Políticas Educativas
PolEd
Asociación de Universidades GRUPO MONTEVIDEO
Revista do Programa Políticas Educativas do Núcleo Disciplinário Educação para a Integração da Associação de Universidades Grupo Montevideo

A MATRIZ NACIONAL DE COMPETÊNCIAS DO DIRETOR ESCOLAR MATERIALIZADA EM POLÍTICAS LOCAIS: uma discussão a partir da Lei 12.659/2020, de Porto Alegre

Amanda Gurgel de Freitas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Neusa Chaves Batista
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

RESUMO
O artigo tem como objetivo analisar a base epistemológica da Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar, relacionando-a com a Lei 12.659/2020, que dispõe sobre a gestão das escolas municipais de Porto Alegre/RS. Promove ainda uma interação com as discussões que vem sendo feitas em torno da Matriz, buscando posicionar-se em relação às suas polêmicas, resgatando conceitos importantes, especialmente o de *gerencialismo* que, no bojo da discussão, vem passando por um processo de "ressignificação"; a partir do qual pretende-se que ele seja entendido como uma característica desejável a uma diretora, e não como o modo de gestão escolar correspondente às políticas neoliberais para a educação. Com base na análise do documento, bem como de outros estudos produzidos sobre ele, o trabalho demonstra as articulações entre a MNCDE, organismos internacionais, e grandes bancos privados, reconhecendo o seu caráter neoliberal e gerencialista, cujo eixo consiste na concentração de responsabilidades nas mãos das diretoras escolares, com a sua consequente responsabilização pelo sucesso ou pelo fracasso das alunas e dos alunos.
Palavras-chave: matriz nacional de competências do diretor escolar; gerencialismo; organismos Internacionais; Porto Alegre.

THE NATIONAL COMPETENCE MATRIX OF THE SCHOOL PRINCIPAL MATERIALIZED IN LOCAL POLICIES: a discussion based on law 12.659/2020, of Porto Alegre

ABSTRACT

The article aims to analyze the epistemological basis of the National School Director Competency Matrix, relating it to law 12,659/2020, which provides for the management of municipal schools in Porto Alegre/RS. It also promotes interaction with the discussions that have been taking place around the Matrix, seeking to position itself in relation to its controversies, rescuing important concepts, especially that of managerialism which, in the midst of the discussion, has been going through a process of "resignification" from which it is intended that it be understood as a desirable characteristic for a principal, and not as the

mode of school management corresponding to neoliberal policies for education. Based on the analysis of the document, as well as other studies produced on it, the work demonstrates the articulations between the MNCDE, international organizations, and large private banks, recognizing its neoliberal and managerialist character, whose axis consists of the concentration of responsibilities in the hands of school directors, with their consequent responsibility for the success or failure of students.
Keywords: national school director competency matrix; managerialism; international organizations; Porto Alegre.

LA MATRIZ NACIONAL DE COMPETENCIAS DEL DIRECTOR ESCOLAR MATERIALIZADA EN POLÍTICAS LOCALES: una discusión a partir de la Ley 12.659/2020, de Porto Alegre

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar las bases epistemológicas de la Matriz Nacional de Competencias del Director Escolar, relacionándola con la Ley 12.659/2020, que prevé la gestión de las escuelas municipales de Porto Alegre/RS. También promueve la interacción con las discusiones que se han estado ocurriendo en torno a la Matriz, buscando posicionarse en relación a sus controversias, rescatando conceptos importantes, especialmente el de gerencialismo que, en medio de la discusión, viene atravesando un proceso de "resignificación"; desde lo cual se pretende que sea entendida como una característica deseable para una directora, y no como el modo de gestión escolar correspondiente a las políticas neoliberales para la educación. A partir del análisis del documento, así como de otros estudios producidos sobre el mismo, el trabajo demuestra las articulaciones entre el MNCDE, organismos internacionales y los grandes bancos privados, reconociendo su carácter neoliberal y gerencialista, cuyo eje consiste en la concentración de responsabilidades en manos de las directoras de escuela, con su consecuente responsabilidad en el éxito o fracaso de las estudiantes y de los estudiantes.
Palabras clave: matriz nacional de competencias del director de escuelas; gerencialismo; organizaciones internacionales; Porto Alegre.

1. Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar a base epistemológica da Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar (MNCDE), estabelecendo uma relação entre essa Matriz e a lei 12.659/2020 que, ao redefinir o modo de gestão das escolas municipais de Porto Alegre (RS), constitui uma ilustração prática do referido documento. Concomitantemente, o artigo promove uma interação com as discussões que vem sendo realizadas em torno da MNCDE,

buscando contribuir para esse debate a partir da retomada de conceitos centrais do campo da gestão escolar e da atividade das diretoras.

Com esse intuito, foram analisados documentos, partindo do próprio texto da Matriz, além de cartas publicadas por entidades ligadas à pesquisa no campo da educação, nas quais são declarados posicionamentos contrários à homologação da MNCDE, bem como a recusa em participar da consulta pública aberta pelo Conselho Nacional de Educação, em função do desacordo global com a concepção de direção e de gestão escolar que orienta o documento. Foram também estudados artigos produzidos a partir do ano de 2020, nos quais foram identificadas análises que, em sua totalidade, situam a MNCDE no campo das políticas neoliberais, que buscam instituir e/ou consolidar o modo de gestão gerencialista nas escolas e nos sistemas educacionais, sob a influência, cada vez mais explícita, de organismos internacionais.

Além desta introdução, o artigo conta com uma seção de contextualização e considerações iniciais sobre a MNCDE, que foi subdividida em mais dois tópicos, que buscam interagir com as discussões que vem sendo feitas em torno da Matriz. O primeiro tópico é dedicado à reposição do conceito de *gerencialismo*, de acordo com o histórico de elaborações do campo de investigação sobre gestão escolar; e o segundo é dedicado à elucidação daquele que consideramos ser o ponto central para o qual convergem os posicionamentos em oposição ao documento, buscando diferenciar o centro da discussão, das suas polêmicas colaterais. Na terceira seção, estabelecemos uma relação entre a MNCDE e a lei 12.659/2020, que temos analisado como o marco legal que institui o gerencialismo como o modo de gestão das escolas municipais de Porto Alegre/RS, explicitando os pontos da lei em que a responsabilização das diretoras sobre o desempenho dos alunos, bem como o mecanismo de *accountability* por ela instituído, ilustram a MNCDE aplicada a uma política municipal. Já nas considerações finais, chamamos a atenção para os principais pontos artigo, e ainda tecemos breves considerações sobre a situação política em que nos encontramos.

2. Contextualização e considerações iniciais sobre a Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar

O documento intitulado "Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar"[1] (MNCDE) foi elaborado, a pedido da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/MEC, ainda no ano de 2020, por reconhecidos pesquisadores do tema da gestão escolar. Uma proposta preliminar do documento foi submetida a um grupo de diretores de escolas de todas as regiões do país, bem como a representantes das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, organizados no Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e na União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Posteriormente, o documento foi encaminhado ao Conselho Nacional de Educação - CNE[2] no mês de dezembro 2020, que por sua vez, disponibilizou-o para consulta e opinião pública, no seu próprio site, no mês de fevereiro de 2021. Após o período de consulta, a Matriz recebeu parecer favorável dos relatores do CNE, parecer esse que foi votado e aprovado no mês de maio daquele mesmo ano, passando a aguardar, desde então, homologação por parte do Ministério da Educação, para que seja legitimado e efetivado, alcançando ainda a transição entre os governos Bolsonaro (2019-2022) e Lula, empossado em janeiro de 2023.

Segundo o próprio documento, a sua necessidade justifica-se pela legislação vigente, que prevê a gestão democrática das escolas de acordo com políticas elaboradas no âmbito dos entes subnacionais (CF/1988 e lei 9.394/1996); pelo Plano Nacional de Educação 2014-2024 que, na sua meta 19, prevê a definição de critérios objetivos para a escolha de diretores escolares; e, segundo defesa do grupo de professores elaboradores da Matriz[3], também pela

1 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar&category_slug=fevereiro-2021-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 25/09/2023.

2 O Conselho Nacional de Educação é um órgão colegiado que possui atribuições "normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação", cabendo a ele a elaboração de instruções normativas, resoluções e pareceres sobre assuntos relacionados à educação nacional. (http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao).

3 Em live disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=n-0SVjMPkyU> Acesso em: 26/09/2023.

Lei 14.113/2020, que condiciona o repasse de recursos do Fundeb, ao cumprimento de determinados critérios para a escolha das direções escolares.

Os defensores da Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar apoiam-se ainda no fato de que nenhum dos instrumentos acima chega a definir as atribuições ou o caráter da função exercida pelas direções escolares. Assim, tanto em função do respaldo legal, quanto da sua proposição de preenchimento de uma lacuna existente desde a Constituinte, o documento comprovou, perante a opinião pública, a sua relevância, a sua necessidade e a sua urgência.

2.1. Gerencialismo: repondo o conceito e afastando-o do lugar de sinônimo de "competência técnica para a administração estratégica de recursos"

Com o intuito e repor o conceito de *gerencialismo*, diferenciando-o das "competências" para a correta administração dos recursos de que a escola dispõe, tomamos como ponto de partida a própria MNCDE, que desde a sua introdução, demarca a concepção de direção que a orienta:

> A condução da escola, sob a inspiração e determinação desses princípios [aqueles previstos na legislação vigente][4], cabe ao diretor, o qual, entre
>
> muitas outras, tem as atribuições de coordenar a elaboração e execução da proposta pedagógica, garantir o cumprimento do plano de trabalho de cada docente, articular a escola com as famílias e a comunidade, conduzindo-a a estabelecer ações destinadas à promoção da cultura de paz, tornando-a um ambiente seguro e pedagogicamente rico. (BRASIL, 2021, p. 1)

No excerto acima, extraído da apresentação da MNCDE, podemos verificar que a concepção de direção escolar que orienta o documento corresponde àquela que defende a concentração da responsabilidade pelo sucesso e pelo fracasso dos alunos, na figura da diretora secundarizando aspectos extraescolares e intraescolares determinantes para a aprendizagem.

4 A nota entre colchetes foi inserida por nós.

Tal concepção, em geral subjacente a políticas de cunho neoliberal, que costumavam trazer nas suas entrelinhas, a influência ou a participação direta de organismos internacionais manifesta-se, na a MNCDE, pela reivindicação explícita das elaborações desses organismos como referenciais epistemológicos e metodológicos:

> Desde a última década, os organismos internacionais têm dedicado especial atenção ao trabalho do diretor destacando sua relevância para o sucesso do trabalho escolar. Entendemos que os relatórios de pesquisas e documentos publicados neste período sobre o tema têm funcionado como importantes indutores de políticas nacionais para a definição de Competências esperadas para o trabalho do diretor escolar. Assim, selecionamos alguns deles para a discussão introdutória. Em 2010, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE publicou o documento "Improving School Leadership" (OECD, 2010), "Melhorando a Liderança Escolar" em tradução livre. (...) O material reforça a importância do trabalho do diretor em criar um ambiente propício na escola para a melhora das práticas de sala de aula e para a aprendizagem escolar. (...)
> A OCDE apresentou em 2016 um relatório que sumariza os principais resultados encontrados sobre a relação entre características da liderança escolar e os resultados dos estudantes, destacando a importância de aperfeiçoar os processos de preparação, seleção, indução, formação e avaliação de diretores escolares. (...) Em especial, destaca a relevância da liderança do diretor para os resultados escolares, estabelecendo ambientes colaborativos para as equipes, o que favorece a aprendizagem dos estudantes. A partir desse resultado, o documento recomenda que os sistemas de ensino considerem a questão da liderança na escola para a formação – inicial e continuada – de diretores escolares. (BRASIL, 2021, p. 2)

No excerto acima, é possível verificar que o documento se apoia em estudos, parâmetros e princípios de organismos internacionais, do campo da economia, como referencial metodológico e epistemológico do documento em questão. Foi a utilização desse referencial que nos indicou a demanda da reposição organizada dos conceitos já consolidados no campo dos estudos acerca da gestão escolar.

Partimos desse conteúdo do documento, para afirmar que a proposta que aguarda homologação por parte do MEC sustenta-se em uma concepção gerencialista de gestão escolar.

Como gerencialismo, entendemos não uma preocupação com a adequada administração dos recursos de que a escola dispõe para o seu funcionamento, conforme conceito colateral apresentado em discussões realizadas por atores vinculados à elaboração e divulgação da MNCDE[5]. Ao contrário, resgatamos o conceito já consolidado em ampla literatura do campo investigativo da gestão escolar, segundo a qual "gerencialismo" consiste no modo de gestão correspondente ao projeto neoliberal implementado de forma organizada no país, a partir da década de 1990.

Duarte (2020) contribui para essa discussão, ao caracterizar o modo gerencialista de gestão escolar, bem como os mecanismos dos quais ele lança mão, com o intuito de responsabilizar os profissionais da educação por resultados considerados insuficientes, eximindo os governos e até mesmo o Estado, de tais responsabilidades. O autor situa o gerencialismo no escopo da Nova Gestão Pública[6], cujo conteúdo central, na esfera da educação oferecida à população pobre, consiste no convencimento de que os resultados insatisfatórios dos estudantes se devem à má gestão dos recursos investidos, justificando assim, a reprodução da lógica da administração do setor produtivo, de caráter supostamente "técnico", para as escolas, como se nelas fossem produzidos materiais análogos às mercadorias produzidas em outros setores. O mesmo autor enfatiza, ainda, o papel cumprido pelas avaliações externas no contexto do gerencialismo, que vai desde a padronização dos currículos, até o estabelecimento de altos níveis de disputa entre instituições e indivíduos enredados na lógica da responsabilização a que estão submetidos; a *accountability*, que consiste em mecanismos de prestação de contas, que se sustentam na responsabilização de profissionais por possíveis fracassos, e na aplicação de sanções/punições a elas e eles. Em síntese, ele descreve o mecanismo de políticas como a que estamos analisando:

5 Em live disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=n-0SVjMPkyU> Acesso em: 26/09/2023.

6 Tendo o seu surgimento, no Brasil, a partir da década de 1990, com a abertura da educação nacional às exigências e influências dos organismos internacionais, a NGP apresenta-se como uma "tendência modernizadora" da administração pública, cuja principal característica é a combinação de técnicas tayloristas de aproveitamento do tempo, com "tecnologias gerenciais de administração", aplicadas aos serviços públicos (DUARTE, 2020).

> Os governos, com grande respaldo dos organismos internacionais, vêm pautando sua política educacional sob os cânones da "eficiência escolar" traduzida pelos resultados acadêmicos dos alunos nas avaliações padronizadas. A descentralização administrativa e financeira das escolas proporcionada pela NGP desloca, conforme visto, o controle interno dos processos, ao controle externo pelos resultados. Tanto o controle externo, quanto a gestão no interior da escola passam a assumir tais critérios como
>
> delineadores da "eficiência escolar" com profundas transformações na organização do trabalho nas unidades educacionais. Observa-se a introdução de novos modelos de organização do trabalho baseados, sobretudo, no controle e na avaliação de desempenho dos docentes. Na gestão das escolas, tal perspectiva introduz uma noção de gerenciamento organizacional com forte apelo discursivo à liderança centralizada na figura do executivo escolar (Hall, 2013), o qual se torna diretamente responsável pelo cumprimento das agendas educacionais determinadas pela administração central. (DUARTE, 2020, p. 33)

Assim, considerando a correspondência explícita entre a MNCDE e as políticas historicamente analisadas como neoliberais, torna-se importante a sua demarcação como uma política gerencialista, não pela defesa da competência técnica para a "gestão estratégica" dos recursos de que a escola dispõe, mas porque, em primeiro lugar, a MNCDE transfere para a diretora, toda a responsabilidade pelo fracasso ou pelo sucesso escolar, a despeito do fato de que essas profissionais não possuem ingerência sobre a destinação e o acesso a diferentes recursos elementares para o pleno funcionamento da escola. Em segundo lugar, porque essa matriz está metodológica e epistemologicamente comprometida com o projeto dos organismos internacionais para a educação pública, cujo eixo consiste não na aparente prioridade conferida aos conteúdos negados aos estudantes no seu cotidiano, e deles cobrados em avaliações externas; mas na evidente separação da finalidade da educação oferecida à população pobre, e aquela oferecida aos setores economicamente privilegiados. E por fim, porque a própria essência da MNCDE confunde-se com a essência da Nova Gestão Pública e dos seus mecanismos de aplicabilidade ao campo da educação, estando a íntegra desse documento impregnada da ideologia, e de orientações neoliberais.

2.2. Defesa da educação pública e da gestão democrática: identificando o ponto de convergência da oposição à Matriz Nacional de Competência do Diretor Escolar

Em que pese o posicionamento contrário a qualquer matriz que oriente a formação de diretores, por parte de importantes entidades do campo da pesquisa e das discussões acerca da formação de profissionais da educação[7], no sentido de que a formação de diretoras deva se dar no âmbito das próprias licenciaturas, acreditamos que o centro da discussão demandada pela MNCDE seja o caráter e a finalidade dessa formação, independentemente dela se dar em cursos específicos para a esses profissionais, ou na sua formação inicial.

Entendemos que a discussão acerca da formação da diretora dentro ou fora das licenciaturas situa-se no marco do princípio constitucional da gestão democrática, historicamente defendido pelos movimentos sociais, bem como por pesquisadoras e pesquisadores estudiosos do campo identificado como "progressista" e academicamente identificadas(os) com a teoria crítica. Em sentido oposto, o conteúdo da MNCDE situa-se no campo das forças contrárias ao modo democrático de gestão escolar, que desde a Constituinte vem sendo combatidas. Na prática, a MNCDE situa-se no campo da educação segregacionista, privatista e de subordinação da escola e de seu papel social aos interesses políticos e econômicos dos organismos internacionais.

A articulação realizada no processo de elaboração e divulgação da MNCDE evidencia o seu interesse em dois pontos: i. na padronização das diretoras(es) escolares como *executoras*(es) de políticas, travestidas(os) em *executivas(os)* engajadoras(es) de equipes, em detrimento das especificidades regionais, locais, e mesmo das demandas específicas de cada escola; ii. no nicho de mercado aberto com a formação de diretoras(es) escolares, conforme estratégia defendida pelo então relator da Matriz no CNE, que prevê a constituição de uma

O estudo da MNCDE realizado por Morgan (2023) identifica a correspondência entre as características desejáveis a uma diretora ou diretor escolar apresentadas na Matriz, e

7 Disponível em: <REVISTA ANFOPE-MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA BASE COMUM.pdf> Acesso em 25/09/2023.

"Escola de Gestores escolares"[8], apoiada por grandes bancos e empresas, travestidos em institutos especialistas em educação. aquelas divulgadas e reivindicadas pelo Instituto Unibanco (IU) e pela Fundação Itaú Social (FIS) nos seus veículos públicos de informação. A autora investigou a fusão entre esses dois grandes bancos privados (Unibanco e Itaú), consolidada em 2008, que veio a ser a maior operação desse tipo já realizada no Brasil. Segundo a sua pesquisa, "o novo banco tornou-se o maior da América do Sul e um dos 20 maiores do mundo. Atualmente, a *holding* possui um valor de mercado de mais de 300 bilhões de reais" (MORGAN, 2023).

Ainda segundo a autora, a *holding* Itaú Unibanco elegeu a educação como a sua prioridade no campo das ações sociais, por entendê-la como estratégica para o desenvolvimento do país. Com a finalidade de atuação nessa área, o IU e a FIS passam a ser o "braço social" dessa gigante entre instituições financeiras na esfera global (MORGAN, 2023). Na esteira da estratégia de criação de uma "Escola de Gestores scolares", Morgan analisou as publicações nos sites dos dois institutos entre os anos de 2020 e 2021, tendo encontrado, na busca com a palavra-chave "gestão escolar", 396 ocorrências. A partir do cruzamento de informações entre as publicações dos dois institutos e o conteúdo da Matriz, a autora realiza suas considerações:

> Ao analisarmos as 24 competências constantes na matriz, é possível observar que na FIS e no IU, a categoria "Formação" é bastante presente. A temática é abordada com maior ênfase na parte introdutória, mas também é citada em 3 competências. Em todas as passagens, a formação dos profissionais da educação é posta enquanto responsabilidade do diretor escolar, cuja função é "Incentivar e apoiar a formação continuada do corpo docente da escola, focalizada no ensino e aprendizagem de qualidade" e "Criar condições para a viabilização da formação continuada dos profissionais da escola" (Brasil, 2021, p. 17). Porém, segundo os documentos, o diretor não é somente aquele que garante a formação para outrem, mas também aquele que deve ser submetido à formação continuada, sendo, inclusive, alvo "de acompanhamento e de avaliação do trabalho dos diretores escolares, bem como de sua qualificação, em termos de formação inicial e continuada nas redes e sistemas públicos de ensino" (Brasil, 2021, p. 1). A FIS (em parceria ou não), somente no recorte temporal delimitado neste estudo, publicou em seu site o lançamento de 10 conteúdos de formação continuada para

8 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=q69ReBItEvE> Acesso em: 25/09/2023.

> gestores escolares. Com temáticas variadas, os conteúdos são oferecidos em uma plataforma criada pela própria FIS, intitulada "Polo de Formação", para difundir seus pressupostos em formato de cursos, minicursos, roteiros de estudo, mapas conceituais, entre outros. (MORGAN, 2023)

Os resultados dos estudos apresentados por Morgan (2023), articulados com as discussões aqui realizadas acerca do modo gerencialista de gestão e das suas características elementares, demonstram que a MNCDE consiste em um documento alinhado à Nova Gestão Pública, comprometido com os interesses de grandes banqueiros e empresários que enxergam na possibilidade de contratos de formação inicial e continuada para professoras(es) e diretoras(es) escolares, uma fonte estratégica para a multiplicação dos seus patrimônios. Além disso, ao exercerem um papel hegemônico no referido campo da formação dessas e desses profissionais, as instituições financeiras, as multinacionais, os organismos internacionais, e todos os seus correlatos, abrem também a possibilidade de difusão dos seus pressupostos teóricos e epistemológicos, suas visões de mundo, mas, acima de tudo, de modos de vida e padrões de consumo alinhados aos seus interesses comerciais.

Desse modo, consideramos também importante a demarcação de que o centro da oposição à MNCDE motiva-se não pela sua existência, ou pela polêmica relacionada ao âmbito em que ocorre a formação das diretoras e dos diretores escolares, mas pela sua adesão a políticas e orientações ideológicas historicamente combatidas pelos setores que defendem a gestão democrática e a educação pública socialmente referenciada, cuja finalidade esteja voltada para a formação intelectual do indivíduo, e não para a sua conformação a um determinado modo de produção econômica.

3. Correspondências entre a MNCDE e a proposta de gestão escolar do município de Porto Alegre: o projeto global para a educação e as suas manifestações locais

Na breve contextualização da MNCDE apresentada no tópico anterior, vimos que, oficialmente, ela ainda não foi normatizada, uma vez que o parecer aprovado no CNE não foi homologado pelo ministério da Educação (MEC). Apesar disso, iniciativas aprovadas nos entes

subnacionais demonstram que o nível de compromisso com a efetivação de uma política está muito mais associado ao interesse, por parte de governos e setores hegemônicos em relação a ela, do que ao seu status normativo. Formalmente, a MNCDE ainda é uma "minuta", mas a atual correlação de forças no país produziu uma situação em que as ideias opostas à democracia e aos seus mecanismos de desenvolvimento e aprendizagem por parte das classes pauperizadas alcançaram maior adesão, ampliando a sua capilarização na sociedade.

A referida Lei promulgada no ano de 2020, na capital gaúcha, guarda estreita relação com a MNCDE, sendo que a correspondência entre elas se deu a partir da própria conjuntura favorável à disseminação dos pressupostos da NGP, das movimentações superestruturais em favor das políticas a ela correspondentes, bem como à atuação dos institutos e dos intelectuais orgânicos no campo da elaboração legislativa com vistas à aprovação de tais políticas. A Lei foi promulgada no mesmo ano em que a MNCDE começava a ser elaborada. Ela é parte das movimentações em que as disputas em torno do modo de gestão das escolas públicas têm como foco o caráter e as atribuições das direções escolares, como estratégia para a implementação de outras políticas prioritárias, em especial a BNCC e a Reforma do Ensino Médio, cujos eixos aparentes consistem na redução da dimensão de conteúdos do currículo escolar à preparação das alunas e dos alunos para a obtenção de resultados satisfatórios em avaliações externas.

Temos analisado a Lei 12.659/2020 como o marco que institui o modo gerencialista de gestão das escolas municipais porto-alegrenses, tendo como base para a sua sustentação dois elementos principais: i. a demarcação das atribuições da direção escolar; ii. o condicionamento da permanência da diretora, eleita pela comunidade, a um instrumento de *accountability* por ela instituído. (FREITAS, 2021).

No que se refere às atribuições estabelecidas pela Lei 12.659/2020, em seu artigo1°, identificamos uma contradição importante, que consiste no fato de que elas colocam a diretora ou diretor como o centro do funcionamento da escola, ao mesmo tempo em que restringem a sua atividade à execução das políticas impostas pela mantenedora, eliminando qualquer margem para uma movimentação minimamente autônoma por parte dessa e desse

profissional. O artigo 1° recebe ainda o reforço de mais um, que vem a funcionar como o "controle" para que aquelas atribuições sejam de fato cumpridas. O artigo 22° da lei prevê a destituição da diretora cuja escola tenha obtido nota inferior a sete, no IDEB[9], conforme se observa no excerto a seguir:

> Art. 22. O período de administração do Diretor será de 4 (quatro) anos, sendo permitidas, em mandatos consecutivos, até 2 (duas) reconduções.
> § 1º Nas unidades em que houver Ensino Fundamental e o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) não for igual ou superior a 7 (sete), o período de administração poderá ser abreviado (...) conforme o que segue: (...)
> III – se o mandato do diretor não for referendado pela maioria simples do colégio eleitoral ou se, por 2 (duas) avaliações oficiais anuais consecutivas, o resultado a que se refere o inc. II do § 1º deste artigo não for alcançado, o Conselho Escolar (...) deverá convocar novas eleições, nos termos desta Lei, encerrando-se o mandato do diretor com a posse do novo diretor eleito. (Porto Alegre, 2020).

A partir da análise desse mecanismo de *accountability* inaugurado com a Lei 12.659/2020, é possível identificar que a avaliação externa serve tanto para padronizar o currículo e as práticas pedagógicas, obrigando os professores e o próprio sistema a adequarem o seu trabalho às características e conteúdos dessas avaliações, quanto para conduzir a escola a uma prestação de contas compulsória, na qual o próprio desempenho do aluno é utilizado como "unidade de medida" para a avaliação da qualidade do trabalho da diretora escolar.

Diante de toda a responsabilidade pelos resultados das alunas e dos alunos depositada nas mãos da diretora ou do diretor, vale a pena ainda destacar a contradição encontrada no parágrafo 2° do mesmo artigo, cuja redação reproduzimos a seguir:

> § 2º O disposto nos incs. do § 1º deste artigo não será aplicado às unidades escolares que, durante mais de 70% (setenta por cento) do período letivo, não contaram com o mínimo de 80% (oitenta por cento) da lotação de professores em efetivo exercício da docência (PORTO ALEGRE, 2020).

9 IDEB é a sigla que identifica o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e é calculado a partir da taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e médias de desempenho das escolas na Prova Brasil.

Como é possível constatar, o parágrafo transcrito faz uma "concessão" às escolas que não contem com, pelo menos, 80% dos professores necessários ao seu pleno funcionamento durante 70% do ano letivo. Muito embora o referido parágrafo seja fruto de uma emenda aditiva apresentada pelo Fórum de Diretores[10], a sua presença na lei revela dados importantes sobre a concepção de educação dos envolvidos na sua elaboração.

Primeiramente, é possível constatar que, para os envolvidos na consolidação da Lei 12.659/2020, a existência de lacunas no corpo docente de uma escola não apenas é aceitável, como é possível lidar com ela ao longo de todo o ano letivo. É possível constatar também a ausência de noções elementares acerca do funcionamento de uma escola, uma vez que as autoridades que elaboram e legislam sobre a política não vislumbram a dimensão do desequilíbrio e do prejuízo causados pela ausência de um único professor, gerando desde a sobrecarga dos demais, até a desorganização definitiva da "engrenagem" da escola, comprometendo as 800 horas-aula previstas na LDBEN. É nesse sentido que apontamos a grave contradição entre as expectativas sobre o trabalho da diretora, quando ela não possui ingerência nem mesmo sobre o quadro profissional da escola.

A soma dos elementos impostos pelas avaliações em larga escala e pelas políticas que se vinculam aos seus resultados vai, progressivamente, estrangulando a escola, a ponto dos próprios atores envolvidos no seu funcionamento se verem impedidos de qualquer iniciativa, diante do cansaço e da paralisia decorrentes da sobreposição de tarefas em prol das avaliações e das responsabilizações que vão pesando sobre os seus ombros para, ao final, continuarem sendo apontados como os responsáveis pelo baixo desempenho dos alunos e pela crise crônica da educação pública, produzida pelos mesmos atores que atribuem essa responsabilidade a professoras e professores bem como às diretoras e diretores escolares.

A análise parcial da Lei 12.659/2020 aqui apresentada demonstra um pouco do que vem a ser a MNCDE na prática: a intervenção direta sobre as escolas, pela manipulação das e

10 O Fórum de Diretores é um espaço que reúne as direções das escolas municipais de Porto Alegre, com o objetivo de discutir as políticas implementadas pela mantenedora, visando a manutenção das condições de trabalho e de funcionamento adequado das escolas.

dos profissionais que nela atuam, independentemente das suas funções, como se fossem peças facilmente substituíveis, e como se as substituições, ausências, eliminações, não implicassem retrocessos e até rupturas em processos que, quando relacionados à aprendizagem, sobretudo nas condições em que ela se desenvolve nas escolas públicas, são extremamente complexos, não-lineares e, principalmente, de longo prazo.

Considerações finais

Neste artigo, buscamos demonstrar, a partir da análise de fragmentos da Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar, a base epistemológica neoliberal e gerencialista desse documento, de modo a não haver possibilidade de ajustes pontuais a ele, o que explica o posicionamento das entidades que se recusaram a participar da consulta pública aberta pelo Conselho Nacional de Educação (PNE)

. A partir dos excertos selecionados, foi possível verificar que a participação dos organismos internacionais na elaboração das políticas educacionais no Brasil, antes mantida “nos bastidores”, na MNCDE tornou-se o próprio referencial utilizado para a sua constituição.

Diante do cenário em que a ofensiva privatista e os ataques à educação pública são cada vez mais fortes e organizados, buscamos também repor algumas discussões e conceitos já consolidados no campo dos estudos acerca da gestão escolar, com o intuito de superar equívocos disseminados nas discussões em torno da Matriz, nos quais o gerencialismo vem gradativamente sendo apresentado como a competência necessária para a gestão estratégica dos recursos de que a escola dispõe; e não como o modo de gestão escolar correspondente à Nova Gestão Pública, nas suas estratégias aplicáveis à educação. Na mesma perspectiva, buscamos elucidar o ponto de convergência identificado nos textos produzidos pelo campo da oposição à MNCDE, com o intuito de contribuir para a organização do debate e do necessário combate a mais uma política de institucionalização e legitimação do gerencialismo na educação nacional.

Assim, buscamos demonstrar que a MNCDE consiste em uma política gerencialista não porque defende a aplicação correta dos recursos de que a escola dispõe, mas porque deposita nas mãos da diretora ou do diretor escolar, toda a responsabilidade pelo desempenho das

alunas e dos alunos, expondo tais profissionais a condições de instabilidade no exercício da função, quando a maioria dos elementos deles cobrados, fogem à sua condição de intervenção sobre a escola. Isto foi demonstrado a partir do reconhecimento e da banalização da demanda não suprida de professoras e professores, com a qual as escolas públicas precisam lidar no seu cotidiano. Também levantamos a questão referente à polêmica sobre a formação de diretoras e diretores ser realizada na própria licenciatura, ou em cursos destinados a esse fim, propondo, neste momento, o foco nos conhecimentos dessa formação, e não no âmbito em que ela se dá, localizando os pontos de convergência entre os setores de oposição à Matriz.

Como caso empírico do que vem a ser a MNCDE aplicada às políticas locais, apresentamos a situação de Porto Alegre, que promulgou a Lei 12.659/2020, com a qual instituiu o gerencialismo como o modo de gestão das escolas municipais da capital gaúcha, a partir da definição de atribuições que centralizam "o poder" da escola nas mãos da diretora ou diretor escolar, ao mesmo tempo em que coloca esses atores no papel de meros executores das políticas emanadas do órgão central da administração. Além disso, a Lei inaugura um mecanismo de *accountability*, a partir do qual as diretoras e diretores, eleitas e eleitos por comunidades escolares, em instituições que não atinjam nota sete no IDEB, podem ser destituídas e destituídos da função.

No arcabouço analítico elencamos, ainda, os resultados da pesquisa realizada por Morgan (2023), que analisou as relações entre o Instituto Unibanco, a Fundação Itaú Social e a MNCDE, demonstrando que existe forte interesse e articulações prévias entre esses institutos e a MNCDE, o qual aponta para o intuito da exploração do nicho de mercado aberto com a possível criação de escolas para a formação de diretoras e diretores; apontada pelo documento da MNCDE, bem como pelos seus elaboradores e relator, como a prioridade para a formação de diretoras e dos diretores, que precisam estar sintonizados com o "novo contexto" das escolas.

Diante do caráter explícito da articulação entre a MNCDE e os organismos internacionais, bem como dos diferentes estudos que concluem a adesão desse documento à Nova Gestão Pública, entendemos que tenha restado pouca margem para outras interpretações acerca desse documento. Frente a isto, reconhecemos que vivemos uma

situação de grande ofensiva do capitalismo neoliberal, especialmente aos países do Sul global, com impactos diretos na política educacional. A (re)ação exige um exercício de lucidez e acúmulo de conhecimento crítico com vistas a potencializar práticas de justiça democrática por meio da participação popular e paritária nas decisões sobre políticas públicas que impactam diretamente no acesso da sociedade a bens sociais, como é o caso da educação pública. Somente dessa forma torna-se possível colocar em marcha a modificação do quadro de desigualdades sociais e educacionais reproduzidas pelas nossas escolas e sistemas de ensino, fortemente influenciadas por políticas que reforçam os princípios ético-morais do sistema-mundo capitalista.

Referências

Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE). (2021). **Manifestação contrária à Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar**. [Nota pública]. https://www.ufrgs.br/faced/wp-content/uploads/2021/02/NOTA- PUBLICA-Matriz-Nacional-Diretor-Escolar-17fev-1.pdf.

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). (2021). **Posicionamento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) sobre o documento Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar.** https://www.anpae.org.br/website/noticias/529-matriz-nacional-de-competencias-do-diretorescolar.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL, Lei n° 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996.

BRASIL, Lei n° 13.005/2014, Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2014.

BRASIL, Lei n° 14.113/2020, Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

BRASIL. (2021). **Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar.** Brasília, DF, Conselho Nacional de Educação (CNE).

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170 531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar&category_slug=fevereiro 2021pdf&Itemid=30192.

DUARTE, Alexandre William Barbosa. **Políticas Avaliativas, Nova Gestão Pública e Trabalho Docente no Brasil: Reformas nos Sistemas de Ensino e a Repercussão Sobre o Trabalho do**

Diretor Escolar no Estado de Minas Gerais. Sisyphus – Journal of Education, vol. 8, núm. 1, 2020, Marzo-Junio, pp. 28-54 Universidade de Lisboa Portugal. https://doi.org/10.25749/sis.19005.

FREITAS, Amanda Gurgel de. **Redefinições no modo de gestão das escolas do Sistema Municipal de Porto Alegre**: implicações da lei 12.65902020. Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd. ISSN: 2447-2808. 2021.

MORGAN, K. V. Concepções privatistas na esfera pública estatal: Uma análise da "Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar". **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 31(57), 2023.

Amanda Gurgel de Freitas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Doutoranda em Educação
http://lattes.cnpq.br/0974762857672583
freitasamandagurgel@gmail.com

Neusa Chaves Batista
Profa. Dra. da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
http://lattes.cnpq.br/6140717980817182
http://orcid.org/0000-0003-4322-2829