas Gerais que demonstre melhor desempenho em gestão escolar para concorrer ao título de “Destaque Regional” e, se classificada, ao título de Escola “Referência Brasil”.
02 a 10/10/2017	Seleção, pelo Comitê Regional, de cinco escolas “Destakes Regionais”.
Em data a ser definida pela SEE	Seminário Intercâmbio de Experiências Regional e Estadual
Primeira quinzena de dezembro	Realização do Comitê Nacional, Cerimônia de Premiação com anúncio da “Escola Referência Brasil”



ANEXO II

PRÊMIO GESTÃO ESCOLAR 2017 (ANO BASE 2016)
Indicadores para visitas às escolas selecionadas pelo Comitê Local

Escola: _____

SRE: _____

Município: _____

Data: ____/____/____

Director(a): _____

Gestão Pedagógica: análise de resultados educacionais	Gestão Pedagógica: planejamento das ações pedagógicas	Gestão Participativa: processos coletivos de decisões e ações	Gestão de Infraestrutura: administração de serviços e recursos

Assinaturas dos Membros do Comitê Local _____