

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editora

Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada

Daniela da Costa Brito Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inês Aguerro (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (APE)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária

Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

Estagiária

Samára Assunção Valles Jorge - UFG

Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC)
Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anpae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Comercialização e assinaturas

Os pedidos de assinatura, compras avulsas e de livrarias devem ser encaminhadas à anpaerevista@anpae.org.br. As assinaturas, serão efetivadas por meio de depósito para ANPAE/RBPAE, diretamente no Banco do Brasil, Agência 3607-2, conta n. 49.098-9. É necessário enviar o comprovante de depósito juntamente com os dados do assinante (nome/instituição; CPF/CNPJ; endereço; e-mail; telefone para contato). Valores: Assinatura institucional anual (três exemplares de cada número): R\$ 300,00. Assinatura individual anual: R\$ 120,00. Assinatura do Exterior anual: R\$ 50,00. Revista avulsa: R\$ 40,00.

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/ INEP)

CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)

DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras

DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Índia)

LATINDEX - Sistema Regional de Informação em Língua para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, Espanha y Portugal (México).

Science Library Index (Austrália)

SUMARIOS.ORG – Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

Alice Miriam Happ Botler (UFPE), Allan Solano Souza (UERJ), Carmenisia Jacobina Aires Gomes (UnB), Cleiton de Oliveira (UNIMEP), Dalila Andrade Oliveira (UFMG), Daniela da Costa Brito Pereira Lima (UFG), Flávia Obino Corrêa Werle (UNISINOS), Graziela Zambão Abdian (UNESP), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE), Javan Sami Araújo dos Santos (UFAL), João Ferreira de Oliveira (UFG), Joel Haroldo Baade (UNIARP), Lúcia Maria de Assis (UFG), Luciana Rosa Marques (UFPE), Luís Gustavo Alexandre da Silva (UFG), Maria da Graça Nóbrega Bollmann (UNISUL), Maria Edgleuma de Andrade (UERJ), Maria Estela Dal Pai Franco (UFRGS), Maria Vieira Silva (UFU), Marilza Vanessa Rosa Suanno (UFG), Miguel Henrique Russo (UNICID), Miriam Fábila Alves (UFG), Nádia Bigarella (UCDB), Neusa Chaves Batista (UFRGS), Paulo Eduardo dos Santos (UFG), Regina Tereza Cestari de Oliveira (UFMS), Sandra Maria Zakia Lian Sousa (USP), Suely Ferreira (UFG), Valdivina Alves Ferreira (UCDB), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS) e Yara Fonseca de Oliveira e Silva (UEG).

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Brito Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2017 - V.33, n.3 (set./dez. 2017).

Quadrimestral.

ISSN versão impressa 1678-166X.

ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação.

Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.

Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II. ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Brito Pereira.

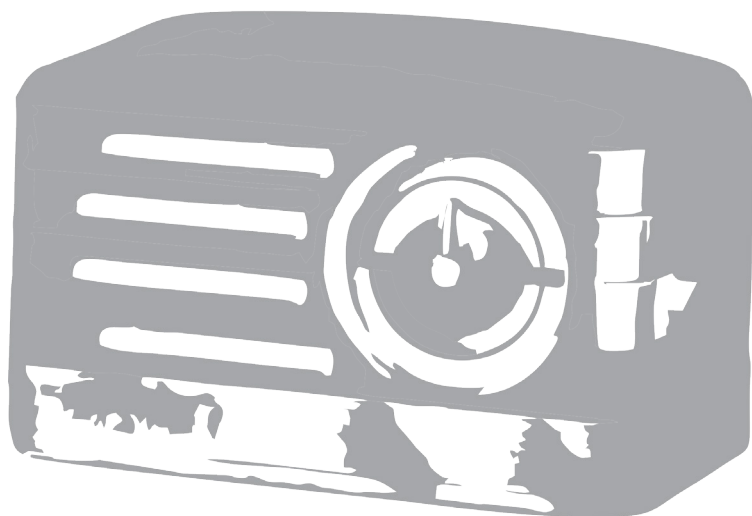
CDU – 37.014.5

ISSN impresso 1678-166X
ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.33 • n.3 • p. 499 - 855 • set./dez. 2017



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



Associação Nacional de Política e Administração da Educação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reenviar o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente	Diretor de Pesquisa
João Ferreira de Oliveira	Ângelo R. de Souza
Diretor Executivo	Diretora de Intercâmbio Institucional
Erasto Fortes Mendonça	Aida Maria Monteiro Silva
Diretor Secretário	Diretora de Cooperação Internacional
Pedro Ganzeli	Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Projetos Especiais	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Leda Sheibe	Maria Vieira da Silva
Diretora de Publicações	Diretora Financeiro
Maria Dilnéia E. Fernandes	Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste

Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente	Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Diretor, Acre
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal	Arminda Rachel Botelho Mourão Júnior, Diretora, Amazonas
Wellington Ferreira de Jesus, Vice-Diretor, Distrito Federal	João Paulo da Conceição Alves, Amapá
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás	Wanda Mara Meguins, Amapá
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás	Dinair Leal da Hora, Diretora, Pará
Bartolomeu José Ribeiro de Sousa, Coordenador, Mato Grosso	Bárbara Márcia da Piedade Silva, Vice-Diretora, Pará
Paulo Eduardo dos Santos, Vice-Coordenador, Mato Grosso	
Elisângela Alves da Silva Scaff, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente	
Maria Betânia Gomes da Silva Brito, Diretora, Alagoas	
Javan Sami Araújo Santos, Vice-Diretor, Alagoas	
Penildo da Silva Filho, Diretor, Bahia	
José Jackson Reis dos Santos, Vice-Diretor, Bahia	
Francisco Eudásio da Silva, Diretor, Ceará	
Ana Maria Nogueira Moreira, Vice-Diretora, Ceará	
Francisca das Chagas da Silva Lima, Diretora, Maranhão	
Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada, Vice-Diretor, Maranhão	
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba	
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba	
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco	
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco	
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Diretor, Piauí	
Samara de Oliveira Silva, Vice-Diretora, Piauí	
Magna França, Diretora, Rio Grande do Norte	
Maria Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte	
Rosilene Lagares, Coordenadora, Tocantins	
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Coordenadora, Tocantins	

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre

Região Sudeste

Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Eduardo Augusto Moscon Oliveira, Diretor, Espírito Santo
Caroline Falco Fernandes Valpassos, Vice-Diretora, Espírito Santo
Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Valéria Moreira Rezende, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Graziela Zambão Abadian, Diretora, São Paulo
Theresa Maria de Freitas Adrião, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul

Maria de Fátima Cossio, Vice-Presidente
Tais Moura Tavares, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Liliana Soares Ferreira, Diretora, Rio Grande do Sul
Juca Gil, Vice-Diretor, Rio Grande do Sul
Elton Luiz Nardi, Diretor, Santa Catarina
Marilda Paschoal Schneider, Vice-Diretora, Santa Catarina

Conselho Fiscal

Bernadete Angelina Gatti
Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábila Alves

Endereço da Presidência da ANPAE

UFG - Faculdade de Educação, Núcleo de Estudo e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC), Rua 235, s/n,

Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050

Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

-
- Educação pública em risco em um cenário político de instabilidade e retrocessos** **507**
DALILA ANDRADE OLIVEIRA, LÚCIA MARIA DE ASSIS E DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA

ARTIGOS

-
- The modernization of the educational system in France: the New Public Management between the affirmation of the State and the decentralized government** **523**
A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado
La modernización del sistema educativo en Francia: la Nueva Gestión Pública entre la afirmación del Estado y el gobierno descentralizado
JEAN-LOUIS DEROUET

-
- A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado** **541**
The modernization of the educational system in France: the New Public Management between the affirmation of the State and the decentralized government
La modernización del sistema educativo en Francia: la Nueva Gestión Pública entre la afirmación del Estado y el gobierno descentralizado
JEAN-LOUIS DEROUET

-
- Privatizing subjectivities: how New Public Management (NPM) is designing a “new” professional in education** **561**
Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação
Privatizando subjetividades: como la Nueva Gestión Pública (NGP) está creando el “nuevo” profesional de la educación
GARY ANDERSON

-
- Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação** **593**
Privatizing subjectivities: how New Public Management (NPM) is designing a “new” professional in education
Privatizando subjetividades: como la Nueva Gestión Pública (NGP) está creando el “nuevo” profesional de la educación
GARY ANDERSON

L'action pédagogique des chefs d'établissements français: opportunités et tensions 627
A ação pedagógica dos gestores principais de instituições francesas: oportunidades e tensões
The pedagogical action of the main managers in french institutions: opportunities and tensions
La acción pedagógica de los gestores principales de instituciones francesas: oportunidades y tensiones
ANNE BARRÈRE

A ação pedagógica dos gestores principais de instituições francesas: oportunidades e tensões 645
L'action pédagogique des chefs d'établissements français opportunités et tensions
The pedagogical action of the main managers in french institutions: opportunities and tensions
La acción pedagógica de los gestores principales de instituciones francesas: oportunidades y tensiones
ANNE BARRÈRE

La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: una revisión de factores y actores de difusión de políticas 663
A globalização da prestação de contas no âmbito educativo: uma revisão de fatores e atores de difusão de políticas
The globalization of accountability in educational context: a review of political diffusion factors and actors
ANTONI VERGER E LLUÍS PARCERISA

Avaliação externa das escolas em Portugal: atores, conhecimentos, modos de regulação 685
External evaluation of schools in Portugal: actors, knowledge, modes of regulation
Evaluación externa de las escuelas en Portugal: actores, conocimientos, modos de regulación
LUÍS MIGUEL CARVALHO E ESTELA COSTA

A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as) 707
The New Public Management in the school context and the dilemmas of the principals
La Nueva Gestión Pública en el contexto escolar y los dilemas de los/las directores(as)
DALILA ANDRADE OLIVEIRA, ALEXANDRE WILLIAM BARBOSA DUARTE E ANA MARIA CLEMENTINO

Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado-educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro 729
Management and dispersion of power in the State-education relationship: translations and hybridisms of the brazilian case
Gerencialismo y dispersión de poder en la relación Estado-educación: las traducciones y los hibridismos del caso brasileño
IANA GOMES DE LIMA E LUÍS ARMANDO GANDIN

Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte 751
Management for results and school community engagement: the experience of Belo Horizonte municipal education
Gestión por resultados y la participación de la comunidad escolar: la experiencia de la red municipal de educación de Belo Horizonte
LUIZ FERNANDO DA SILVA E ADRIANA DUARTE

Visões de diretoras de escola sobre políticas públicas e determinações legais educacionais 771
Visions of school principals on public policies and educational legal determinations
Visiones de directoras de escuela sobre políticas públicas y determinaciones legales educativas
CELSON LUIZ APARECIDO CONTI, EMÍLIA FREITAS DE LIMA E RENATA MARIA MOSCHEN NASCENTE

Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista

791

Large scale evaluation systems and its repercussions in different school contexts: limits of managerialist standardization

Sistemas de evaluación en larga escala y repercusiones en diferentes contextos escolares: límites de la padronización gerencialista

ANDRESSA AITA IVO E ÁLVARO MOREIRA HYPOLITO

A função de diretor de escola pública no estado do acre e sua política de formação e remuneração

811

The role of the head teacher in public schools in the state of acre and his/her training and remuneration policy

Función del director de escuela pública em el estado de acre y sus políticas de formación y remuneración

LÚCIA DE FÁTIMA MELO E MÁRIO ROBERTO MACHADO TORRES

Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública

835

Dilemmas of democratic management of education outside the context of New Public Management

Los dilemas de la gestión democrática de la educación frente al contexto de la Nueva Gestión Pública

LUZENIR POLI COUTINHO E ROSILENE LAGARES

Educação pública em risco em um cenário político de instabilidade e retrocessos

A RBPAE abre este número a exatos um ano e quatro meses do golpe de Estado impetrado no dia 31 de agosto de 2016, pelo Congresso Nacional, com a cumplicidade do Supremo Tribunal Federal (STF) e apoio incondicional dos grandes meios de comunicação, parte constitutiva da elite econômica brasileira e uma das beneficiárias do golpe de Estado. Desde o *impeachment* de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, o desmonte do Estado de Direito avança, a soberania nacional escoia pelo ralo da história e, em nome de um pseudocombate à corrupção, liderado por juízes de primeira instância, assistimos atônitos ao maior ataque à classe trabalhadora da era Republicana e ao completo desrespeito à Constituição Federal de 1988.

A chamada reforma trabalhista, que se materializa nas leis nº 13.429, de 31 de março de 2017 e nº 13.467, de 13 de julho de 2017, constitui uma afronta ao direito do trabalho, bem como aos sindicatos de todas as categorias profissionais, considerados elementos fundamentais do Estado democrático. A esse respeito, de acordo com Oliveira (2017) “A criação de empresas de trabalho temporário — locadoras de mão de obra —, pela Lei nº 13.429, a autorização para a terceirização da atividade-fim (principal), os contratos autônomos e os intermitentes, pela Lei nº. 13.467, representam a mais absoluta negação da Declaração de Filadélfia” (OLIVEIRA, 2017, p. 3), aprovada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 10 de maio 1944, na sua 26ª Sessão, da qual o Brasil é signatário. De acordo com esta declaração “o trabalho não é uma mercadoria; e a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável para um progresso constante”¹.

Além disso, no que tange às implicações desta legislação na educação básica, a adoção do contrato intermitente é incompatível com o que preconiza o Art. 209 da CF, que exige cumprimento das normas gerais da educação nacional nos processos de avaliação. Se a principal atividade, do ensino, for executada por empresa terceirizada, sob que condições estes processos avaliativos serão realizados? Como os professores terceirizados poderão cumprir as tarefas que lhes são atribuídas pelo Art. 13 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

1 Publicação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em <<http://www.dgert.gov.pt/declaracao-de-filadelfia>>

(LDB), se não lhes são dadas as condições concretas e objetivas para se dedicarem a estas atividades? Este Art. 13 estabelece que os professores devem

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II – elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; III – zelar pela aprendizagem dos alunos; IV – estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; V – ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade (BRASIL, 1996).

No âmbito da educação superior também pairam algumas questões, dentre elas a que diz respeito à formação e titulação dos professores que, de acordo com o Art. 47, § 1º, da LDB, a IES deve definir e divulgar a qualificação dos professores, antes do início do semestre acadêmico. Como isso será possível se as instituições não os possuem e não podem interferir na gestão das empresas prestadoras de serviços, que os contratam e os substituem de acordo com seus próprios critérios?

Como cumprir as normas contidas do Art. 16 do Decreto nº 5.773/2006 para os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs), para efeito de credenciamento e credenciamento institucional, que exigem a definição do perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro? Como avaliar a IES e os seus cursos se os professores contratados são terceirizados? Qual será a relação de docentes, constante do cadastro nacional de docentes, exigida para reconhecimento de curso? Como o índice geral de curso (IGC) e o conceito preliminar de curso (CPC) serão calculados sem considerar o corpo docente? Como comprovar o regime de trabalho docente em tempo integral de quarenta horas semanais na mesma instituição, com no mínimo vinte horas semanais de dedicação ao planejamento e avaliação, estudos, pesquisas e atividades de extensão?

Não restam dúvidas, portanto, que o contrato autônomo, previsto no Art. 442-B da CLT, com a redação dada pela lei nº 13.467/2017, não pode ser aplicado nas instituições de ensino, pois não há como conceber o trabalho de um professor de escola regular, de nível básico e superior, sem a presença dos elementos constitutivos do vínculo empregatício, especificados pelo Art. 3º da CLT, que não foi alterado, quais sejam: personalidade, habitualidade, salário e subordinação jurídica. Como se viabilizaria o cumprimento das atribuições

docentes, estipuladas pelo Art. 13 da LDB, por meio de contrato autônomo? Em que condições concretas se realizariam as reuniões pedagógicas, de colegiado/conselhos com professores terceirizados? (OLIVEIRA, 2017).

Outro ponto importante que tem mobilizado as entidades educacionais, incluindo a ANPAE é o debate em torno do “Projeto Escola sem Partido” (PLS 193/2016, PL 1411/2015 e PL 867/2015), cujo principal objetivo é eliminar a discussão considerada “ideológica” e definir os conteúdos curriculares sob a ótica de uma pretensa neutralidade do conhecimento. Não restam dúvidas, entretanto, que se trata de um projeto que contraria o princípio constitucional do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, assim como o da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, que considera como válidos determinados conteúdos que reforcem os princípios da ordem social e política estabelecida e como doutrinários aqueles que representam uma visão crítica e problematizadora desta mesma realidade. É negado, portanto, o princípio do contraditório, da pluralidade de pensamento e de ideias.

Tendo em vista a gravidade deste movimento, emergiu uma grande e extensa mobilização de entidades educacionais e movimentos sociais contestando os PLs e o ideal de educação que eles representam, por meio da divulgação de inúmeras notas de repúdio, promoção de eventos, debates, passeatas, tanto em redes sociais como nas ruas e diversos espaços públicos. Em Nota Técnica, o Ministério Público considerou que o PL Escola sem Partido é inconstitucional porque *“está na contramão dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, especialmente os de ‘construir uma sociedade livre, justa e solidária’ e de ‘promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação’”*.

Entretanto, outros dois projetos idênticos tramitam na Câmara e no Senado Federal, de autoria do deputado Izalci Lucas (PSDB-DF) e do senador Magno Malta (PR-ES), respectivamente, que pretendem alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação para a inclusão do “Programa Escola Sem Partido”. Já o PL de autoria do deputado Rogério Marinho (PSDB-RN) pretende alterar o Código Penal propondo detenção de três meses a um ano para professor, coordenador, educador, orientador educacional ou psicólogo escolar que praticar o dito “assédio ideológico”. Nesse sentido de acordo com Dutra (2017) “O transcurso das políticas educacionais em construção sofreu várias investidas de setores conservadores, especialmente de setores privatistas da educação que, aliados às bancadas fundamentalistas no Congresso Nacional, alcançaram força para aprovar retrocessos.” A mesma autora também considera que

não é aleatório o fato de que o golpe do impeachment ocorrido no Brasil, fomentado pela elite patriarcal, conservadora e privatista, tem na educação seu principal alvo de retrocesso. A escolha de um ministro do partido herdeiro da Arena, partido

sustentáculo da Ditadura Militar, o DEM, que entrou com ações na justiça contra o Programa Universidade para Todos (Prouni) e a Lei das Cotas é extremamente simbólica (DUTRA, 2017).

A institucionalização do “Programa Escola sem Partido”, portanto, representa o desmonte do percurso de construção democrática no campo da educação nacional, desde o fim do período militar, constituindo-se em um violento ataque à liberdade de cátedra e ao princípio da gestão democrática da escola, que viola a Constituição e ignora a LDB, que define a autonomia administrativa e pedagógica dos sistemas de ensino e orienta a elaboração de propostas curriculares com base nas diretrizes curriculares estabelecidas Conselho Nacional de Educação (CNE).

Para completar o cenário sombrio no campo das políticas educacionais, o CNE aprovou no dia 15 de dezembro de 2017, em caráter de urgência, a terceira versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Esta versão vem sendo construída a partir da configuração das políticas educacionais pós-golpe, sob a batuta do grupo que assumiu o MEC, constituído por uma coligação liberal-conservadora representada pelo DEM-PSDB. Segundo Freitas (2017), neste processo

a educação infantil foi escolarizada (com a definição de objetivos em três faixas de idade e agora com a redução da idade limite para alfabetização), introduziram-se habilidades sócio-emocionais, além de outras iniciativas mais internas à constituição dos conhecimentos. Claro, na revisão de português final, encontraram alguns termos redundantes como “gênero” e “orientação sexual” e os retiraram (p. 3).

O que se observa nesta versão é uma adequação ao modo mais conservador de governo, de viés gerencial e afinado com os interesses de grupos privados, em especial da Fundação *Lemann*. Embora a construção de uma base nacional comum esteja prevista no PNE 2014-2024, e, portanto, seria o resultado de um grande esforço do coletivo das CONAES de 2010 e 2014, o que está em discussão não representa o que ficou definido nas Conferências.

Ao contrário, a atual BNCC

tem por fundamento uma concepção gerencialista autoritária que é dissimulada nesta argumentação de garantir direitos aos mais pobres. A intencionalidade da atual base é padronizar para poder cobrar da escola. Quando dizem que a BNCC garante direitos dos mais pobres, querem de fato significar que agora a escola será penalizada se não ensinar os pobres (ou os ricos) de acordo com tudo que a BNCC diz que têm direito – independentemente de terem ou não condições concretas para poder desempenhar seu trabalho. Para isso se está fazendo o ENAMEB – Exame

Nacional do Magistério do Ensino Básico e realinhando os exames nacionais à BNCC. Portanto, a BNCC não pode ser examinada isoladamente, mas como a base de toda uma política de pressão sobre a escola e seus profissionais, que conduzirá à privatização e destruição da escola pública. (FREITAS, 2017, s/p)

Um excerto retirado da 3ª versão da BNCC confirma esta visão:

A primeira tarefa de responsabilidade direta da União será a revisão da formação inicial e continuada dos professores para alinhá-las à BNCC. A ação nacional será crucial nessa iniciativa, já que se trata da esfera que responde pela regulação do ensino superior, nível no qual se prepara grande parte desses profissionais. Diante das evidências sobre o peso do professor na determinação do desempenho do aluno e da escola de educação básica, essa é uma condição indispensável para a implementação da BNCC. (BRASIL, 2017, p.15).

Observa-se, portanto, que a BNCC está alinhada a outras políticas que contribuem para responsabilizar a escola e os professores e desresponsabilizar os governos: exames nacionais, produção de material didático e sistemas de ensino, avaliações de professores, normas para formação de professores, etc. Por fim a BNCC da forma como está apresentada nesta terceira versão representa a padronização do ensino que reforça a centralidade das avaliações nacionais (e internacionais) e demais instrumentos que são decorrentes da política educacional pautada em resultados. Pode-se supor ainda a sua vinculação direta com o movimento da Escola Sem Partido, tendo em vista o teor das modificações apresentadas na atual versão da BNCC, que excluíram todas as referências à diversidade de gênero e dos direitos humanos, pautas consideradas muito importantes pelo coletivo de movimentos sociais que incluem mulheres, comunidades LGBTQI+, minorias étnicas, associações científicas, fóruns populares, sindicatos de diversas categorias de trabalhadores, artistas e intelectuais, dentre outros.

Em meio a tantas pautas recessivas para a classe trabalhadora em geral e para os trabalhadores da educação em particular, o Banco Mundial publicou um relatório de um trabalho encomendado pelo governo no qual propõe um “ajuste justo” no campo da educação pública brasileira, que, em síntese, considera que os recursos financeiros aplicados na educação são altamente ineficientes em 50% na educação superior pública e em 39% na educação básica pública. Essas conclusões foram obtidas a partir da consideração apenas dos resultados do Enade e do Pisa sem considerar a história e a realidade social, econômica, cultural e territorial brasileira.

De posse dessas considerações, de acordo com Amaral (2017), o documento do Banco Mundial propõe ações que debilitarão ainda mais a educação pública brasileira. Na página 121 do documento, os autores afirmam que “os gastos

públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase 50% dos recursos poderiam ser economizados”. Para Amaral, aqui há uma *inferência sem comprovação* – “os gastos públicos são altamente ineficientes” – e uma *conclusão absurda*, que beira a irresponsabilidade – “50% dos recursos das universidades públicas poderiam ser economizados”. Isso implicaria em destruir o conjunto das 63 Universidades Federais em todo o território brasileiro. (AMARAL, 2017).

O segundo aspecto que Amaral destaca está na página 125 do documento, na qual os autores afirmam que “o baixo desempenho do sistema educacional brasileiro reflete-se nas altas taxas de reprovação e evasão escolar, apesar das baixas e decrescentes razões aluno-professor”, isto implicaria em elevar a relação aluno-professor no Brasil, que já é maior que a média dos países da OCDE. No Brasil, em 2014 esta relação era de 21 alunos nos anos iniciais, 18 nos anos finais do ensino fundamental e 15 alunos no ensino médio, frente a 15, 13 e 13, respectivamente, média da OCDE (OCDE, 2017, p. 403).

Outro aspecto que chama a atenção no referido documento do BM está na página 127 e se refere aos salários dos professores. Os autores afirmam que “os salários iniciais dos professores do ensino básico encontram-se em linha com níveis internacionais (*como percentual do PIB per capita*)”, em que se apresenta um erro conceitual que mistura percentuais relativos ao PIB com valores a serem pagos aos professores. Isso implica que não haveria a necessidade de se elevar os salários dos professores da educação básica brasileira? Em caso positivo para esta afirmação, estariam sendo contrariadas as metas e estratégias do PNE que preveem a valorização da carreira dos profissionais da educação em todos os níveis e modalidades educacionais.

O quarto aspecto que Amaral (2017) destaca se refere a questões de financiamento, contidas na página 130 do documento do BM. De acordo com os autores “a vinculação constitucional dos gastos em educação a 25% das receitas dos municípios também contribui para a ineficiência dos gastos”. Neste aspecto novamente o documento incorre em um novo erro conceitual, pois não são esses os termos da vinculação constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal de 1988. Além disso, esta afirmação induz à conclusão de que a vinculação constitucional dos impostos para a educação pode ser eliminada, sem contudo, apresentarem nenhum dado concreto que corrobore a “conclusão” dos autores de que a vinculação contribui para a ineficiência dos gastos.

Por fim, Amaral também destaca um dos pontos chave do documento que prevê, na página 121, “a necessidade de introduzir a cobrança de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas” como forma de “se fazer justiça”, cobrando de quem pode pagar. A cobrança de mensalidades dentro da lógica do Banco Mundial seria feita levando-se em conta a renda dos diversos

estratos sociais da população, garantindo-se a gratuidade para a população de baixa renda. Entretanto, de acordo com uma estimativa realizada por Amaral (2017), levando-se em conta o perfil socioeconômico da população e dos estudantes matriculados nas IFES em 2014, “para ter uma pessoa da família estudando numa Universidade Federal, a mensalidade a ser paga deveria ser o equivalente a 24,2% da renda bruta familiar. Não há dúvida quanto à impossibilidade de se atingir esta meta num país em que concentração de renda é tão elevada” (AMARAL, 2017).

Portanto, podemos concluir que se estas recomendações forem atendidas, acopladas aos efeitos da Emenda Constitucional nº 95, que congela os recursos do Poder Executivo até 2036, a educação pública brasileira estará em risco e as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 serão apenas uma carta de intenções, como já fora o PNE 2001-2010.

DOSSIÊ: A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO ESCOLAR: INTERNACIONALIZAÇÃO DE UMA AGENDA PARA A EDUCAÇÃO DO SÉCULO XXI

É neste contexto que apresentamos este dossiê, que marca a última edição impressa da RBPAE. O dossiê intitulado “*A Nova Gestão Pública no contexto escolar: internacionalização de uma agenda para a educação do século XXI*” tem justamente por objetivo contribuir para a discussão no campo da Administração Educacional indagando sobre a circulação de políticas em âmbito internacional que são incorporadas em contextos nacionais, sofrendo, obviamente adequações e recontextualizações. A pretensão é abordar uma discussão que se dá em âmbito internacional trazendo à luz múltiplas abordagens e reflexões sobre distintas realidades, mas ao mesmo tempo situando a problemática no cenário brasileiro. Assim, a temática do dossiê conversa muito de perto com a questão conjuntural enfrentada pelo país, e exposta acima, em pelo menos dois aspetos muito importantes: a expansão da privatização da educação como um fenômeno mundial que tem mobilizado um amplo debate em diferentes setores: acadêmico, sindical, governamental, etc.; e as formas dissimuladas dessa privatização, utilizando-se das expressões de Ball e Youdell (2006), que por meio da Nova Gestão Pública (NGP) vão contaminado as instituições estatais com os princípios da lógica privada.

Essas questões nos remetem a um debate urgente e necessário e discussão que está na ordem do dia, qual seja, a regulamentação da Meta 19 do PNE (Lei 13.005/2014) que prevê: “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.” Apesar

dos dois anos previstos terem se expirado em 2016, a meta segue como uma orientação normativa no contexto nacional, envolve as contradições do sistema federativo brasileiro e a enorme fragmentação e diversificação que apresenta.

Uma das problemáticas centrais que o dossiê busca enfrentar é justamente compreender em que medida a racionalidade da NGP tem sido incorporada pelos diferentes atores nas políticas educacionais, dos ministérios ao chão da escola, passando pelos órgãos intermediários. A disseminação da NGP nos processos de reforma do Estado tem sido um processo amplo que atinge um número considerável de países, neste dossiê apresentamos algumas reflexões sobre essas experiências em diferentes níveis e estágios. Verger e Normand (2015) assinalam que, nos últimos anos, a NGP tem penetrado com força na agenda educativa global, por ser este um setor com destacada dotação orçamentária. Afirmam ainda que, onde foi aplicada, a NGP alterou de maneira drástica a forma como se concebe a governança das instituições educativas, já que princípios como autonomia escolar, a prestação de contas, a gestão baseada em resultados e a liberdade de escolha escolar têm interferido profundamente em como se regulam, proveem e financiam os serviços educativos.

A adoção da NGP na educação trouxe mudanças importantes para a configuração atual dos sistemas educativos e das escolas. Contudo, essa não é uma discussão simples, pois envolve complexas relações o que exige grande esforço de análise para compreender em quais aspectos ela ganha maior aderência e porque seu discurso tem sido tão naturalizado. A NGP veio acompanhada de maior descentralização administrativa e financeira, que, de certa forma, “empoderaram” as escolas como unidade do sistema, atribuindo-lhes maior autonomia institucional e responsabilidades pelos seus processos. Ela veio também acompanhada da defesa de maior transparência nos serviços públicos, o que trouxe consigo as políticas de prestação de contas, o que no âmbito escolar foi traduzido em mais avaliação e responsabilização. A ênfase nas avaliações dos resultados acadêmicos tem dirigido cada vez mais a gestão escolar, passando a funcionar como um importante mecanismo de regulação do sistema. Essa tem sido a experiência observada em diferentes contextos nacionais, cada um com suas particularidades.

O diretor ou a diretora escolar sempre foi ator central no governo da escola (Carvalho, 2000), porém sua função tem se revestido ainda mais de importância a partir dessas mudanças. Por esta razão, neste dossiê procurou-se abordar desde o plano da macro política até o espaço micro da escola, buscando compreender desde as influências no plano internacional até a prática cotidiana da direção escolar, como a NGP perpassa esses espaços. Assim, este dossiê reúne um conjunto importante de autores nacionais e estrangeiros que têm produzido conhecimento a este respeito, pesquisado e debatido essas questões em diferentes

aspectos e espaços dos sistemas educacionais. Os artigos aqui reunidos são resultados de estudos e pesquisas sobre as alterações sofridas pela gestão da educação dos ministérios às escolas, a partir da introdução da NGP.

O artigo intitulado *A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado*, de Jean-Louis Derouet, traz uma importante contribuição sobre como os impactos da NGP em um sistema de tradição republicana em que a regulação é realizada por importantes órgãos profissionais, como a Inspeção Geral, e como ela penetra com o discurso da modernização, a cultura profissional docente resvalando no poder dos sindicatos.

Do outro lado do atlântico, Gary Anderson, com o artigo *Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação*, baseando-se em pesquisa nas escolas de Nova York, vai demonstrar como a NGP afeta a subjetividade dos profissionais da educação, como professores e diretores sentem que não estão envolvidos em decisões que afetam suas vidas profissionais e como seu julgamento profissional é desrespeitado e seu trabalho degradado em uma cultura crescente de “auditoria”.

A contribuição de Anne Barrère, com o artigo *A ação pedagógica dos gestores principais de instituições francesas: oportunidades e tensões* baseia-se em uma pesquisa qualitativa sobre o trabalho dos dirigentes escolares na região norte da França. Suas análises centram-se, portanto, no chão da escola, buscando compreender os processos de mudança de uma gestão emergente da educação, a partir da experiência de trabalho do dia-a-dia das equipes de gestão e, em particular, analisando suas relações com os professores. A autora procura identificar as representações e as convicções dos dirigentes escolares sobre dois pilares da sua ação: a busca da eficiência e o envolvimento dos professores com a escola, bem como as principais tensões que enfrentam com suas novas missões de ensino.

O artigo de Toni Verger e Lluís Parcerisa, *La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: una revisión de factores y actores de difusión de políticas*, ambos da Universidade Autônoma de Barcelona, é baseado em uma revisão bibliográfica em que analisam os fatores e condições que favoreceram a disseminação de políticas de prestação de contas em escala global e o papel desempenhado pelos organismos internacionais. A análise do papel dos organismos internacionais nessa questão é indispensável, pois estes influenciam sobremaneira na difusão dessa agenda. Os resultados mostram que a globalização da prestação de contas deve-se à confluência de uma grande variedade de fatores de natureza muito diferente, e identifica convergências e divergências entre esses organismos na promoção de reformas orientadas à prestação de contas.

O artigo de Luís Miguel Carvalho e Estela Costa, *Avaliação externa das escolas em Portugal: atores, conhecimentos, modos de regulação*, centra-se na construção e reconstrução do modelo de avaliação externa das escolas em Portugal em dois momentos (2006 e 2011), pondo em evidência continuidades e mudanças relacionadas com os atores e com os conhecimentos mobilizados para a construção dos modelos avaliativos, bem como o fortalecimento da avaliação como dispositivo de regulação das práticas de administração das escolas.

O artigo de Dalila Andrade Oliveira, Alexandre Willian Duarte e Ana Maria Clementino, *A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as)*, apresenta resultados de pesquisa recente realizada em cinco capitais brasileiras sobre a percepção das direções escolares a respeito das mudanças introduzidas com a NGP nas diferentes redes públicas de ensino. As políticas desenvolvidas por essas redes em maior ou menor grau têm como foco os resultados, traduzidos em indicadores de eficiência da gestão escolar e que são obtidos por meio da avaliação do desempenho dos estudantes em testes padronizados. O artigo procura explorar os dilemas dos(as) diretores(as) ante a pressão por cumprimento de metas de resultados e o clamor vindo do entorno da escola por maior inclusão social.

O artigo de Iana Gomes de Lima e Luís Armando Gandin, *Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado-educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro* tem como objetivo analisar a presença do gerencialismo no Estado brasileiro, examinando, em particular, uma de suas características centrais: a dispersão de poder. Demonstra que a dispersão de poder se faz presente na relação entre Estado e educação no Brasil, mas consideram que isso não se faz de maneira linear. Apoiando-se em autores que são referência no campo, Lima e Gandin concluem que isso se aplica ao caso brasileiro, tendo como objeto a análise das políticas educacionais recentes, em que há sempre um processo de tradução e não mera transposição de concepções dominantes sobre como o Estado deve se organizar.

A contribuição que traz o artigo de Luiz Fernando da Silva e Adriana Duarte, intitulado *Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte*, é justamente a análise da repercussão de um programa específico (BH metas e resultados) na gestão das escolas públicas municipais, com foco na participação da comunidade escolar. O estudo desenvolvido pelos autores mostrou que a “participação” da comunidade escolar tem-se aproximado da perspectiva gerencial de participação, centralizando a gestão no diretor. Identificou sobreposição de regulamentos, uns ampliando a participação da comunidade escolar na gestão, outros reduzindo-a.

O artigo de Celso Luiz Aparecido Conti, Emília Freitas de Lima e Renata Maria Moschen Nascente, *Visões de diretoras de escola sobre políticas públicas e determinações legais educacionais*, é resultado de pesquisa de natureza exploratória, que analisa a visão de diretoras de escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo acerca de políticas públicas e determinações legais educacionais. Os resultados revelam visões positivas da quase totalidade das diretoras em relação às determinações legais e às políticas educacionais estudadas, e uma gestão escolar baseada em lógica de controle em padrões hierarquizados mesclada com elementos do gerencialismo.

O artigo *Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista*, de autoria de Andressa Aita Ivo e Álvaro Moreira Hypólito, discute como os sistemas de avaliação em larga escala, em especial a Prova Brasil, repercutem em espaços escolares diferentes. A partir de estudo qualitativo em duas escolas, situadas na região mais ao sul do país, os relatos dos gestores e professoras entrevistadas mostram como a política de índices de qualidade desconsidera as especificidades locais, reforça a competição e a busca desenfreada das escolas por resultados.

Enquanto o artigo de Lúcia de Fátima Melo e Mário Roberto Machado Torres, *A função de diretor de escola pública no estado do acre e sua política de formação e remuneração*, portanto, na região norte do país, chega a resultados muito próximos. A análise se fundamenta em pesquisa bibliográfica, documental e empírica que demonstra certa insatisfação dos sujeitos que estão envolvidos na gestão escolar com aspectos importantes que envolvem sua função, tais como a remuneração, a formação que recebem para o exercício diante das responsabilidades que passaram a ter no conjunto das reformas educacionais ensejadas pela Nova Gestão Pública.

E, fechando o dossiê, o artigo de Luzenir Poli e Rosilene Lagares, *Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública*, remete à problemática central deste debate que é a tensão entre a gestão democrática e os princípios da NGP no coração da escola. As autoras discutem aspectos que têm favorecido ou dificultado a democracia, os conflitos, dilemas, riscos de retrocessos autocráticos, apontando a necessidade de análise e esforço para contrapô-los.

Por fim, é importante mencionar que a proposta deste dossiê surgiu no âmbito de uma parceria que tem sido desenvolvida nos últimos anos entre pesquisadores latino-americanos e europeus, e que tem como objeto o estudo dos efeitos das políticas educativas na reestruturação da profissão docente frente aos processos de globalização que determinam, cada vez mais, a agenda internacional da educação. O dossiê reúne assim, um grupo de autores com um histórico no estudo da política educativa em seus próprios campos nacionais, mas também num âmbito internacional, em especial aqueles que integram diretamente a rede

de pesquisa internacional intitulada *Globalização, políticas de educação e a reestruturação das profissões da World Educational Research Association (WERA)*.

O que este dossiê explora e expõe é justamente o que há de comum e diferente entre as experiências nacionais, mas sobressaltando uma circulação que transcende essas fronteiras e que demonstra que estamos face à implementação de um repertório de tecnologias e políticas, incorporados em grande medida pela NGP, e sobre os quais as organizações internacionais jogam um papel importante em sua difusão no plano internacional, com uma repercussão direta sobre os sistemas educacionais. A assimilação e interpretação desse repertório apresentam variações de acordo com os contextos de cada país, exigindo o conhecimento mais cuidadoso de cada realidade nacional em diferentes dimensões.

Assim, a expectativa é que este dossiê possa contribuir para o amadurecimento deste debate no contexto brasileiro e em outras realidades nacionais, em especial, nos importantes espaços que nos oferece a Associação Nacional de Política e Administração da Educação, a ANPAE, que cumpre historicamente papel de destaque no debate político-acadêmico sobre a agenda da educação.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”**. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2017/11/analise-critica-bm-2017.pdf>2017. Acesso em: 15 dez. 2017.

BANCO MUNDIAL, Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>. Acesso em 18 dez. 2017.

Base Nacional Comum Curricular (terceira versão). Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_publicacao.pdf. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 15 dez 2017.

_____. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 mar. 2017.

_____. Lei nº. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 03 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 jul. 2017.

_____. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 mai. 2006.

_____. Decreto-Lei nº 5.453, de 01 de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 09 ago. 1943.

CARVALHO, L.M. O Senhor Director: fragmentos de uma história de actores e práticas escolares em Portugal. **Educação e Pesquisa**. Vol. 26 no.2 São Paulo Jul/Dec. 2000.

DUTRA, Claudia; MORENO, Camila. **Escola Sem Partido: estratégia golpista para calar a educação**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/escola-sem-partido-estrategia-golpista-para-calar-a-educacao>. Acesso em: 15 dez. 2017.

FREITAS, Luis Carlos. **BNCC: uma base para o gerencialismo populista**. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2017/04/07/bncc-uma-base-para-o-gerencialismo-populista/>. Acesso em 15 dez. 2017.

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**. Vol.36 no.132. Campinas jul./set. 2015.

OLIVEIRA, J. G. S. **A incompatibilidade da reforma trabalhista e da terceirização com o ensino**. Disponível em: <<http://www.sinpro-abc.org.br/index.php/component/content/article/44-destaque/2638-reforma-trabalhista-x-ensino.html>>, consulta em 12 dez 2017.

OCDE. Education at a Glance 2016: OECD indicators. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

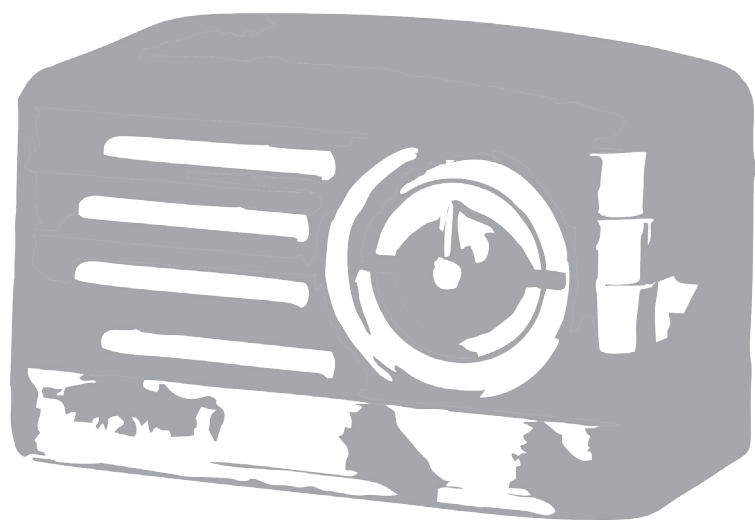
VERGER, A. & NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**. Vol.36 no.132. Campinas jul./set. 2015.

Dalila Andrade Oliveira
Organizadora do dossiê

Lúcia Maria de Assis
Editora

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Artigos





The modernization of the educational system in France: the New Public Management between the affirmation of the State and the decentralized government

A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado
La modernización del sistema educativo en Francia: la Nueva Gestión Pública entre la afirmación del Estado y el gobierno descentralizado

JEAN-LOUIS DEROUET

Resumo: O texto examina o processo de modernização do Sistema Educacional na França, buscando compreender a afirmação do Estado e o governo descentralizado no contexto de discussão da Nova Gestão Pública. Examinam-se os legados, narrativas e políticas de modernização, bem como os paradoxos da nova administração pública francesa na educação. Questiona-se se a Nova Gestão Pública foi, de fato, implementada no sistema educacional francês. Afirma-se que, na educação, apenas a responsabilidade administrativa e financeira adentrou nas instituições sem ter acarretado muitas consequências no trabalho dos professores. Os principais professores e fiscais estão desenvolvendo avaliações e auditorias, e assinando contratos, mas a estrutura burocrática predomina. Entende-se, todavia, que vem sendo buscada uma terceira via entre o Estado e o mercado, especialmente no tocante à descentralização, com ênfase nas responsabilidades locais mais compartilhadas e na possível mudança do estatuto dos funcionários públicos.

Palavras-chave: modernização; sistema educacional francês; descentralização.

Abstract: This text examines the process of modernization of the Educational System in France. It aims to understand the affirmation of the State and the decentralized government in the context of the discussion of the New Public Management. It examines the legacies, narratives, and policies of modernization, as well as the paradoxes of the new French public administration in education. It is questioned if the New Public Management was, in fact, implemented in the French educational system. It is stated that, in education, only administrative and financial responsibility entered the institutions without making many consequences on the work of teachers. The main teachers and supervisors are signing contracts and developing evaluations and audits, but the bureaucratic structure still prevails. It is understood, however, that a third way, between the State and the market, is being sought, especially regarding decentralization, with the emphasis on the most shared local responsibilities and the possible changes in the status of civil servants.

Keyword: New Public Management; educational system in France; decentralized government.

Resumen: El texto examina el proceso de modernización del Sistema Educativo en Francia, buscando comprender la afirmación del Estado y el gobierno descentralizado en el contexto de discusión de la Nueva Gestión Pública. Se examinan los legados, narrativas y políticas de modernización, así como las paradojas de la nueva administración pública francesa en la educación. Se cuestiona si la Nueva Gestión Pública fue, de hecho, implementada en el sistema educativo francés. Se afirma que, en la educación, solo la responsabilidad administrativa y financiera adentró en las instituciones sin haber llevado a muchas consecuencias en el trabajo de los profesores. Los principales profesores y fiscales están desarrollando evaluaciones y auditorías, y firmando contratos, pero la estructura burocrática predomina. Se entiende, todavía, que está siendo buscada una tercera vía entre el Estado y el mercado, especialmente en lo que se refiere a la descentralización, con énfasis en las responsabilidades locales más compartidas y en el posible cambio del estatuto de los funcionarios públicos.

Palabras clave: modernización; sistema educativo francés; descentralización.

INTRODUCTION

The French education administration is proud of its traditions dating back to the Enlightenment and stabilized by the Napoleonic Empire. A lot of educational plans were published during the second part of the 18th century affirming the following principle: education is the affair of the State; it does not concern families, communities and even less so religious congregations. This led to a great mistrust at the local level which was reinforced by State planning in the 1960s. The latter defined a school catchment area for the registration of pupils according to the location of their home. The same Statist concern inspired the definition of a curriculum focusing on academic disciplines and access to universalism. This French republican tradition is held by key professional bodies such as the *Inspection Générale* or embodied in the *Agrégation* (a special selection-based exam to become high-ranking teacher in French secondary education). It has also penetrated the culture of the teaching profession and the trade-unions' countervailing power. All school modernization projects had to adjust and adapt to this framework: it is the case for French comprehensive schools but also for the implementation of New Public Management.

The education system is also largely public. A private system, Catholic in its great majority, enrolls about 17% of schoolchildren. Since the separation of the Church and the State (1905), this private education was no longer subsidised. However, at the beginning of the 5th Republic political regime, the Debré Act established a compromise (1959): a private and contracted education is subsidised but it has to respect State regulations by teaching the same curriculum, by being inspected and in giving the same training for teachers.

From the mid-70s to the 1980s, French comprehensive school system (*college unique*) was implemented by both right-wing and left-wing governments. This policy was a promise of democratization for many educators and parents but it did not fulfil their expectations and hopes (Derouet 1992). It led to a crisis of trust in the school system while some intellectuals from both the Left and the Right denounced the “false democratization” in secondary education which led, for some of them, to the “defeat of reflection”. It was also challenged by claims for the recognition of ethnic and religious differences affirmed during the last years of the 20th century (Honneth 2000, Fraser 2013). The mistrust of the French republican tradition towards communities and multiculturalism remains an obstacle in intellectually grasping the issue. In a period in which the European Union is putting stock on the social inclusion of minorities, some parts of French society are tempted by a move back to more traditional definitions of the Republic and secularism. These legacies will be described in the first part of this chapter.

The pessimistic climate regarding the failure of the comprehensive school system facilitated the introduction of some recommendations related to accountability from international organizations (*Éducation et Sociétés*-29 2012). However, the Left and the Right mainly remain hostile to market ideas in education. They also have doubts about management and managerialism. Traditionally, the Left is attached to the civil service and mistrusts entrepreneurial and managerial discourses. However, there is another Left which is promoting some new ideas about governance, decentralization, local democracy and less State intervention. But it has not lead to French policy-makers converting to liberalism and free market policies: some of them are only reacting against the bureaucratic State and claims for more efficiency and quality. Overall, the French education system has included some principles of New Public Management in its bureaucratic tradition (Bezès 2009).

All these issues refer to different values and intertwined national and international political agendas. It is therefore difficult to characterize legacies and changes from the last fifty years. However, it is possible to provide the following analysis regarding the introduction of New Public Management into the French administration: a period of relative openness from the beginning of 1980s. It was marked by the general law on decentralization, voted in 1981, and by a new definition of justice imported from British examples (Derouet et Derouet-Besson 2008). This movement is at the root of the Education Priority Areas and school autonomy policies. The first Lisbon conference (2000) amplified the movement by instigating France to take into account the key European recommendations. The first measure linked to this new direction was the Institutional Act related to

Finance Laws (Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), unanimously voted by Parliament in 2001, and which proposed a new organization of public services based on accountability. A second proposed direction is a basic skills framework which replaced the structuration of curriculum in disciplines (2005 Act). This conception is far from the French tradition and its real impact among practitioners can be questioned, but now basis skills are now part of the professional and political culture. Comparatively, the past few years have given the impression of a closure of national identity. The traditional conception of the Republic is threatened and the governing socialist party has returned to its fundamental principles: public service, centralization, secularism (Lawn & Normand 2014).

In France, there is no regulation by the market, no business, and no high-stake accountability system. Data are provided by the ministry of education to compare student outcomes but they are used to measure inequality of opportunities and not the performance of teachers and students. The idea of performance is mediated through a bureaucratic apparatus linked to the reform of the State beyond education. The words of “Management” and “managers” (Clarke & Newman 1997) do not fit the representation of executives who consider mainly they are civil servants respecting and applying regulations from the State. The LOLF proposes a general restructuring of public services but it has more impacted on accountancy procedures than on actors and schools. LOLF indicators are guiding the action of principals and inspectors but they have no influence on the conditions of teaching and learning which leave a great professional autonomy for teachers. A soft accountability is however emerging through the changing missions of the bodies of inspection who develop more audit and self-evaluation procedures but it remains on an experimental and non-statutory basis. The French education system is entered in a post-bureaucratic regime and has implemented its first standards in curriculum, literacy and numeracy. But the idea that schools could make difference is limited to issues about the school climate considered as a mean to fight against violence, drop-outs and social exclusion. There are no proposals about linking curriculum, assessment and performance. The French public management is a mix of modernization and conservative values inherited from the legacy of the Republic school system: neutrality of the State, equality of opportunity, common citizenship. It maintains its tradition of centralized standardization and it is blind to the recognition of differences and local particularities. It gives a powerful influence to professional bodies and trade unions at the summit of the State while New Public Management reform remains a top-down and loosely process. Even the reform of decentralization and the development of national assessments began in the 1980-90s has been

slown down during the last decade. The NPM in France is characterized by a set of paradoxes which are explained throughout this chapter. It is a singular case in the European landscape of NPM reforms and it must be considered as so. It is also necessary to explain some legacies and narratives which characterize this particular situation.

I. LEGACIES, NARRATIVES AND POLICIES OF MODERNIZATION

The last decades saw an intensive legislative activity. The 1975 School Modernization Act created the comprehensive school system (*collège unique*). The notion of a “school development plan” was enshrined by the 1989 Act which remains the backbone of the new education system’s regulation. This act is an umbrella law which fixes the key principles but gives certain autonomy at the local level. However this type of compromise, inspired by progressive education and “*placing the pupil at the centre of the education system*”, has not really been understood and has even been refused by the great majority of the educative community for whom the transmission of knowledge, teaching and not learning, has to be the main concern of the school system. In the end, society at large was not only disappointed by the poor performances of the comprehensive schools in the reducing inequalities, it was also worried about the effect of extensive schooling: the school system had not brought about the social advancement that was expected. But there has also been disillusionment regarding were the achievement of pupils. The first publications of international surveys were not reassuring for the pessimistic. The republican link between school and society was broken.

Beyond these uncertainties of French society, the Lisbon Conference (2000) introduced some elements which were implemented into the objectives of the 2005 Act. The Right introduced a basic skills framework inspired by the European key competencies framework and defined by the European Commission for Lifelong Learning. When the Left came to power in 2012, it promulgated an Act for the Re-foundation of the School System. This title expresses the feeling of a loss of direction in French society regarding its education and the will to return to the neo-Kantian tradition of the Republican school’s founders in the beginning of the 1880s. The secularist passion, which had faded with the decline of the Catholic Church, has regained power in the face of Islamic fundamentalism (*Éducation et Sociétés-33* 2014).

This legislative activity was supported by the creation of policy tools in charge of its implementation (Normand & Derouet 2016).

THE DECENTRALISATION AND THE AUTONOMY OF SCHOOLS

The attempt to decentralize followed a reflection after the 1968 movement about the possibility of schools becoming a school management unit while the centralized school system, with its million civil servants, was often compared to the Red Army. During the beginning of 1970s, a significant number of measures were experimented with but the 1975 Act ended this shift and France returned to the tradition of State planning. France put into place the comprehensive school system later than other OECD countries. The notion of school autonomy, which had been conceptualized from a pedagogical perspective, then took a managerial meaning. This new idea of a school development plan was introduced in 1982 as an experiment during the reform of junior schools. In 1984, a decree in the general Decentralization Act gave every secondary school the status of Public Local School with the possibility for the Board to define its school development plan. The Left added a social objective: adapting teaching methods to pupils' needs in order to prevent school inequalities. However, a certain managerial vision remains and it was inspired by the ideas of the sociologist Michel Crozier. The title from one of his books summarizes his thoughts: "Modern State, Earnest State"(1986).

While the notion of a school development plan was extended through the entire education system, the 1989 Act became the pillar of the new regulations. It proposed to establish a series of individual and moral contracts between the pupil, the school and his/her family without renouncing the concept of the school catchment area. However, the law introduced some possibilities of limited and framed school choice for families which did not accept the school-based project. It was recognition of the rights of families without moving towards a market-based system. Another limitation of this autonomy was the "untouchable" national curriculum. Autonomy was therefore quickly limited to a local and narrow management with no flexible means to achieve national objectives.

The 2005 Act attempted to revive the principle of school autonomy via a cautious liberal conception. The main measure was the creation of a "pedagogical board": the trade unions refused to allow issues on teaching to be discussed at the administrative board level as a lot of board members have no competency in this field. But the pedagogical board, which only includes teachers, could manage the national curriculum and local teaching conditions. However, its implementation has been long and difficult and has resulted in disappointing effects. The 2005 Act also took on board the recommendations of international organisations regarding the diversification of the school curriculum as a means to promote effectiveness

and equity. Article 34 of the Act scheduled some possibilities for innovation by allowing schools to have more freedom outside of national regulations. This measure could help some schools create a specific identity but their choice and school development plans, with the notable exception of a few of them, were not really new or creative. According to the same logic, in 2007, the Minister announced more flexibility in the school catchment area policy and its abolition was scheduled in 2010. After a lot of heated debate, certain changes were made to this announcement. Local authorities, which are mostly against school choice, did not implement these instructions and it has continued to limit the possibilities of those families wishing to work outside of its scope. The Left, back in power, overturned the policy and has reinforced the catchment area policy.

THE DEVELOPMENT OF ASSESSMENT

The period is characterized by the implementation of an assessment system. It is the result of a long history. During the 1970s, the former system of administrative statistics evolved towards new missions and objectives developing an assessment system. In 1986, this administrative service became a ministerial directorate: the Directorate of Assessment and Forward Planning (*Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance* (DEPP)). Its successive heads have shared the same thoughts about in-depth large-scale surveys and the culture of the State's statistics. The DEPP had important responsibilities. It reassures those who fear that school autonomy would lead to a loss of control in the steering of the education system; the law enabled the assessment system to prevent "some possible drifts". In response to society's concerns about the quality of learning, the DEPP also had the responsibility of implementing regular assessments of pupils' skills at different key-stages of the education system. All these missions were embedded in a certain conception of the education policy: the aim was to design tools for the State via indicators built from a national perspective which would take into account the diversity of local practices (Derouet & Normand 2010).

On behalf of its forecasting mission, the DEPP tendered several calls for educational research. The first one, in the late 1980s, regarded the return on investment in education and subtly introduced the principles of French accountability. The return on investment was not only measured through performance but through the reduction of inequalities of opportunity. The second mission concerned the educational investment of families. This call was in the slipstream of the emergence of a movement of school consumers and new choices for private schools. The latter highlighted the reality and importance

of school violence. All the research findings from the selected projects were presented in DEPP reports disseminated and summarized by the press and media. After this prosperous period, the DEPP's missions were revised and reduced at the end of the 1990s: it had gained too much influence in comparison to other directorates and even the Minister himself or herself, and had to reintegrate into the rank and file. The debate was shifting: was it normal that assessment was led by a Ministry which designed and implemented education policies? Diverse reflections were inspired by Scandinavian examples where evaluative institutions are placed under the watch of Parliament. French policymakers are not entirely familiar with this concept. Even the word "agency" is considered by them to be too liberal and they prefer "high councils" which maintain a strong dependency on the State. A National Council for the Assessment of the School System (Conseil National d'Évaluation du Système Scolaire (CNESCO) was created in 2014. An academic was appointed President of the Council by the Minister, but all the resources are provided by the Ministry's departments. Moreover, this new council has not abolished the previous ones: the DEPP remains active and the Inspectorate is still in charge of assessing teachers and schools.

This situation can be considered as emblematic. The principles of New Public Management have been affirmed and this is not purely rhetorical. It has given place to an important legislative and regulative activity: France has progressively adopted European recommendations. But according to a strange mix, these principles have been included in the French administrative mindset which has reformulates the key issues. This is why some political scientists name this evolution "path dependency" or "hybridization of policies" in a national context. This process limits or even neutralizes the impact of international recommendations from the OECD and the European Commission. From this perspective, it is possible to illustrate the paradoxes of this modernization and to examine how New Public Management has been implemented in different areas, with some examples of policy borrowing from other countries and international organizations (Charlier, Croché & Leclercq 2012).

II. BEYOND LEGACIES AND REFORMISM: THE PARADOXES OF FRENCH NEW PUBLIC MANAGEMENT IN EDUCATION

If planning, through the action of the Planning Committee, was considered for long time as a lever to reconcile the objectives of equality of opportunity with economic development, the economic crisis and the failure of comprehensive schools forced the Educative State into a change of policy. At the beginning of the 80s, as described in the first part of this chapter, guidance

remained a major concern for policymakers but assessment appeared as a new tool of governance for the education system. This explains the development of the first national assessments and the creation of the Directorate of Assessment and Forward Planning at the Ministry of National Education.

After the devolution acts, the French New Public Management (NPM) has corresponded to a education modernization project but, contrary to other countries, it has strongly resisted the market and privatization (Pollitt, 1990, Pollitt & Bouckaert 2004). As described in the first part of this chapter, the republican legacy is an initial explanation: the Republican school system was always eager to push back private interests while education was being progressively unified as a public service. So NPM reform is a compromise between tradition and modernization, and one which raises numerous paradoxes while, in the past decade, French education policy has become increasingly permeable to the effects of globalization and Europeanization (Hood 1991; Hood & Peters, 2004).

ASSESSMENT DEALING WITH A BUREAUCRATIC LOGIC

The creation of the Directorate of Assessment and Forward Planning or DEPP (Direction de l'Évaluation et de la Prospective) is a good example of this kind of French compromise. While it was inspired by the School Effectiveness Unit created at the UK Department of Education, it was first conceived as a planning instrument to forecast student enrolments after the socialist Minister Jean-Pierre Chevènement had announced the target of “80% of a same generation to achieve the baccalaureate in 2000”. But this was also the result of an international expertise which France was involved, along with the USA and the OECD, in designing international indicators education. If the assessment logic has progressively penetrated the French education system, it was not to assess its quality and effectiveness, at least at the beginning. National assessments, as indicators for schools, were tools designed to measure the inequality of student outcomes and were presented as a mean to reduce these inequalities and to democratize access to education. The objectives of the Ministry was not to promote school choice and the market but to fight against the raw rankings published by the press which impeded a fair assessment of the social characteristics and merit of each school. Today, tests are still formative and not summative: they serve teachers in improving their teaching practices but they are not used for selecting students.

It was only during the 1990s that assessment began to be thought of as a tool for measuring the education system's effectiveness and quality. In the meantime a new paradigm was emerging. Claude Thélot, who played an important role as the Head of the DEPP, was the driver of this transformation (Thélot 1993).

Assessment espoused the principles of New Public Management (Economy, Efficiency, Effectiveness) while a High Council for the Assessment of Education (Haut Conseil de l'Évaluation de l'École) was created. It quickly became a think tank for experts and policymakers. This High Council published reports which claimed to align the French assessment system with the international surveys led by the OECD, particularly the PISA survey (Henry et alii, 2001). The High Council has also promoted the idea of a basic skills framework after a widespread national enquiry entitled "the Great Debate on Schools" based on data and questions prepared by the DEPP with the support of a consultancy firm. France was later joined by the European Standing Group on Indicators and Benchmarks to participate in building the indicators of the Open Method of Coordination. The PISA survey has progressively become a benchmark for policymakers, and Finland an example of a successful reform in education.

In France, education is a public service and a State administration (Derouet, 2000). It is therefore directly subjected to reforms enacted by the State. As we have seen, assessment has become a major component in the action of the State via the promulgation of the Institutional Act related to Finance Laws in 2001 (Loi d'Organisation des Lois de Finance or LOLF). This Act institutionalized new regulations for public expenditure through national programs and objectives which have to be assessed. Therefore, each administration and department of the State has to be accountable. But accountability in education remains very administrative and financial and, even if it includes pupil exams' results in its indicators, it does not put any pressure on schools regarding performance contrary to England (Mahony & Hextall, 2000; Gleeson & Husbands, 2001). Indeed, no system of information or digital assessment tool has been developed to make teachers more accountable. The LOLF remained very bureaucratic and has mainly served to justify the decision-making process for the reduction of budgets and cost-cutting processes with raw instruments even from a managerial point of view. In education, management does not share the same values as managers: they more often use the word "monitoring" to avoid a managerial vocabulary they often qualify as "neoliberal". A lot of them do not make clear distinctions between "control" and "evaluation" even if audit practices in schools are currently being developed by the inspection bodies (Power 1997).

A LIMITED DECENTRALIZATION IN TERMS OF TRANSFER OF RESPONSIBILITIES

Decentralization is limited in its extent. Certainly, the first acts of decentralization delegated important powers to local authorities in building schools, renovation and equipment. The latter used these new responsibilities to receive significant investment and some prestigious operations for electoral purposes. The aim was to prove that local authorities can do a better job in a context of reduced investment from the State. But, in education, decentralization was stopped in the beginning of the 1980s. It was only in 1995 that a new act transferred the responsibilities of the youth vocational training from State to Regional Authorities. However, this decentralization was partial: the State continues to manage vocational schools and apprenticeships even if the regions are in charge of regulating the provision of vocational training via five-year plans.

Education remains narrowly statist and centralized. The State is in charge of defining the curriculum and the volume of teaching hours, the selection, recruitment and careers of teachers and other staff, initial and further training, controlling and inspecting schools, the guidance and professional inclusion of schoolchildren, the diplomas, certifications and recognition of qualifications. If devolution was implemented into the education system, by giving more autonomy to chancellors (*recteurs*), they remain very dependent on the decisions taken by the Ministry of Education. In the regions, relations between the State and local authorities can be tense due to conflicts regarding the sharing of jurisdiction or ideological opposition. Indeed, the primary and secondary education sectors are loosely coupled from a cultural and institutional perspective, and this does not facilitate cooperation and shared governance. Objective-based contracts define relations between the State and Local Authorities, but also between Local Education Authorities (Rectorats) and schools. Some networks of schools are emerging in particular to overcome the big divide between the primary and the secondary education sectors and to develop cooperation around the implementation of the basic skills framework (see below).

A source of heated debate is the transfer of civil servants to local authorities. It has been carried out for technical and maintenance staff in schools. Some similar attempts were made for the school guidance councillors. But this failed due to large-scale protests by the professional body of School Guidance Councillors and Psychologists (Conseils d'Orientation Psychologues) which was ideologically opposed to a concept of counselling defended by the local authorities via a strong cooperation with regional businesses and services involved in the assessment of skills or professional integration. Counselling also has powerful

influence within the Ministry of Education and acts as a kind of internal lobbyist. Experts and policymakers are currently thinking of the creation of a regional public counselling service but nothing concrete has been yet proposed by the ministry.

THE RETENTION OF A CULTURAL TRADITION DESPITE A BASIC SKILLS POLICY

The Basic Skills and Knowledge Framework (*Socle Commun de Connaissances et de Compétences*) is the masterpiece of the 2005 School Act voted under the ministry of François Fillon. It gave rise to a whole of set of narratives (we could even say storytelling) which described it as the legacy of successive education plans from the foundation of the Republican School System. But, this framework is a translation, as we have seen, with some minor changes, of the European key competencies framework designed in 2004 by the European Commission while France has been involved for several years in the implementation of the Lisbon Strategy. It only resumed, after more than two decades, the basic skills travelling policy implemented in the USA and in the UK in the beginning of the 1980s (Ozga & Jones 2006). However, the French Basic Skills Framework is completely disconnected from issues of assessment and learning. It has led a curriculum war in France through ideological and strongly mediatized battles (Shor 1986). In terms of curriculum, modernizers are opposed to traditionalists. The former want to adapt the teaching of school disciplines to student needs and claim a stronger link between contents to be transmit by teachers and skills to be acquired by pupils. The latter wish to maintain a high level of contents requirement and criticize an instrumental conception of curriculum which distorts the culture transmitted to pupils. That is why the current socialist government has added “common culture” to the “basic skills and knowledge” framework to satisfy the claims of the main teachers’ trade union. However, this divide goes beyond the traditional opposition between the Left and the Right.

From this perspective, the action of the State is torn between several contradictory requirements. It wants the basic skills framework to be a tool of pedagogical diversification to support the individualized counselling and achievement of pupils. But at the same time, it remains attached to an objective of equal teaching conditions for all pupils, and it defends a standardized conception of the curriculum. In addition to this paradox between standardization and diversification, there is a strong tension between assessment and curriculum (*Revue Française de Pédagogie* 2011).

Each teacher is considered autonomous in his/her classroom and on behalf of his/her “pedagogical freedom” is recognized and reaffirmed in the Code of Education. At the same time, as civil servants, they have to apply official instructions enacted by the Ministry for the implementation of the curriculum (Normand 2012). However, they have a discretionary power to assess students generally through marking. The lack of link between curriculum and assessments stops teachers from taking into account the issue of student skills while they do not feel concerned by student learning but only by teaching content. It explains why the High Council of Curriculum (Conseil Supérieur des Programmes has had to adapt the curriculum to the Basic Skills Framework, and recently proposed to implement an assessment without marks, to graduate students in accordance with their levels of learning difficulties, as has already been done in other European countries. But, up to now, the High Council’s recommendations have not had much impact on policymaking.

SCHOOL CHOICE WITHOUT THE DEVELOPMENT OF THE MARKET

The ideology of the market served the policy of deregulation of catchment areas. The Right, under the Sarkozy government, sought to raise the issue of school choice while the Left was strongly opposed defending a social mix in schools. However, contrary to England, this deregulation was linked to a certain number of requirements which limited its extent (Ball 2008). Firstly, there was the issue of limited places in the best schools. Secondly, the selection and enrolment of pupils had to respect strict criteria (siblings, scholarship, special needs, etc...) which restricted the number of cases examined via bureaucratic regulations which restricted the voice of parents and their mobilisation. Head teachers, along with some local managers, were also reluctant to implement this policy. However, as has been observed elsewhere, the result was an increase in social segregation with the challenge of schools losing their best students, and this policy did not compensate the dominance of middle-class and upper families in the school choice strategies. It did not succeed either in developing a market for schools and strengthening competition between schools, as it is the case in the UK (Tomlinson 2005, Walford 2006). This policy was abandoned by the Left when it came to power in 2012.

Simultaneously, the very strong attachment to the equality of opportunities has led to the conception and implementation of some systems mixing school choice with principles of meritocratic selection against deprived pupils. That is why some higher education institutions, following the example of Sciences-Po

Paris, have developed mentoring procedures in schools with difficulties, while preparatory classes to higher education institutions have opened their doors to deserving pupils on behalf of positive discrimination. As some sociological research findings demonstrate, this action has allowed higher education institutions to display a policy of openness to silence criticism of their excessive elitism while maintaining a strong selection in their entrance examinations. The other system invented by the Right was the Internats d'Excellence boarding schools copying the US Charter Schools. These schools for deprived students propose better support in teaching and learning while they isolate pupils from their family and social context to offer better studying conditions. However, management appears extremely heterogeneous from one school to another depending on the involvement of local authorities, the mobilisation of teaching teams, the recruitment procedures, the degree of autonomy of the pedagogical structure, etc. These schools have contributed to claims of imaginary meritocracy whilst serve as propaganda tools in the media to promote a positive discrimination with limited effects in the end.

THE FAILURES OF THE CONSERVATIVE REFORMISM OF THE LEFT

Since the socialists came to power in 2012, this policy of diversification and school choice was stopped as they claimed the will to reduce inequality of opportunities and to strengthen the school-mix. School autonomy, which the Right wanted to promote by giving more responsibility to Head Teachers was also stopped while a legitimistic conception has given power back to the General Inspection Body. Vincent Peillon, the Minister of National Education, brought together all the high-level managers of districts in Paris and told them that “management” and “governance” did not belong in his vocabulary. Instead, a rhetoric on a new foundation of the school system was disseminated while the principles of the Republican School System were reaffirmed particularly through the implementation of the teaching of “secular morality” in schools. In fact, the minister has a background[‡] in philosophy and he has remained very attached to Republican values and principles and has been inspired by the founders of the Republican School System (Kahn 2015). Sticking to its republican values, this left-wing government is promoting the Basic Skills Framework as a mean of democratisation and reduction of inequalities of opportunities.

The Commission for the New Foundation of the School System, created by the Minister to implement a new Act, despite its numerous working groups and its media coverage, has not lead to a substantial reform. The idea to focus the

efforts of the education system on the primary education sector has only taken on board some recommendations of international organizations. The development of a national plan for digital technologies corresponds to similar aims without profoundly engaging the Ministry while the equipment is mainly depended on local authorities. Furthermore, the reaction of local authorities explains the failure of the reform of school timetables while it was presented as a key program of the Act. Succumbing to the lobbying of physicians close to the Academy of Sciences, the Minister decided to implement a national plan for the restructuring of timetables in primary schools after it was accepted by the trade-unions. Once the reform had been announced, it did not take long for the trade unions to disavow the Minister while teachers, local authorities and parents expressed their dissatisfaction to a badly-prepared, poorly-negotiated and under-funded reform. It was the same for the reform of graduate schools in education (ESPE : Écoles supérieures du Professorat de l'Éducation) and of the initial training of teachers. It was very quickly embedded in a bureaucratic maelstrom and a resurgence of conflicts of interest. Meanwhile, the Minister attempted to put the reform of the teaching profession on the political agenda, he did not have the time to implement it and his followers did not give him enough backing. They preferred to focus their action on restructuring the national curriculum according to the basic skills framework and to try to promote the school mix by transforming school provision, particularly by diminishing some elitist options like German, Latin or some bilingual courses which has led to a lot of protests from disciplinary-based interest groups and trade unions.

CONCLUSION

A lack of restructuring of the teaching profession, a limited autonomy for schools, school choice on the margins, a school market with restricted consequences, a managerial ideology with significant opposition, an unsuccessful decentralization: in these conditions, it is difficult to say that New Public Management has been implemented in the French education system. It contrasts strongly with the health sector where performance management, quality procedures, flexibility and mobility, contracts and agencies have created a new configuration of public service in hospitals. In education, only administrative and financial accountability has penetrated institutions in the long-term without having had much consequence on the work of teachers. Head Teachers and inspectors are developing assessment and audits, entering into contracts, but the bureaucratic structure predominates. However, current reflections among experts and policymakers, from both Left and Right, lead us to think that they are

searching for a kind of Third Way between the State and the market (Normand 2016). A third step in decentralization, following the creation of new regional entities, leading to a restructuring of how local responsibilities are shared could be the main objective of the next reform in education. Another issue is related to the reform of the status of civil servants which could have consequences on the National Education public service. However, the confrontation between the Left and the Right regarding this project remains very decisive, and the trade unions are ready to fiercely defend their rights.

REFERENCES

- BALL S.J. 2008 **The Education Debate**, Bristol, The Policy Press
- BEZES P. 2009 **Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française**, Paris, PUF
- CHARLIER J.-É., CROCHE S., LECLERCQ B éd. 2012 **Contrôler la qualité dans l'enseignement supérieur**, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan-Academia
- CLARKE J. & NEWMAN J. 1997) **The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare**, London, Sage
- CROZIER M. 1986 **État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement**. Paris. Fayard
- DEROUET J.-L. 1992 **École et Justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?**, Paris, Métailié
- DEROUET J.-L. & DEROUET-BESSON M.-C. 2008 **Repenser la justice dans l'éducation et la formation**, Genève, Peter Lang
- DEROUET J.-L. & NORMAND R. 2010 "Caesars and Rubicon. The hesitations of French policymakers in identifying a Third Way in education and training", **Journal of Educational Administration and History**, 43, 97-121
- ÉDUCATION ET SOCIÉTÉS-29** 2012 L'Europe : une mise en ordre cognitive ?, coordonné par Roger Dale et Jean-Louis Derouet, dossier commun avec Globalisation, Societies and Éducation

ÉDUCATION ET SOCIÉTÉS-33 2014 Concurrence des discours de vérité, coordonné par Sarah Croché

FRASER N. 2013 **Qu'est ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution**, Paris, La Découverte

GLEESON D. & HUSBANDS C. ed. 2001 **The Performing School. Managing Learning and Teaching in a Performance Culture**. London, Routledge Falmer

HENRY M., LINGARD B., RIZVI F. & TAYLOR S. 2001 **The OECD, Globalization, and Education Policy**. Oxford, Pergamon-Elsevier

HONNETH A. 2000 **La lutte pour la reconnaissance**. Paris. Éditions du Cerf

HOOD C. 1991 "A public management for all seasons?" **Public administration-69**(1), 3–19

HOOD C. & PETERS G. 2004 "The middle aging of new public management: into the age of paradox?", **Journal of public administration research and theory-14**(3), pp. 267–282

KAHN P. 2015 "L'enseignement moral et civique : vain projet ou ambition légitime ? Éléments pour un débat", **Carrefours de l'éducation-39**, 185-202

LAWN M. & NORMAND R. 2014 **Shaping of European education. Interdisciplinary Approaches**, London: Routledge

MAHONY P. & HEXTALL I. 2000 **Reconstructing teaching: standards, performance and accountability**, London, Routledge

NORMAND R. 2012 "French Educators' Uncertainties and Doubts against Changes influenced by Globalization" in Terri Seddon, Jenny Ozga and John Levin, **Globalization and professions**, Routledge World Yearbook of Education

NORMAND R. 2016 **The changing Epistemic governance of European Education. The fabrication of the Homo Academicus Europeanus ?** Dordrecht, Springer

NORMAND R. & DEROUET J.-L. 2016 dir. **A European politics of education: perspectives from sociology, policy studies and politics**, Abingdon, UK, Routledge, 2016, XI-221 p.

OZGA J. & JONES R. 2006 “Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer”, **Journal of Education Policy**, 21(1), 1-19

POLLITT C. 1990 **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience**, Oxford, Blackwell

POLLITT C. & BOUCKAERT G. 2004 **Public Management Reform: A Comparative Analysis** [2nd éd.], Oxford, Oxford University Press

POWER M. 1997 **The Audit Society**, London, Demos

REVUE FRANÇAISE DE PEDAGOGIE-174 2011 “Évaluation, développement professionnel, obligation de résultats”, coordonné par Jean-Louis Derouet et Romuald Normand

SHOR I. 1986 **Culture wars: school and society in the conservative restoration, 1969-1984**, Boston, Routledge & K. Paul

TOMLINSON S. 2005 **Education in a post-Welfare Society** [2nd éd.], New York, Open University Press

WALFORD G. 2006 **Education and the Labour Government: an Evaluation of Two Term**, London, Routledge

JEAN-LOUIS DEROUET é Professor emérito da École Normale Supérieure de Lyon, UMR Triangle, França. E-mail: jean-louis.derouet@inrp.fr

*Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017*

A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado¹

The modernization of the educational system in France: the New Public Management between the affirmation of the State and the decentralized government

La modernización del sistema educativo en Francia: la Nueva Gestión Pública entre la afirmación del Estado y el gobierno descentralizado

JEAN-LOUIS DEROUET

Resumo: O texto examina o processo de modernização do Sistema Educacional na França, buscando compreender a afirmação do Estado e o governo descentralizado no contexto de discussão da Nova Gestão Pública. Examina-se os legados, narrativas e políticas de modernização, bem como os paradoxos da nova administração pública francesa na educação. Questiona-se se a Nova Gestão Pública foi, de fato, implementada no sistema educacional francês. Afirma-se que, na educação, apenas a responsabilidade administrativa e financeira adentrou nas instituições sem ter acarretado muitas consequências no trabalho dos professores. Os principais professores e fiscais estão desenvolvendo avaliações e auditorias, e assinando contratos, mas a estrutura burocrática predomina. Entende-se, todavia, que vem sendo buscada uma terceira via entre o Estado e o mercado, especialmente no tocante à descentralização, com ênfase nas responsabilidades locais mais compartilhadas e na possível mudança do estatuto dos funcionários públicos.

Palavras-chave: modernização; sistema educacional francês; descentralização.

Abstract: This text examines the process of modernization of the Educational System in France. It aims to understand the affirmation of the State and the decentralized government in the context of the discussion of the New Public Management. It examines the legacies, narratives, and policies of modernization, as well as the paradoxes of the new French public administration in education. It is questioned if the New Public Management was, in fact, implemented in the French educational system. It is stated that, in education, only administrative and financial responsibility entered the institutions without making many consequences on the work of teachers. The main teachers and supervisors are signing contracts and developing evaluations and audits, but the bureaucratic

1 Tradução de Luísa de Assis Vieira, graduada em Letras/Inglês (UFG). E-mail: luisadeassisvieira@gmail.com

structure still prevails. It is understood, however, that a third way, between the State and the market, is being sought, especially regarding decentralization, with the emphasis on the most shared local responsibilities and the possible changes in the status of civil servants.

Keywords: New Public Management; educational system in France; decentralized government.

Resumen: El texto examina el proceso de modernización del Sistema Educativo en Francia, buscando comprender la afirmación del Estado y el gobierno descentralizado en el contexto de discusión de la Nueva Gestión Pública. Se examinan los legados, narrativas y políticas de modernización, así como las paradojas de la nueva administración pública francesa en la educación. Se cuestiona si la Nueva Gestión Pública fue, de hecho, implementada en el sistema educativo francés. Se afirma que, en la educación, solo la responsabilidad administrativa y financiera adentró en las instituciones sin haber llevado a muchas consecuencias en el trabajo de los profesores. Los principales profesores y fiscales están desarrollando evaluaciones y auditorías, y firmando contratos, pero la estructura burocrática predomina. Se entiende, todavía, que está siendo buscada una tercera vía entre el Estado y el mercado, especialmente en lo que se refiere a la descentralización, con énfasis en las responsabilidades locales más compartidas y en el posible cambio del estatuto de los funcionarios públicos.

Palabras clave: modernización; sistema educativo francés; descentralización.

INTRODUÇÃO

A administração da educação francesa orgulha-se de suas tradições que remontam ao Iluminismo e estabilizadas pelo Império Napoleônico. Muitos planos educacionais foram publicados durante a segunda parte do século XVIII, afirmando o seguinte princípio: a educação é de responsabilidade do Estado; não diz respeito a famílias, comunidades e muito menos às congregações religiosas. Isso levou a uma grande desconfiança local, que foi reforçada pelo planejamento do Estado na década de 1960. Este último definiu uma área de captação escolar para o registro de alunos de acordo com a localização de sua casa. A mesma estatística diz respeito à definição de um currículo centrado nas disciplinas acadêmicas e no acesso ao universalismo. Esta tradição republicana francesa é realizada por importantes órgãos profissionais, como a *Inspection Générale* ou incorporada no *Agrégation* (um exame especial de seleção para se tornar professor de alto nível no ensino secundário francês). Também penetrou na cultura da profissão docente e no poder de compensação dos sindicatos. Todos os projetos de modernização da escola foram ajustados e adaptados a este quadro. É o caso das escolas francesas, mas também para a implementação da Nova Gestão Pública.

O sistema educacional também é de grande alcance público. O sistema privado, católico em sua grande maioria, inscreve cerca de 17% dos alunos. Desde a separação da Igreja e do Estado (1905), esta educação privada já não foi subsidiada. No entanto, no início do regime político da V República, a Lei de Debré estabeleceu um compromisso (1959): uma educação privada e contratada é subsidiada, mas deve respeitar os regulamentos estaduais através do ensino do mesmo currículo, sendo inspecionado e dando o mesmo treinamento para professores.

Desde meados dos anos 1970 até a década de 1980, o sistema escolar abrangente francês foi implementado por governos de direita e de esquerda. Esta política foi uma promessa de democratização para muitos educadores e pais, mas não cumpriu suas expectativas e esperanças (Derouet, 1992). Isso levou a uma crise de confiança no sistema escolar, enquanto alguns intelectuais da esquerda e da direita denunciaram a “falsa democratização” no ensino secundário, que levou, para alguns deles, à “derrota da reflexão”. Também foi desafiado por reivindicações para o reconhecimento das diferenças étnicas e religiosas afirmadas nos últimos anos do século XX (Honneth 2000; Fraser 2013). A desconfiança da tradição republicana francesa em relação às comunidades e ao multiculturalismo continua a ser um obstáculo para compreender de forma intelectual o problema. Num período em que a União Europeia põe em evidência a inclusão social das minorias, algumas partes da sociedade francesa são tentadas por um retorno a definições mais tradicionais da República e do secularismo. Esses legados serão descritos na primeira parte deste capítulo.

O clima pessimista em relação ao fracasso do sistema escolar abrangente facilitou a introdução de algumas recomendações relacionadas à responsabilidade das organizações internacionais (Éducation et Sociétés-29, 2012). No entanto, a esquerda e a direita permanecem hostis às ideias de mercado na educação. Eles também têm dúvidas sobre gerenciamento e gerencialismo. Tradicionalmente, a esquerda é anexada ao serviço civil e desconfia dos discursos empresariais e gerenciais. No entanto, há uma outra esquerda que está promovendo algumas ideias novas de governo, descentralização, democracia local e menos intervenção do Estado. Mas isso não levou os responsáveis políticos franceses a se converterem ao liberalismo e às políticas de livre mercado: alguns deles apenas reagem contra o Estado burocrático e reivindicam mais eficiência e qualidade. No geral, o sistema educacional francês incluiu alguns princípios da Nova Gestão Pública em sua tradição burocrática (Bezès, 2009).

Todas estas questões referem-se a diferentes valores e agendas políticas nacionais e internacionais entrelaçadas. Portanto, é difícil caracterizar legados e mudanças nos últimos cinquenta anos. No entanto, é possível fornecer a seguinte

análise sobre a introdução da Nova Gestão Pública na administração francesa: um período de abertura relativa desde o início dos anos 1980. Foi marcado pela lei geral sobre descentralização, votada em 1981 e por uma nova definição de justiça importada de exemplos britânicos (Derouet et Derouet-Besson, 2008). Este movimento está na raiz das Áreas Prioritárias de Educação e das políticas de autonomia escolar. A primeira conferência de Lisboa (2000) amplificou o movimento, instigando a França para ter em conta as principais recomendações europeias. A primeira medida vinculada a esta nova direção foi a Lei Institucional relativa às Leis Financeiras, aprovada por unanimidade pelo Parlamento em 2001, e que propôs uma nova organização de serviços públicos com base na prestação de contas. A direção proposta é uma estrutura de habilidades básicas que substituiu a estruturação do currículo em disciplinas (Ato de 2005). Esta concepção está longe da tradição francesa e seu impacto real entre os praticantes pode ser questionado, mas agora as habilidades básicas fazem parte da cultura profissional e política. Em comparação, os últimos anos deram a impressão de um fechamento da identidade nacional. A concepção tradicional da República está ameaçada e o partido socialista governante voltou aos seus princípios fundamentais: serviço público, centralização e secularismo (Lawn & Normand, 2014).

Na França, não há regulação pelo mercado, nenhum negócio e nenhum sistema de responsabilização de alto risco. Os dados são fornecidos pelo Ministério da Educação para comparar os resultados dos alunos, mas eles são usados para medir a desigualdade de oportunidades e não o desempenho de professores e alunos. A ideia de desempenho é mediada por um aparato burocrático ligado à reforma do Estado além da educação. As palavras de “gestão” e “gerentes” (Clarke & Newman, 1997) não se encaixam na representação dos executivos, que consideram principalmente que são funcionários públicos respeitando e aplicando regulamentos do Estado. A LOLF propõe uma reestruturação geral dos serviços públicos, mas tem mais impacto nos procedimentos de contabilidade do que nos atores e escolas. Os indicadores da LOLF orientam a ação dos diretores e inspetores, mas não influenciam as condições de ensino e aprendizagem que deixam uma grande autonomia profissional para professores. No entanto, uma responsabilidade branda é gerada pelas mudanças nas missões dos órgãos de inspeção que desenvolvem mais procedimentos de auditoria e auto avaliação, mas permanecem de caráter experimental e não estatutário.

O sistema educacional francês é inserido em um regime pós-burocrático, tendo implementado os seus primeiros padrões em currículo, alfabetização e aritmética. Mas a ideia de que as escolas podem fazer diferença é limitada a questões sobre o ambiente escolar considerado como um meio de lutar contra violência, evasão escolar e exclusão social. Não há propostas sobre como vincular

currículo, avaliação e desempenho. A gestão pública francesa é uma mistura de modernização e valores conservadores herdados do legado do sistema escolar da República: neutralidade do Estado, igualdade de oportunidades, cidadania comum. Ele mantém sua tradição de padronização centralizada e é cego ao reconhecimento de diferenças e particularidades locais. Ele dá uma influência poderosa aos órgãos profissionais e sindicatos na cimeira do Estado, enquanto a nova reforma da Gestão Pública permanece de cima para baixo e processa vagamente. Até mesmo a reforma da descentralização e o desenvolvimento das avaliações nacionais iniciadas nos anos de 1980 a 1990 tem diminuído durante a última década. A Nova Gestão Pública na França é caracterizada por um conjunto de paradoxos que são explicados ao longo deste capítulo. É um caso singular na paisagem europeia das reformas do MNP e deve ser considerado assim. Também é necessário explicar alguns legados e narrativas que caracterizam esta situação particular.

LEGADOS, NARRATIVAS E POLÍTICAS DE MODERNIZAÇÃO

As últimas décadas viram uma intensa atividade legislativa. A Lei de Modernização Escolar de 1975 criou o sistema escolar abrangente (*collège unique*). A noção de um “plano de desenvolvimento escolar” foi consagrada pelo Ato de 1989, que continua a ser a espinha dorsal do regulamento do novo sistema educacional. Este ato é uma lei abrangente que define os princípios fundamentais, mas dá certa autonomia a nível local. No entanto, este tipo de compromisso, inspirado na educação progressiva e “colocando o aluno no centro do sistema educacional”, não foi muito compreendido e até mesmo foi recusado pela grande maioria da comunidade educativa para quem a transmissão do conhecimento, o ensino e a deficiência no aprendizado, têm que ser a principal preocupação do sistema escolar. No final, a sociedade em geral não foi apenas decepcionada com os baixos desempenhos das escolas abrangentes na redução das desigualdades, como também se preocupou com o efeito da escolaridade extensiva: o sistema escolar não provocou o avanço social esperado. Mas também houve desilusão em relação à conquista de alunos. As primeiras publicações de pesquisas internacionais não foram tranquilizadoras e o vínculo republicano entre escola e sociedade estava quebrado.

Além dessas incertezas da sociedade francesa, a Conferência de Lisboa (2000) introduziu alguns elementos que foram implementados nos objetivos da Lei de 2005. A Direita introduziu um quadro de competências básicas inspirado no Quadro Europeu de Competências Fundamentais, definido pela Comissão Europeia de Aprendizagem ao Longo da Vida. Quando a Esquerda chegou ao

poder em 2012, promulgou uma Lei para a Re-fundação do Sistema Escolar. Este título expressa o sentimento de perda de direção na sociedade francesa em relação à sua educação e à vontade de retornar à tradição neo-kantiana dos fundadores da escola republicana no início da década de 1880. A paixão secularista, que se desvaneceu com o declínio da Igreja Católica, recuperou o poder diante do fundamentalismo islâmico (Éducation et Sociétés-33 2014).

Esta atividade legislativa foi apoiada pela criação de ferramentas políticas responsáveis pela sua implementação (Normand & Derouet, 2016).

A DESCENTRALIZAÇÃO E A AUTONOMIA DAS ESCOLAS

A tentativa de descentralização seguiu uma reflexão após o movimento de 1968 sobre a possibilidade das escolas se tornarem uma unidade de gestão escolar, enquanto o sistema escolar centralizado, com seus milhões de servidores públicos, foi frequentemente comparado ao Exército Vermelho. No início da década de 1970, um número significativo de medidas foi experimentado, mas a Lei de 1975 encerrou essa mudança e a França retornou à tradição do planejamento estadual. A França implementou o sistema escolar abrangente mais tarde do que outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. A noção de autonomia escolar, que havia sido conceituada a partir de uma perspectiva pedagógica, teve um significado gerencial. Essa nova ideia de um plano de desenvolvimento escolar foi introduzida em 1982 como um experimento durante a reforma das escolas de ensino médio. Em 1984, um decreto na Lei geral de descentralização conferia a cada escola secundária o status de Escola Pública Local com a possibilidade de o Conselho definir seu plano de desenvolvimento escolar. A esquerda acrescentou um objetivo social: adaptar os métodos de ensino às necessidades dos alunos para evitar desigualdades escolares. No entanto, uma certa visão gerencial ainda permanece e foi inspirada pelas ideias do sociólogo Michel Crozier. O título de um de seus livros resume seus pensamentos: *“Modern State, Earnest State”* (1986).

Enquanto a noção de um plano de desenvolvimento escolar foi estendida por todo o sistema educacional, o Ato de 1989 tornou-se o pilar dos novos regulamentos. Propôs estabelecer uma série de contratos individuais e morais entre o aluno, a escola e sua família sem renunciar ao conceito de área de captação da escola. No entanto, a lei introduziu algumas possibilidades de escolhas escolares limitadas e emolduradas para famílias que não aceitaram o projeto escolar. Foi o reconhecimento dos direitos das famílias sem se mudar para um sistema baseado

no mercado. Outra limitação dessa autonomia foi o currículo nacional “intocável”. A autonomia foi, portanto, rapidamente limitada a uma gestão local e estreita, sem meios flexíveis para atingir os objetivos nacionais.

O Ato de 2005 tentou reviver o princípio da autonomia escolar através de uma concepção liberal cautelosa. A principal medida foi a criação de um “conselho pedagógico”: os sindicatos se recusaram a permitir que questões sobre o ensino fossem discutidas no nível do conselho de administração, já que muitos membros do conselho não possuem competência nesse campo. Mas o conselho pedagógico, que inclui apenas professores, pode gerenciar o currículo nacional e as condições de ensino local. No entanto, sua implementação tem sido um processo longo e difícil e resultou em efeitos decepcionantes. O Ato de 2005 também abordou as recomendações das organizações internacionais sobre a diversificação do currículo escolar como forma de promover efetividade e equidade. O artigo 34 da Lei prevê algumas possibilidades de inovação, permitindo que as escolas tenham mais liberdade fora das regulamentações nacionais. Esta medida poderia ajudar algumas escolas a criar uma identidade específica, mas sua escolha e planos de desenvolvimento escolar, com a notável exceção de alguns deles, não eram realmente novos ou criativos. De acordo com a mesma lógica, em 2007, o ministro anunciou mais flexibilidade na política da área de captação da escola e sua abolição foi programada em 2010. Após um grande debate acalorado, foram feitas algumas mudanças neste anúncio. As autoridades locais, que são principalmente contra a escolha de escola, não implementaram essas instruções e continuaram a limitar as possibilidades das famílias que desejavam trabalhar fora do seu escopo. A Esquerda, de volta ao poder, derrubou a política e reforçou a política da área de captação.

O DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO

O período é caracterizado pela implementação de um sistema de avaliação. É o resultado de uma longa história. Durante a década de 1970, o antigo sistema de estatísticas administrativas evoluiu para novas missões e objetivos, desenvolvendo um sistema de avaliação. Em 1986, este serviço administrativo tornou-se um diretório pastoral: a Diretoria de Avaliação e Planejamento Direto (*Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance – DEPP*). Os dirigentes sucessivos compartilharam os mesmos pensamentos sobre profundidade em grande porte, levantamentos de escala e a cultura das estatísticas do Estado. O DEPP teve importantes responsabilidades. Isso assegura “algumas alternativas possíveis” aos que temem que a autonomia da escola levaria a uma perda de controle na direção do sistema educacional. Em resposta às preocupações

da sociedade sobre a qualidade da aprendizagem, o DEPP também teve a responsabilidade de implementar avaliações periódicas das habilidades dos alunos em diferentes estágios principais do sistema educacional. Todas essas missões foram incorporadas em uma certa concepção da educação política: o objetivo era projetar ferramentas para o Estado através de indicadores construídos a partir de uma perspectiva nacional que levaria em consideração a diversidade de práticas locais (Derouet & Normand, 2010).

Em nome da sua missão prospectiva, o DEPP apresentou vários convites à pesquisa educacional. O primeiro deles, no final da década de 1980, considerava o retorno do investimento em educação e introduziu, sutilmente, os princípios da responsabilidade francesa. O retorno sobre o investimento não foi medido apenas através do desempenho, mas pela redução das desigualdades de oportunidade. A segunda missão diz respeito ao investimento educacional das famílias. Esta chamada foi no fluxo do surgimento de um movimento de consumidores escolares e novas opções de escolas privadas. Este último destacou a realidade e a importância da violência escolar. Todos os resultados da pesquisa dos projetos selecionados foram apresentados em relatórios do DEPP, disseminados e resumidos pela imprensa e pela mídia. Após esse período próspero, as missões do DEPP foram revisadas e reduzidas no final da década de 1990: ganhou muita influência em comparação com outras direções e até mesmo com o próprio ministro e teve que se reintegrar na base. O debate estava mudando: era normal que a avaliação fosse liderada por um Ministério que projetou e implementou políticas educacionais? Diversas reflexões foram inspiradas por exemplos escandinavos, onde as instituições avaliativas estão sob o controle do Parlamento.

Os formuladores de políticas francesas não estão inteiramente familiarizados com este conceito. Mesmo a palavra “agência” é considerada por eles como muito liberal e eles preferem “conselhos superiores” que mantêm uma forte dependência do Estado. Um Conselho Nacional de Avaliação do Sistema Escolar (CNESCO) foi criado em 2014. Um acadêmico foi nomeado presidente do conselho pelo ministro, mas todos os recursos são fornecidos pelos departamentos do Ministério. Além disso, este novo conselho não aboliu os anteriores: o DEPP continua ativo e a fiscalização ainda é responsável pela avaliação de professores e escolas.

Esta situação pode ser considerada emblemática. Os princípios da Nova Gestão Pública foram afirmados e isso não é puramente retórico. Ele deu lugar a uma importante atividade legislativa e reguladora: a França adotou progressivamente recomendações europeias. Mas, de acordo com uma combinação

estranha, esses princípios foram incluídos na mentalidade administrativa francesa que reformulou os principais problemas. É por isso que alguns cientistas políticos chamam essa evolução de “dependência do caminho” ou “hibridização das políticas” em um contexto nacional. Este processo limita ou mesmo neutraliza o impacto das recomendações internacionais da OCDE e da Comissão Europeia. Nessa perspectiva, é possível ilustrar os paradoxos desta modernização e examinar como a Nova Gestão Pública foi implementada em diferentes áreas, com alguns exemplos de empréstimos de políticas de outros países e organizações internacionais (Charlier, Croché e Leclercq, 2012).

ALÉM DOS LEGADOS E DO REFORMISMO: OS PARADOXOS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRANCESA NA EDUCAÇÃO

Se o planejamento através da ação do Comitê de Planejamento foi considerado por muito tempo como uma alavanca para conciliar os objetivos de igualdade de oportunidades com o desenvolvimento econômico, a crise econômica e o fracasso de escolas abrangentes forçaram o Estado Educativo a uma mudança de política. No início dos anos 1980, como descrito na primeira parte deste capítulo, a orientação continuou sendo uma grande preocupação para os formuladores de políticas, mas a avaliação aparece como uma nova ferramenta de governo para o sistema educacional. Isso explica o desenvolvimento das primeiras avaliações nacionais e a criação da Direção de Avaliação e Planejamento Direto no Ministério da Educação Nacional.

Após os atos de devolução, a Nova Gestão Pública (NGP) francesa correspondeu a um projeto de modernização da educação, mas, ao contrário de outros países, resistiu fortemente ao mercado e à privatização (Pollitt, 1990; Pollitt & Bouckaert, 2004). Conforme descrito na primeira parte deste capítulo, o legado republicano é uma explicação inicial: o sistema escolar republicano sempre esteve ansioso para reter interesses privados, enquanto a educação estava sendo progressivamente unificada como serviço público. Assim, a reforma da NGP é um compromisso entre a tradição e a modernização e que suscita inúmeros paradoxos, enquanto que, na década passada, a política educativa francesa tornou-se cada vez mais permeável aos efeitos da globalização e da europeização (Hood, 1991; Hood & Peters, 2004).

A AVALIAÇÃO LIDANDO COM UMA LÓGICA BUROCRÁTICA

A criação da Diretoria de Avaliação e Planejamento Antecipado ou DEPP (*Direction de l'Évaluation et de la Prospective*) é um bom exemplo deste tipo de compromisso francês. Embora tenha sido inspirado pela Unidade de Eficácia Escolar criada no Departamento de Educação do Reino Unido, foi concebida pela primeira vez como um instrumento de planejamento para prever a matrícula de estudantes depois que o ministro socialista Jean-Pierre Chevènement anunciou o objetivo de “80% da mesma geração para alcançar o bacharelado em 2000”. Mas esse foi também o resultado de uma experiência internacional que a França esteve envolvida, junto com os EUA e a OCDE, na concepção da educação em indicadores internacionais. Se a lógica de avaliação adentrou progressivamente no sistema educacional francês, não foi para avaliar sua qualidade e eficácia, pelo menos no início. As avaliações nacionais, como indicadores para as escolas, foram ferramentas destinadas a medir a desigualdade dos resultados dos alunos e foram apresentadas como um meio para reduzir essas desigualdades e democratizar o acesso à educação. Os objetivos do ministério não eram promover a escolha escolar e o mercado, mas lutar contra os rankings brutos publicados pela imprensa, o que impediu uma avaliação justa das características sociais e do mérito de cada escola. Hoje, os testes ainda são formativos e não somativos: eles ajudam professores a melhorar suas práticas de ensino, e não são usados para selecionar os alunos.

Foi apenas durante a década de 1990 que a avaliação começou a ser considerada como uma ferramenta para medir a eficácia e a qualidade do sistema educacional. Entretanto, surgiu um novo paradigma. Claude Thélot, que desempenhou um papel importante como chefe do DEPP, foi o condutor dessa transformação (Thélot, 1993). A avaliação adotou os princípios da Nova Gestão Pública (Economia, Eficiência, Eficácia), enquanto foi criado um Conselho Superior para a Avaliação da Educação (*Haut Conseil de l'Évaluation de l'École*). Ele rapidamente se tornou um grupo de reflexão para especialistas e formuladores de políticas. Este Conselho Superior publicou relatórios que alegavam alinhar o sistema de avaliação francês com as pesquisas internacionais lideradas pela OCDE, em particular a pesquisa PISA (Henry et al, 2001). O Conselho Superior também promoveu a ideia de um quadro de competências básicas após um inquérito nacional generalizado intitulado “O Grande Debate nas Escolas”, com base em dados e questões elaborados pelo DEPP com o apoio de uma empresa de consultoria. A França se integrou mais tarde, pelo Grupo Permanente Europeu sobre Indicadores e Pontos de Referência, para participar na construção

dos indicadores do Método Aberto de Coordenação. A pesquisa PISA tornou-se progressivamente uma referência para os formuladores de políticas, e a Finlândia é um exemplo de uma reforma bem-sucedida na educação.

Na França, a educação é um serviço público e de administração estatal (Derouet, 2000). É, portanto, diretamente submetida a reformas promulgadas pelo Estado. Como vimos, a avaliação tornou-se um componente importante na ação do Estado através da promulgação do Ato Institucional relacionado às Leis Financeiras de 2001 (*Loi d'Organisation des Lois de Finances* ou LOLF). Esta Lei institucionalizou novos regulamentos para a despesa pública através de programas e objetivos nacionais que devem ser avaliados. Portanto, cada administração e cada departamento do Estado deve ser responsável. Mas a prestação de contas na educação continua sendo muito administrativa e financeira e, mesmo que inclua os resultados dos exames dos alunos em seus indicadores, não exerce pressão sobre as escolas quanto ao desempenho, ao contrário da Inglaterra (Mahony & Hextall, 2000; Gleeson & Husbands, 2001). Na verdade, nenhum sistema de informação ou ferramenta de avaliação digital foi desenvolvido para tornar os professores mais responsáveis.

O LOLF manteve-se muito burocrático e serviu principalmente para justificar o processo de tomada de decisão para redução de orçamentos e processos de redução de custos com instrumentos brutos, mesmo do ponto de vista gerencial. Na educação, o gerenciamento não compartilha os mesmos valores que os gestores: eles costumam usar a palavra “monitoramento” para evitar um vocabulário de gestão que muitas vezes se qualificam como “neoliberal”. Muitos deles não fazem distinções claras entre “controle” e “avaliação”, mesmo que as práticas de auditoria nas escolas estejam sendo desenvolvidas atualmente pelos órgãos de fiscalização (Power, 1997).

UMA DESCENTRALIZAÇÃO LIMITADA EM TERMOS DE TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADES

A descentralização é limitada em sua extensão. Certamente, os primeiros atos de descentralização delegaram poderes importantes às autoridades locais na construção de escolas, renovação e equipamentos. Este último usou essas novas responsabilidades para receber investimentos significativos e algumas operações de prestígio para fins eleitorais. O objetivo era provar que as autoridades locais podem fazer um trabalho melhor em um contexto de investimento reduzido do Estado. Mas, na educação, a descentralização foi interrompida no início da década de 1980. Foi apenas em 1995 que um novo ato transferiu as responsabilidades da formação profissional de jovens do Estado para as autoridades regionais.

No entanto, essa descentralização foi parcial: o Estado continua a gerir colégios vocacionais e estágios, mesmo que as regiões sejam responsáveis pela regulamentação da formação profissional através de planos quinquenais.

A educação permanece estreitamente estatista e centralizada. O Estado é o responsável por definir o currículo e o volume de horas de ensino, seleção, recrutamento e carreiras de professores e outros funcionários, treinamento inicial e contínuo, controle e inspeção das escolas, orientação e inclusão profissional escolar, diplomas, certificações e reconhecimento de qualificações. Se a descentralização foi implementada no sistema educacional, dando mais autonomia aos diretores (*recteurs*), eles permanecem muito dependentes das decisões tomadas pelo Ministério da Educação. Nessas regiões, as relações entre o Estado e as autoridades locais podem ser tensas devido a conflitos em relação à partilha de jurisdição ou oposição ideológica. Na verdade, os setores da educação primária e secundária estão vagamente acoplados a uma perspectiva cultural e institucional, o que não facilita a cooperação e a administração compartilhada. Os contratos baseados em objetivos definem as relações entre o Estado e as autoridades locais, mas também entre as autoridades locais de educação (*Rectorats*) e as escolas. Algumas redes de escolas emergem, em particular, para superar a grande divisão entre os setores da educação primária e secundária e desenvolver a cooperação em torno da implementação do quadro de habilidades básicas (veja abaixo).

Uma fonte de debate acalorado é a transferência de funcionários públicos para as autoridades locais que foi realizado com os funcionários e técnicos das escolas. Algumas tentativas semelhantes foram feitas aos membros do conselho escolar. Mas isso falhou devido a protestos em grande escala pelo corpo profissional de Conselheiros e Psicólogos de Orientação Escolar (*Conseils d'Orientation Psychologues*), que se opôs ideologicamente a um conceito de aconselhamento defendido pelas autoridades locais através de uma forte cooperação com empresas e serviços regionais envolvidos na avaliação de habilidades ou integração profissional. O aconselhamento também tem influência poderosa no Ministério da Educação e atua como uma espécie de lobista interno. Especialistas e formuladores de políticas estão atualmente pensando na criação de um serviço de aconselhamento público regional, mas nada de concreto foi proposto pelo ministério até agora.

A RETENÇÃO DE UMA TRADIÇÃO CULTURAL, APESAR DE UMA POLÍTICA DE HABILIDADES BÁSICAS

O Quadro de Competências e Conhecimentos Básicos (*Socle Commun de Connaissances et de Compétences*) é a obra-prima da Lei Escolar de 2005, votada

durante o exercício do ministro François Fillon. Ele deu origem a um conjunto de narrativas (podemos até dizer histórias narradas) que o descreveu como o legado dos sucessivos planos educacionais a partir da fundação do Sistema Escolar Republicano. Mas este quadro é uma tradução, como vimos, com algumas pequenas mudanças, do quadro europeu de competências-chave concebido em 2004 pela Comissão Europeia, enquanto a França esteve envolvida há vários anos na implementação da Estratégia de Lisboa. A política de viagens de habilidades básicas implementada nos EUA e no Reino Unido no início da década de 1980 só retornou, após mais de duas décadas (Ozga & Jones, 2006).

No entanto, o Quadro Francês de competências-chave está completamente desconectado de questões de avaliação e aprendizado. Ele liderou uma guerra curricular na França através de batalhas ideológicas (Shor, 1986). Em termos curriculares, os modernizadores se opõem aos tradicionalistas. Os primeiros querem adaptar o ensino das disciplinas escolares às necessidades dos estudantes e reivindicar um vínculo mais forte entre os conteúdos a serem transmitidos pelos professores e habilidades a serem adquiridas pelos alunos. Os últimos desejam manter um alto nível de exigência de conteúdo e criticar uma concepção instrumental do currículo que distorce a cultura transmitida aos alunos. É por isso que o atual governo socialista acrescentou a “cultura comum” ao quadro de “habilidades básicas e conhecimento” para satisfazer as reivindicações do principal sindicato de professores. No entanto, essa divisão ultrapassa a oposição tradicional entre a esquerda e a direita.

Nesta perspectiva, a ação do Estado está dividida entre vários requisitos contraditórios. O Estado espera que o quadro de competências básicas seja uma ferramenta de diversificação pedagógica para apoiar a orientação e o desempenho individual dos alunos. Mas, ao mesmo tempo, ele continua a ser anexado a um objetivo de condições de ensino iguais para todos os alunos, e defende uma ideia padronizada do currículo. Além desse paradoxo entre padronização e diversificação, existe uma forte tensão entre avaliação e currículo (*Revue Française de Pédagogie*, 2011).

Cada professor é considerado autônomo em sua sala de aula e, em nome de sua “liberdade pedagógica”, é reconhecido e reafirmado no Código de Educação. Ao mesmo tempo, como funcionários públicos, eles têm que aplicar instruções oficiais promulgadas pelo Ministério para a implementação do currículo (Normand, 2012). No entanto, eles têm um poder arbitrário para avaliar os alunos geralmente através das notas. A falta de um vínculo entre o currículo e as avaliações impede os professores de considerarem a questão das habilidades dos alunos, enquanto eles não se sentem preocupados com a aprendizagem dos estudantes, mas apenas pelo conteúdo de ensino. Isso explica por que o Conselho

Superior de Currículo (*Conseil Supérieur des Programmes*) teve que adaptar o currículo ao Quadro de Habilidades Básicas, e recentemente propôs a implementação de uma avaliação sem conceitos aos estudantes de pós-graduação de acordo com seus níveis de dificuldades de aprendizagem, como já foi feito em outros países europeus. Mas, até agora, as recomendações do Conselho Superior não tiveram muito impacto na formulação de políticas.

SELEÇÃO ESCOLAR SEM O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO

A ideologia do mercado serviu à política de desregulamentação das áreas de captação. A Direita, sob o governo de Sarkozy, procurou levantar a questão da escolha escolar, enquanto a Esquerda se opôs fortemente a defender uma diversidade social nas escolas. No entanto, ao contrário da Inglaterra, esta desregulamentação estava ligada a um certo número de requisitos que limitaram sua extensão (Ball, 2008). Em primeiro lugar, houve a questão das vagas limitadas nas melhores escolas. Em segundo lugar, a seleção e inscrição dos alunos teve que respeitar critérios rigorosos (irmãos, bolsas, necessidades especiais, etc.) que restringiram o número de casos examinados através de regulamentos burocráticos que restringiam a voz dos pais e sua mobilização. Os principais professores, juntamente com alguns gestores locais, também relutam em implementar essa política. No entanto, como já foi observado em outros lugares, o resultado foi um aumento na segregação social com o desafio das escolas perderem seus melhores alunos, e essa política não compensou a predominância das famílias de classe média e alta nas estratégias escolares. Esse quadro foi bem-sucedido no desenvolvimento de um mercado para as escolas e pelo fortalecimento da concorrência entre as escolas, como é o caso no Reino Unido (Tomlinson 2005; Walford 2006). Esta política foi abandonada pela Esquerda, na sua chegada ao poder em 2012.

Simultaneamente, o forte apego à igualdade de oportunidades levou à concepção e implementação de alguns sistemas que misturam a escolha da escola com os princípios da seleção meritocrática contra os alunos desfavorecidos. É por isso que algumas instituições de ensino superior, seguindo o exemplo de Sciences-Po Paris, desenvolveram procedimentos de orientação em escolas com déficits, enquanto as aulas preparatórias para instituições de ensino superior abriram suas portas a alunos que mereciam em prol da discriminação positiva.

Como alguns resultados de pesquisa sociológica demonstram, essa ação permitiu que as instituições de ensino superior exibissem uma política de abertura para silenciar a crítica do seu elitismo excessivo, mantendo uma forte

seleção em seus exames de admissão. O outro sistema inventado pela Direita foi o dos internatos no modelo *Internats d'Excellence*, copiando as Escolas Charter dos Estados Unidos. Essas escolas para estudantes de redes privadas, propõem melhor apoio no ensino e na aprendizagem enquanto isolam os alunos do contexto familiar e social para oferecer melhores condições de estudo. No entanto, a gestão parece extremamente heterogênea de uma escola para outra, dependendo do envolvimento das autoridades locais, da mobilização das equipes de ensino, dos procedimentos de recrutamento, do grau de autonomia da estrutura pedagógica, etc. Essas escolas contribuíram para reivindicações de meritocracia imaginária enquanto servem como ferramentas de propaganda na mídia para promover uma discriminação positiva com efeitos limitados no final.

AS FALHAS NA REFORMA CONSERVADORA DA ESQUERDA

Uma vez que os socialistas chegaram ao poder em 2012, esta política de diversificação e escolha escolar foi interrompida à medida que reivindicavam a vontade de reduzir a desigualdade de oportunidades e fortalecer a combinação escolar. A autonomia escolar, que a Direita queria promover ao dar mais responsabilidade aos diretores, também foi interrompida enquanto uma concepção legitimista voltou a dominar o órgão geral de inspeção. Vincent Peillon, ministro da Educação Nacional, reuniu todos os gestores de alto nível dos distritos de Paris e disse-lhes que “gestão” e “governança” não pertenciam ao seu vocabulário. Em vez disso, foi difundida uma retórica sobre uma nova base do sistema escolar, enquanto os princípios do Sistema Escolar Republicano foram reafirmados particularmente através da implementação do ensino da “moralidade secular” nas escolas. Na verdade, o ministro tem uma base filosófica e ele permaneceu muito ligado aos valores e princípios republicanos, sendo inspirado pelos fundadores do Sistema Escolar Republicano (Kahn, 2015). Cumprindo seus valores republicanos, esse governo de Esquerda promove o Quadro de Habilidades Básicas como meio de democratização e redução de desigualdades de oportunidades.

A Comissão para a Nova Fundação do Sistema Escolar, criada pelo Ministro para implementar um novo ato não levou a uma reforma substancial, apesar de seus numerosos grupos de trabalho e sua cobertura de mídia. A ideia de concentrar os esforços do sistema educacional no setor de educação primária só adotou algumas recomendações de organizações internacionais. O desenvolvimento de um plano nacional para tecnologias digitais corresponde a objetivos semelhantes sem se envolver profundamente no Ministério, enquanto as instalações dependem principalmente das autoridades locais. Além disso, a reação das autoridades locais explica o fracasso da reforma dos horários escolares

enquanto foi apresentado como um programa-chave do Ato. Sucumbindo ao *lobbying* de médicos próximos da Academia das Ciências, o Ministro decidiu implementar um plano nacional para a reestruturação de horários nas escolas primárias depois de ter sido aceito pelos sindicatos.

Uma vez anunciada a reforma, não demorou muito para que os sindicatos negassem o Ministério enquanto professores, autoridades locais e pais manifestavam sua insatisfação com uma reforma mal preparada, mal negociada e subfinanciada. Foi o mesmo para a reforma das Escolas de Pós-Graduação em Educação (ESPE: *Écoles supérieures du Professorat de l'Éducation*) e da formação inicial de professores. Foi muito rapidamente inserido em uma tormenta burocrática e um ressurgimento de conflitos de interesse. Enquanto isso, o ministro tentou colocar a reforma da profissão docente na agenda política, não teve tempo de implementá-la e seus seguidores não lhe deram apoio suficiente. Eles preferiram concentrar suas ações na reestruturação do currículo nacional de acordo com o quadro básico de habilidades e tentar promover a combinação escolar, transformando a provisão escolar ao particularmente diminuir algumas opções elitistas como Alemão, Latim ou alguns cursos bilíngues que levaram a inúmeros protestos de grupos de interesse e sindicatos baseados em disciplina.

CONCLUSÃO

A falta de reestruturação da profissão docente, uma autonomia limitada para as escolas, as opções de escolas na periferia, um mercado escolar com consequências restritas, uma ideologia gerencial com oposição significativa, uma descentralização mal sucedida: nessas condições, é difícil dizer que a Nova Gestão Pública foi implementada no sistema educacional francês. Isso contrasta fortemente com o setor da saúde, onde gestão de desempenho, procedimentos de qualidade, flexibilidade e mobilidade, e contratos e agências que criaram uma nova configuração de serviço público nos hospitais. Na educação, apenas a responsabilidade administrativa e financeira adentrou as instituições no longo prazo sem ter acarretado muitas consequências no trabalho dos professores. Os principais professores e fiscais estão desenvolvendo avaliações e auditorias, e assinando contratos, mas a estrutura burocrática predomina.

No entanto, as reflexões atuais entre especialistas e formuladores de políticas, tanto da Esquerda quanto da Direita, nos levam a pensar que eles estão buscando uma espécie de terceira via entre o Estado e o mercado (Normand, 2016). O terceiro passo na descentralização, na sequência da criação de novas entidades regionais levando a uma reestruturação de como as responsabilidades locais são compartilhadas pode ser o principal objetivo da próxima reforma

na educação. Outra questão está relacionada com a reforma do estatuto dos funcionários públicos que poderia ter consequências para o serviço público nacional de educação. No entanto, o confronto entre a Esquerda e a Direita em relação a este projeto permanece muito decisivo, e os sindicatos estão prontos para defender ferozmente os seus direitos.

REFERÊNCIAS

BALL S.J. 2008 **The Education Debate**, Bristol, The Policy Press

BEZES P. 2009 **Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française**, Paris, PUF

CHARLIER J-É., CROCHE S., LECLERCQ B éd. 2012 **Contrôler la qualité dans l'enseignement supérieur**, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan-Academia

CLARKE J. & NEWMAN J. 1997) **The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare**, London, Sage

CROZIER M. 1986 **État moderne, État modeste. Stratégies pour un autre changement**. Paris. Fayard

DEROUET J.-L. 1992 **École et Justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?**, Paris, Métailié

DEROUET J.-L. & DEROUET-BESSON M.-C. 2008 **Repenser la justice dans l'éducation et la formation**, Genève, Peter Lang

DEROUET J.-L. & NORMAND R. 2010 "Caesars and Rubicon. The hesitations of French policymakers in identifying a Third Way in education and training", **Journal of Educational Administration and History**, 43, 97-121

ÉDUCATION ET SOCIÉTÉS-29 2012 L'Europe : une mise en ordre cognitive ?, coordonné par Roger Dale et Jean-Louis Derouet, dossier commun avec Globalisation, Societies and Education

ÉDUCATION ET SOCIÉTÉS-33 2014 Concurrence des discours de vérité, coordonné par Sarah Croché

FRASER N. 2013 **Qu'est ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution**, Paris, La Découverte

GLEESON D. & HUSBANDS C. ed. 2001 **The Performing School. Managing Learning and Teaching in a Performance Culture**. London, Routledge Falmer

HENRY M., LINGARD B., RIZVI F. & TAYLOR S. 2001 **The OECD, Globalization, and Education Policy**. Oxford, Pergamon-Elsevier

HONNETH A. 2000 **La lutte pour la reconnaissance**. Paris. Éditions du Cerf

HOOD C. 1991 "A public management for all seasons?" **Public administration-69**(1), 3–19

HOOD C. & PETERS G. 2004 "The middle aging of new public management: into the age of paradox?", **Journal of public administration research and theory-14**(3), pp. 267–282

KAHN P. 2015 "L'enseignement moral et civique : vain projet ou ambition légitime ? Éléments pour un débat", **Carrefours de l'éducation-39**, 185-202

LAWN M. & NORMAND R. 2014 **Shaping of European education. Interdisciplinary Approaches**, London: Routledge

MAHONY P. & HEXTALL I. 2000 **Reconstructing teaching: standards, performance and accountability**, London, Routledge

NORMAND R. 2012 "French Educators' Uncertainties and Doubts against Changes influenced by Globalization" in Terri Seddon, Jenny Ozga and John Levin, **Globalization and professions**, Routledge World Yearbook of Education

NORMAND R. 2016 **The changing Epistemic governance of European Education. The fabrication of the Homo Academicus Europeanus ?** Dordrecht, Springer

NORMAND R. & DEROUET J.-L. 2016 dir. **A European politics of education: perspectives from sociology, policy studies and politics**, Abingdon, UK, Routledge, 2016, XI-221 p.

OZGA J. & JONES R. 2006 “Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer”, **Journal of Education Policy**, 21(1), 1-19

POLLITT C. 1990 **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience**, Oxford, Blackwell

POLLITT C. & BOUCKAERT G. 2004 **Public Management Reform: A Comparative Analysis** [2nd éd.], Oxford, Oxford University Press

POWER M. 1997 **The Audit Society**, London, Demos

REVUE FRANÇAISE DE PEDAGOGIE-174 2011 “Évaluation, développement professionnel, obligation de résultats”, coordonné par Jean-Louis Derouet et Romuald Normand

SHOR I. 1986 **Culture wars: school and society in the conservative restoration, 1969-1984**, Boston, Routledge & K. Paul

TOMLINSON S. 2005 **Education in a post-Welfare Society** [2nd éd.], New York, Open University Press

WALFORD G. 2006 **Education and the Labour Government: an Evaluation of Two Term**, London, Routledge

JEAN-LOUIS DEROUET é Professor emérito da École Normale Supérieure de Lyon, UMR Triangle, França. E-mail: jean-louis.derouet@inrp.fr

*Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017*

Privatizing subjectivities: how New Public Management (NPM) is designing a “new” professional in education

Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação

Privatizando subjetividades: como la Nueva Gestión Pública (NGP) está creando el “nuevo” profesional de la educación

GARY ANDERSON

Resumo: Este estudo apresenta uma análise crítica de como o ensino e a gestão vem sendo rearticulada pelas políticas neoliberais e pelas práticas da nova gestão política. Analisa essas mudanças nos setores sociais e compara com políticas internacionais. Essas novas organizações flexíveis fazem parte de um crescente modelo de negócios neoliberal que alguns teóricos sociais atribuem uma inautenticidade crescente nas organizações (Sennett, 1998), desenvolvem maior flexibilidade para responder aos mercados e não para satisfazer as necessidades humanas daqueles que trabalham neles. O estudo concluiu que o modelo concorrencial de gestão escolar não está mudando apenas o que os profissionais fazem, mas sim quem eles são. A concorrência está reconstruindo suas próprias identidades, tanto pessoais como profissionais.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais; Nova Gestão Pública; meritocracia

Abstract: This study presents a critical analysis of how education and management have been re-articulated by neoliberal policies and practices of new political management. It analyzes these changes in the social sectors and compares them with international policies. These new flexible organizations are part of a growing model of neoliberal business to which some social theorists attribute a growing inauthenticity in organizations (Sennett, 1998), and a development of greater flexibility to respond to the markets and not to satisfy the human needs of those who work in these markets. The study concluded that the competitive model of school management is not only changing what professionals do but who they are. Competition is rebuilding their own identities, both personal and professional.

Keywords: public educational policies; New Public Management; meritocracy.

Resumen: Este estudio presenta un análisis crítico de cómo la enseñanza y la gestión están siendo (re)articuladas por las políticas neoliberales y por las prácticas de la nueva gestión política. Analiza esos cambios en los sectores sociales y compara con políticas internacionales. Esas nuevas organizaciones flexibles forman parte de un creciente modelo de negocios neoliberales que algunos teóricos sociales atribuyen una inautenticidad creciente en las organizaciones (Sennett, 1998), desarrollan mayor flexibilidad para responder a los mercados

y no para satisfacer las necesidades humanas de aquellos que trabajan en ellos. El estudio concluyó que el modelo de la concurrencia de gestión escolar no está cambiando solo lo que hacen los profesionales, sino quienes son ellos. La concurrencia está reconstruyendo sus propias identidades, tanto personales como profesionales.

Palabras clave: Políticas Públicas Educativas; Nueva Gestión Pública; meritocracia.

INTRODUCTION

In 2008, the New York City Department of Education mandated that every school have an inquiry group (Robinson, 2010). In theory, anyone who believes that teachers should engage in collaborative inquiry and be provided with lots of student data should support this policy, although some might object to its being mandated. However, when the focus is almost exclusively on testing data or other quantitative outcomes, such policies can have problematic outcomes. An account by a teacher in New York City is typical of anecdotes widely shared by teachers who are frustrated at how tightly scaffolded (Talbert, 2012) and protocolled (McDonald, 2007) these inquiry groups tend to be. In too many cases, while claiming to empower teachers and principals with data, they are actually deprofessionalizing them.

The teacher reported that the inquiry group in her school observed that their most pressing problem was that an alarming number of their students were dropping out between ninth and tenth grade. They decided to select fifteen ninth graders and do interviews and focus groups with them. Their goal was to better understand the issues they were facing and to see if some of them might be school or classroom-related and therefore amenable to intervention by the school.

When the data coach from the central office attended their next inquiry group meeting, they were told that they did not seem to understand how the inquiry group was supposed to work. They were to use testing data to identify deficits in their students' achievement and to provide remediation. This meant using spreadsheets of student test scores to identify which skills needed re-teaching. The teachers felt that their own approach to school inquiry was not valued and began to feel that the inquiry groups were not meant to be about authentic inquiry at all. Rather, they suspected that they were put in place, at least in part, as a way to get teachers to use the quantitative data that the district was generating through their contracts with data gathering, warehousing, and management firms. They felt that these "inquiry groups" were in fact, more about data — and a certain type of data — than any kind of authentic inquiry.

A typical data-driven approach was that of SAM (Scaffolded Apprenticeship Model) which “engages a team of teachers in systematically using evidence of struggling students’ skill gaps to both design instructional responses and re-design systems that inhibit their skill development” (Talbert, 2012, p. 5). Of course, “skill gaps” in too many cases, refer to spreadsheets of test data; not teacher generated formative assessments.

Some have argued that this attention to individual student data encourages a meritocratic view of schooling and undercuts a more complex understanding of socio-cultural, socio-emotional, and out-of-school factors that impact children (Berliner, 2009). On a more pragmatic level, teachers complain that there is too much lag time between the test and when they get the data. Furthermore, it reduces teaching and learning to a process of test-remediate, test-remediate, test-remediate which impoverishes teaching and provides little professional development or judgment for teachers.

In fairness, some forethought and structure do need to be in place for a successful collaborative inquiry to occur in schools. Moreover, some principals were able to use the mandated spaces the inquiry groups provided to promote and support authentic inquiry, and many data coaches had a more expansive notion of inquiry and teaching. Nevertheless, the issue from the district’s perspective was one of getting a “buy-in” from teachers to use the 80-million-dollar Achievement Reporting and Innovation System (ARIS) database that the New York City Department of education had purchased (and is now defunct) (Phillips, 2015). While the new district superintendent brings a somewhat different philosophy regarding the use of data, the damage to the teaching profession and the creation of a narrow culture of data utilization will be hard to reverse.

There are many more examples of how teachers and principals feel that they are not involved in decisions that affect their professional lives and how their professional judgment is disrespected and their work degraded in a growing “audit” culture. At the end of this article, I will provide an example of what collaborative teacher inquiry can look like when teachers are involved in decision-making and their professional judgment drives the inquiry.

Meanwhile, there is a growing body of research that documents a major shift in what it means to be a professional (Evetts, 2011; Fenwick, 2016). This shift is occurring in both the private and public sector. Because public education is influenced by trends within the private sector, we will discuss how private sector workers are experiencing the neoliberal workplace. Then we will discuss how this is affecting public sector professionals, specifically teachers and administrators. We will also discuss in some detail how shifts in the political economy and the policy context have led to a tendency toward deprofessionalization.

THE POLITICAL AND ECONOMIC CONTEXT FOR THE CONSTRUCTION OF A “NEW” PROFESSIONAL

In this article, I will engage in a critical analysis of the ways teaching and leading are being reengineered by Neoliberal policies and the New Public Management practices. In order to critically analyze these changes in policy and practice, I will work across social sectors (education, business, public health, criminal justice, etc.) and compare policies internationally.

Unfortunately, most scholarship in education are produced within narrow disciplinary and sectorial “silos” and are country specific in their research focus, even though school reform is now a global phenomenon. And this is not only true in the field of education. Researchers across fields are so specialized that they cannot possibly understand the proverbial elephant, but only the trunk, a leg, or the tail. And yet, what is happening to educators today is also happening to nurses, social workers, doctors and police officers. And these changes are occurring on every continent.

A “new professionalism” (Evetts, 2009; 2011) is being constructed in all professions and in all countries. While it is enacted differently depending on local contexts, the struggles and dilemmas of the British, Chilean, Australian, and U.S. teachers, principals, and professors are strikingly similar, as are the neoliberal policies these countries have implemented since the 1980s. A few countries have taken a different route. Finland is probably the best known. In there, the government invests heavily in education, teachers are still highly professionalized, and they see teaching as a long-term career and their professional judgment is respected (Adamson, Astrand and Darling-Hammond, 2016; Salhberg, 2015). In Finland, there are no standardized tests, charter schools, vouchers, or any other market policies that some countries use instead of following a public investment strategy. And yet, Finland scores among the very top nations in the world in educational achievement.

Returning to Max Webber’s classic distinction between instrumental and substantive rationality might help us frame this neoliberal shift, at least at the organizational level. Much new policy language contrasts “old” bureaucracy with new entrepreneurial approaches that claim to have flattened hierarchies and de-bureaucratized organizations. Many still tend to blame public bureaucracies for problems in education, and the critique of bureaucracy is embedded today in coded language like “educrats.” Max Webber focused heavily on the threat that the instrumental rationality of bureaucracies represented for society. In such organizations, people tend to be means to ends, rather than ends in themselves, he argued. Human relations theories tend to call for treating people well and

including them in decisions, not so much because this is the way people should be treated, but rather, because “empowered” employees tend to be more productive.

Webber sought more substantive forms of rationality in which people were ends in themselves and in which social ends took precedent over individual goals. Newer “network” organizations have changed in form, but as we will see, they continue to operate on the basis of instrumental rationality, a tendency exacerbated in public organizations as they increasingly operate in a marketized environment.

While new business models attempt to manage through network organization, rather than through bureaucratic hierarchies, there is some evidence that this has intensified instrumental rationality, not reduced it. These new flexible organizations are part of a growing neoliberal business model to which some social theorists attribute a growing inauthenticity in organizations (Sennett, 1998). They have developed greater flexibility to respond to markets, not to meet the human needs of those who work in them.

As market relations become dominant in all aspects of our lives, it becomes increasingly difficult to think beyond individual competition towards any sense of a common good. While most people think of neoliberalism as a purely economic model, it has important social and cultural consequences that we are only beginning to understand. Richard Sennett (2006) provides perhaps the most eloquent account of the ways that shifts in political economy have resulted in cultural shifts in our workplaces and in the ways we live our lives. Since the corporate workplace is increasingly the model for schools, Sennett’s work has important implications for 21st century school leaders. In his qualitative study of several corporations, Sennett has identified characteristics of work in what he calls the new capitalism. I will provide a condensed version of his argument here.

Sennett (2006) traces the recent phenomenon of globalization back to the breakdown in 1973 of the Bretton Woods controls over the global circulation of money. After Bretton Woods, there were large amounts of new capital seeking short-term investments. Later, stock prices began to replace profit as a goal for many businesses. Money was made, not by owning and producing, but by trading, and later speculation. This new speculative and flexible approach to capital has changed work life and institutional structures, particularly in sectors of capitalism such as finance, insurance, real estate, media, communications and high technology, where short-term exchange replaces long-term relationships. To fit into this new “fast” capitalism, workers have to give up notions of stability of employment and become flexible, mobile, workers in a constantly changing global economy.

Furthermore, workers become disposable as capital continuously seeks to cut labor costs through automation and outsourcing. Neo-liberal management books of the 1990s like the best seller, *Who Moved My Cheese?* use a childlike allegory about mice who embrace change to prepare the ideological terrain for the new entrepreneurial worker. The lesson is that it is better to see losing one's job as an opportunity for some better entrepreneurial opportunity that surely lies around the corner. The new entrepreneurial culture that is promoted in all sectors of society prepares employees for this new world of unstable employment in the new "risk" society (Beck, 1992). Along with this new instability of work comes intensification of work leading to longer work hours and greater levels of stress and anxiety.

However, Sennett (1998) argues that such trends are actually counter-productive for business, since the cost to business of the resulting short-term employment is that it reduces employee loyalty and organizational memory. Moreover, with shorter contracts, work in teams, and a highly competitive internal work environment, authentic relationships are less likely to form because of short timelines. This continuous employee turnover and the tendency to use temporary workers and outside consultants weaken institutional knowledge. He argues that these new tendencies are good for the bottom line and stock prices, but are not good for the long-term health of businesses, national productivity, or the building of relationships and personal character. In fact, he titled one book in his recent trilogy, *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of work in the New Capitalism*.

The creation of authentic human ties cannot easily occur in transient workplaces and communities. As principals in schools are moved from school to school and teacher turnover, especially in urban districts grows, a similar phenomenon occurs in education. Flexible organizations in a choice environment means teachers, administrators, and students will be more mobile, leading to less stability and a weakening of organizational learning. New, younger teachers may tolerate increased intensification and standardization of work, but many experienced teachers with families and a strong professional culture are tending to change careers or retire early. The very notion of teaching or administration as a life-long career is becoming a thing of the past. In the long run, this will have devastating effects on the quality of schooling.

Sennett (2006) also identifies other personal deficits associated with this new neoliberal culture. The first is the demise of the work ethic. Only a fool would delay gratification in the new flexible workplace. Employees report feeling a sense of personal betrayal as companies trade loyalty to workers for short-term profits. While some "bootcamp" charter schools may harness the idealism of elite

twenty-somethings for a time, eventually, they burn out and move on to more lucrative careers. Second, this loss of long-term employment with its associated benefits and pensions make it more difficult for newer generations of employees to create life narratives. While much Welfare State employment was not exciting, it provided people with a life narrative in which they could pay a mortgage over 30 years, look forward to a pension and social security, and plan for vacations. There is an absence of any way to think strategically about one's life, one's sense of purpose, future goals, and economic security.

In flattened hierarchies or network organizations, pyramidal hierarchy is replaced by a horizontal elite core and a mass periphery with minimal mediation and communication between the two. It represents a new concentration of power without centralization of authority. According to Sennett (1998), "this absence of authority frees those in control to shift, adapt, reorganize without having to justify themselves or their acts. In other words, it permits the freedom of the moment, a focus just on the present. Change is the responsible agent; change is not a person" (Sennett, 1998, p. 115).

Internal units are created to compete with each other for contracts. Outside consultants are brought in to do the dirty work that management used to do. Senior management can claim they are taking their cue from the expert consultants who come in and leave quickly. In this impersonal environment, no relationships are built, as no one has to take responsibility for decisions. Upper management with its stronger networks moves more often as new opportunities arise. Personnel records take the place of humans who are being standardized so "performance" can be compared (just as high stakes testing in education allows students, teachers, and schools to be compared as a prerequisite for a marketized system). Flexibility to adjust to changes in the market is gained. This is perhaps good news for stockholders seeking short term profits, upper level executives and consultancy firms, but it isn't clear who else benefits, or what it contributes to the common good. It also, according to Sennett, makes long term, authentic relationships less likely.

This new model is being intentionally implemented in school districts across the country. In New York City, under Mayor Bloomberg, a corporate model was implemented. Upper-level public administrators contracted out to private companies or took private sector positions in the burgeoning education services industry. Principals had a "choice" of vendors and networks. Public-private partnerships were the vehicle and discourse for this shift in work culture. This restructuring of the institutional environment dramatically changed the work culture of schools. While it is true that some professionals thrive in such environments, most principals in New York City reported being more beleaguered

than empowered (Shipps, 2012). If Sennett's analysis of the new corporate culture is any indication, in education, we can expect to see less employee loyalty, more work stress, and a performance culture.

BILL GATES: "IT IS ASTONISHING WHAT GREAT TEACHERS CAN DO FOR THEIR STUDENTS"

Unlike Finland, The U.S. has chosen an approach to education that does not emphasize public investment, but rather the market-based, incentivist policies and high stakes outcomes measures (Adamson, Astrand & Darling-Hammond, 2016). This approach aligns with neoliberal's anti-government and anti-union ideology. While investment in education had remained relatively stable prior to 2008 (Baker, 2017), since the recession of 2008, policies of austerity and disinvestment in the U.S. have hit public schools and teachers hard. Since schools are largely financed in the U.S. at the state and local levels, some states and communities have been hit harder than others. With less public investment, public schools are becoming increasingly overcrowded and under resourced as teachers work harder for less pay and larger class sizes. It also leads to more parents abandoning public schools for other options, including a new breed of "prestige charter schools" designed for more privileged parents (Brown & Makris, 2017). This, added to an already unequal system based on property taxes, is leading to further social stratification and racial segregation.

We are also becoming increasingly aware that these neoliberal policies of disinvestment by the State are heavily influenced by new policy networks of venture philanthropists, thinktanks, foundations, international agencies and edubusinesses, which are themselves global (Ball, 2012; Fang, , 2017; Verger, Lubienski & Steiner-Khamsi, 2016). As public schools are increasingly absorbed into a market, profit, and efficiency logic, the professional identities of teachers and leaders are being redesigned around the vision of these policy entrepreneurs, few of whom are educators or steeped in education policy research (Ball, 2001; Gillies, 2011).

These think tanks, venture philanthropists, and media outlets flood the public with misinformation and "fake" news and documentaries about education. Venture philanthropist, Bill Gates (2011) proclaimed in the *Washington Post*,

Over the past four decades, the per-student cost of running our K-12 schools has more than doubled, while our student achievement has remained virtually flat. Meanwhile, other countries have raced ahead (Bill Gates, 2011.)

Even though experts on school finance have debunked this claim, they typically don't have access to the opinion page of the Washington Post (see Baker, 2017). On the other hand, Gates (2011) promotes teacher development as *the* solution, arguing that,

We know that of all the variables under a school's control, the single most decisive factor in student achievement is excellent teaching. It is astonishing what great teachers can do for their students. (Bill Gates, 2011)

While educators would not disagree with this, it is ultimately an argument for social disinvestment, since it expects teachers to make up for other social factors that require social investment.

During the 1960 and 1970s there was greater social investment in children and families and a more equitable distribution of society's resources. "Equal Educational Opportunity" was the slogan of the day and the title of the Coleman Report (Coleman, Campbell, Hobson and McPartland, 1966), the largest federally funded study of education. During the George W. Bush administration, this language of equal opportunity was changed in all federal documents, to "narrowing the achievement gap". This was largely a ploy to shift the emphasis from education inputs (resources) to education outputs (test results) (Crawford, 2007).

Ironically, Barton & Coley (2010) have documented in "The Black-White Achievement Gap: When Progress Stopped", that "from the early 1970s until the late 1980s, a very large narrowing of the gap occurred in both reading and mathematics, with the size of the reduction depending on the subject and age group examined" (Barton & Coley, 2010, p. 7). They go on to assert that "during the 1990s, the gap narrowing generally halted, and actually began to increase in some cases." (Barton & Coley, 2010, p. 7). So, while Gates' call for a focus on developing great teachers is a useful discursive device, it is often used by policy-makers to transfer the failure of the State onto teachers, and these new policy entrepreneurs are brilliant at discursively framing their neoliberal policy goals (Lakoff, 2008).

Moreover, these new global policy networks are largely bipartisan, implemented in England by the Tories and Labour, in the U.S. by both Republicans and Democrats, and in Chile by the Christian Democrats and the Concertación (an alliance of left parties). Apple (2001) provides a useful overview of what he calls a "hegemonic alliance of the New Right" including 1) neoliberals, 2) social conservatives, 3) religious conservatives and a 4) new professional middle class. This is also more or less the alliance that elected Donald Trump.

Apple's (2001) notion of alliances is useful in that even though these groups may differ in some areas ideologically and politically, they form a sort of informal coalition pushing for markets, standardization, a reversal of separation of church and state, and a perpetuation of inequality based on notions of individualism and meritocracy, largely because of the influence of these bipartisan policy networks, a long list of reforms has been implemented globally in the last three decades. They include high-stakes testing, school choice, vouchers (or tuition tax credits) in some cities and states, charter schools (or their equivalent in other countries), principal "autonomy," alternative and fast track pathways to careers in teaching and leading, privatization and contracting out of public services, mayoral control, data-driven management, public-private partnerships, increased school policing and surveillance, schools and districts as profit-centers for "vendors", and the for-profit organization of learning through virtual schools and online instruction.

In fact, most of these reforms are not being adopted in middle class and affluent communities, but are largely targeting low-income communities of color (Scott, 2011). While school choice policies and the privatization of urban public schools is promoted by many reformers as the civil rights issue of our time, some research is finding that public schools actually out-perform private and charter schools when socio-economic level is controlled for (Lubienski & Lubienski, 2014; Mizala & Romaguera, 1998).

In education, these changes have had a dramatic impact on what it means to be a teacher and leader, particularly in districts that serve low-income students. New advocacy networks funded by venture philanthropists seek the demise of university-based teacher education and the production of "new professionals" who are trained to work in the highly scripted, franchised charter and virtual schools of the future (Mungal, 2016; Zeichner & Pena-Sandoval, 2015).

"Warm Body" Laws and the De-professionalization of Teachers.

Known as the "warm body" law, Arizona Senate Bill 1042 signed into law in May, 2017 by Republican Governor Doug Ducey, permits "persons" with a college degree to bypass Arizona's regular teacher certification process to obtain grades 6-12 teaching certificates. They should have 5 years of relevant experience, but "relevant experience" was not defined. In Arizona, charter school "teachers" were already exempt from state certification requirements. Since 2009, the Arizona Legislature has cut school district capital funding by 85% while it has increased charter school funds for capital purchases and facilities by 15%.

A NEW REGIME OF GOVERNANCE: TRANSFERRING CORPORATE MANAGEMENT PRINCIPALS TO THE PUBLIC SCHOOLS

How the governance of organizations in the public sector has been transformed by networks of “reformers” is the subject of *New Public Management*, sometimes referred to as *new managerialism* or *neo-Taylorism* (Au, 2011; Trujillo, 2014). Of course, public organizations have always been *managed*, but in the last four decades there has been a shift from a rule-governed, administrative, bureaucratic management regime to a market and outcomes-based, corporate management regime borrowed from the business world¹. The following are the most common ideas and practices transferred from the corporate sector (Hood, 1991; Bottery, 1996; Ward, 2011):

- The introduction of markets and quasi-markets within and between public organizations (e.g. schools)
- Closing low-performing organizations and creating “start ups” that are often outside of local democratic control (e.g., charter schools)
- An emphasis on explicit standards and measures of performance
- Greater emphasis on outcomes and their measurement using quantitative data
- Greater use of standardization and “scaling up” of practices
- Contracting out public services to vendors in the private sector and the increased use of consulting companies
- The public sector as an emerging profit center
- A trend toward temporary and short-term workers and against unionization
- Administrative decentralization and bounded autonomy
- Greater discipline and parsimony in resource use in a context of austerity and disinvestment

Most educators have experienced these practices in their daily professional lives. More veteran educators may remember a time before these practices were dominant. Moreover, not all states or school districts have adopted these policies, although NCLB and Race to the Top forced most states to do adopt many of them. In reality, a single governance regime is seldom in place in any state or

¹ The previous bureaucratic form of organizing and managing schools was also borrowed from industrial business leaders who propagated organizing efficient schools around the factory model. However, as professional organizations, they contained—in theory, at least-- a strong professional and public ethos.

district. It is more likely that teachers and leaders experience a mix of different regimes. Therefore, we provide a brief overview of the previous management regime and those that are competing for dominance.

The corporate regime described above is seldom implemented in an ideal fashion. Michael Bloomberg and his chancellor, Joel Klein, attempted to do so during his 12 years as mayor of New York City and New Orleans attempted to do so after Hurricane Katrina. Other cities, such as Chicago, Philadelphia, Washington D.C., Denver, and Detroit also implemented a market regime to some extent. Most of these cities have experienced a great deal of resistance from community organizations and teachers unions, including a national parent-led, opt out of testing movement.

The review in Table 1, presented in the forwarding pages of the four principal governance regimes that are in competition is borrowed from Shipps' (2012) study of New York City principals under former mayor Bloomberg's Market regime. However, as Shipps argues, there are variations within the market regime, and some may exhibit some aspects more than others. She identifies three variations of the Market Regime.

The first is the *corporate* variation, which borrows notions of statistical control of product quality from the corporate sector. The premise is that corporate practices of standardized evaluation, curriculum, and services, pay-for-performance and other meritocratic policies will lead to greater efficiency and accountability. What makes this approach different from the previous bureaucratic, administrative regime (also a product of corporate influence), is that control is exercised at a distance through outcomes measures as opposed to an internal supervisory model. Control is also exercised through what some call *concertive* control by shifting "the locus of control from management to the workers themselves, who collaborate to develop the means of their own control" (Barker, 1993, p. 411), typically within narrowly defined limits. The use of outcomes measures also provides indicators consumers can use to choose schools, which brings us to the entrepreneurial variation of the Market Regime.

Entrepreneurialism, which emphasizes competition and client choice, creates conditions in which everyone is either a consumer or a marketer. Schools become autonomous businesses competing for (and selecting or rejecting) clients, which principals competing with each other for students and teachers. The public-school system is viewed as a "monopoly" and the system is privatized as private vendors (many for-profit) compete for public money. Markets are also employed as accountability systems under the assumption that, like businesses, those that fail to attract sufficient clients should be closed.

Most school districts, including the New York City, have developed a combination of corporate and entrepreneurial strategies called *Diverse Provider* Regimes, or sometimes referred to as *portfolio* districts. As Shipps (2012) notes, this regime “combines the standardized outcomes and internal competition of the Corporate Market Regime with an increased supply of schools and client choice adopted from Entrepreneurial Market Regimes” (Shipps, 2012, p. 7). In this way, districts hope to get the benefits of both regimes, but principals often get mixed and sometimes contradictory accountability messages.

As we can see from Table 1, while the Market Regime is dominant in most states and districts that have such policies as high stakes accountability, school choice, and pay-for performance, in some cases other regimes may be dominant or emergent. For instance, in many rural school districts an *Administrative* Regime may still be dominant, in part because, unlike urban settings in which there are many schooling choices, rural districts often only have a handful of schools. This is also true in many affluent suburbs, where home owners have chosen to buy a home there, in part because of the public schools.

In an *Administrative* Regime accountability is still largely internal, through supervision, bureaucratic mandates, established norms, credentialing, and a certain level of social trust and public service. The *Administrative* Regime, which was dominant in the post WW II years, generally had elements of the Professional Regime as well, in the sense that teachers had more professional discretion as leaders buffered them from parents and some bureaucratic mandates. Elements of the Professional regime is also present in the form choosing their own professional development, being involved in hiring, and professional learning communities or leadership teams, although, as noted above, these can be coopted by the Market Regime.

Finally, the *Empowerment* Regime is one that is responsive to particular interest groups or organized communities. These might be parent or neighborhood organizations seeking community control or social movement unions, such as the Chicago Teachers’ Union. There are many interest groups today that are an extension of or funded by those promoting a Market Regime, so an Empowerment Regime means being able to distinguish between grassroots organizations and largely corporate funded and typically anti-union advocacy groups, often referred to as “astroturf” or “grasstops” organizations. This can also be a problem with community organizations and unions as well, as it is not always clear who represents the community or, in the case of unions, the rank and file membership.

Sometimes, responsiveness may be to low-income parents in gentrifying communities, or finding ways to engage them in authentic forms of participation

in school decision-making. Sometimes it involves taking as asset rather than deficit view of parents and communities and seeing them as experts on their own children (Gonzalez, Moll & Amanti, 2005; Green, 2015). In the micro-political matrix in chapter five, we described how the empowering leader differs from authoritarian, facilitative, and adversarial leaders.

Table 1: Four Ideal Types of Governing and Their Theoretical Characteristics

Regime	Agenda	Preferred Accountability	Essential Actors	Essential resources	Essential relationships
Administrative Regime	Sustain system by buffering it from political interference	Bureaucratic mandates	Teachers, Administrators, school board	Technical routines, Established norms, Legitimate training and credentials, Educator cohesion,	Solidarity among educators and skepticism about external change agents.
Professional Regime	Change the pedagogy and the culture of schools	Professional Discretion	Teachers, Parents, Administrators, Elected officials	Educator expertise, Parental commitment, Inter-group mediation, Pedagogical alternatives, Increased government funding.	Trust between parents and educators across class, race, and ethnic lines.
Empowerment Regime	Authorize new decision makers to enable better unprecedented decisions.	Political responsiveness	New Decision-makers, Education interest groups, Elected and appointed officials.	New governing institutions. Cohesive group representation. Uncorrupted leadership, Inter-group mediation, Legitimate governing alternatives, benefit redistribution	Pacts by interest groups to share decision arenas and decision-making.
Market Regimes	Restructure schooling for efficiency and accountability (corporate) or Restructure schooling for competition and choice (entrepreneurial)	Performance of Market Initiatives	System managers, Business, elites (corporate) or System managers, Private providers, Parents (entrepreneurial)	Engaged market sector, Revised regulations, Public investment in markets, Consumer Information, Legitimate market actors, Performance Incentives (corporate) or Private financing for startups (entrepreneurial)	

But these practices have become dominant, not because they are more effective or have been successful at improving our public-school system. From an institutional perspective (Meyer & Rowan, 2006), one might argue that educators have adopted these principals because they enhance the status of educators. It is better to be called a CEO than a district superintendent. But this doesn't explain how the status of the public sector has become so degraded. Advocates of privatization refer deprecatingly to public schools as "government schools" as if the government isn't—in theory, at least--the expression of our public will.

The viability and popularity of New Public Management and privatization has been prepared discursively. Drawing on Whitfield's (2001) study of the privatization process in Britain, Ball (2007) describes three stages through which the creative destruction of the public sector is accomplished. While this is not a coordinated, linear process, it has the following internal logic. The public sector is *destabilized* through discourses of derision and constant ridicule to undermine its credibility. This is accompanied by *disinvestment* from and shifting resources within the public sector. Finally, a process of *commodification* "reworks forms of service, social relations and public processes into forms that are measurable and thus contractible or marketable (Ball, 2007, p. 24). In this way new markets are created that attract private providers creating whole new arenas of commercial activity for "social entrepreneurs."

It is within the context of broader material and discursive change that the educational institutional terrain is prepared for NPM "reforms." As public institutions like schools and universities become more financially strapped, they need to seek funding from the private sector, in many cases from new philanthropic organizations with privatizing agendas. These patterns are evident in an example Ball (2007) offers from a school principal, "You can't run on your ordinary budget, everyone knows that, so you have to get involved in various initiatives and cater for that, the initiative's priorities, and bend your curriculum and your priorities in order to get hold of that bit of money" (Ball, 2007, p. 23). This principal articulates organizational barriers that are deeply informed by broader NPM discursive shifts. Reformist solutions, such as public-private partnerships that help to breach and re-work key boundaries between the public and private (Robertson, Verger, Mundy & Menashy, 2014; Verger & Moschetti, 2016), emerge as preferable only within these broader discursive and institutional contexts of public disinvestment. These shifting discourses create new material demands upon schools, which have increasingly become stabilized as a new normal that organizational leaders must adapt to. In the following section, we describe how these shifts in the governance of educational organizations have changed the role and identities of teachers and administrators.

THE EMERGENCE OF NEW PROFESSIONALISM

Evetts (2011) conceptualizes the shift in professionalism as one from emphasizing “notions of partnership, collegiality, discretion and trust to increasing levels of managerialism, bureaucracy, standardization, assessment and performance review” (Evetts, 2011, p. 407). Scholars of new professionalism argue that while there are some continuities from the “old” professionalism, a shift has occurred as professionals are increasingly managed and controlled, a tendency that Evetts (2011) refers to as *organizational* professionalism or professionalism “from above” (Evetts, 2011, p. 407). She contrasts this with *occupational* professionalism or professionalism “from within” and documents a shift from professional to managerialist values.

This shift suggests a decrease in professional autonomy and in control over one’s profession through the exercise of professional judgment and through professional associations, and an increase in control by managers in work organizations. This control is characterized by rational-legal control, standardized work procedures and practices, and external forms of regulation and accountability measures, or what some have called governing or steering from a distance (Kickert, 1995; Rose, 1993).

Although a discourse of “autonomy” and “empowerment” is sometimes used to promote current education reforms, such autonomy is exceedingly constrained and often part of a strategy of tightening up “loosely coupled systems” (Honig & Rainey, 2012; Meyer & Rowan, 2006). In other words, as we will discuss in more detail below, while in older public bureaucracies, teachers could create autonomy (for good or ill) by shutting the classroom door, “post-bureaucratic” organizations of today are more tightly coupled as high stakes testing can breach the door and enter the classroom.

These NPM reforms instill greater autonomy and an entrepreneurial ethos in budgeting, contracting, and hiring, while the core elements of instruction and curriculum are steered from the top through standards and testing. Managerial moves to provide greater autonomy for middle managers are often part of a trend toward work intensification. For instance, in New York City, where autonomy and markets were central to Mayor Bloomberg’s reforms, school principals reported being more beleaguered than empowered (Shipps, 2012).

This shift from occupational to organizational professionalism may seem more dramatic for some professions, such as physicians, who are increasingly leaving private practice for large hospitals and health organizations. Teachers, on the other hand, have always worked largely within public or private bureaucracies, but the loosely coupled nature of educational systems buffered teachers from more

direct forms of control, depending chiefly on internal forms of accountability (DiPaola & Tschannen-Moran, 2005; Weick, 1976). This meant that while the bureaucracy and principals exerted a certain level of hierarchical control, teachers exercised a great deal of autonomy in their classrooms. They were only under direct control when they were being observed by principals or supervisors.

Welch (1998) documents parallels between today's reforms and business-led reforms of the nineteenth and early twentieth century when forms of efficiency were imposed on schooling through the imposition of a business ethos. In his analysis of the British Revised Code of 1860 whose centerpiece was "payment by results," he documents the audit culture of the time, which, like today, resulted in creative compliance. According to Welch,

teachers 'stuffed and almost roasted' their pupils on test items once the teachers knew that the visit of the inspector was imminent. Other teachers secretly trained their pupils so that when they were asked questions they raised their right hands if they knew the correct answer but their left if they did not, thus creating a more favorable impression upon the visiting inspector. (Welch, 1998, p. 161)

Nearly one hundred and fifty years later, such pressures are having a similar effect. The following is from the Columbus dispatch in Columbus, Ohio, but newspapers across the country are full of similar stories.

Answer sheets and test booklets arrive at districts in securely taped boxes, shipped by FedEx or UPS. Packets are shrink-wrapped and are supposed to be stored in a locked room until test time. But in some districts, teachers got access last school year. Some made copies. Others shared the questions with students ahead of time, or gave answers during the test. And a few devised nonverbal signals to cue children that their answers were incomplete. For all the lock-and-key procedures and explicit rules, more teachers cheated on Ohio standardized tests than ever before (Smith Richards, 2006, p.4).

The difference between these two examples is that in the second one teachers are controlled from a distance and by a faceless inspector, that comes shrink wrapped and delivered by UPS, or today more likely through a computer screen. These forms of control not only bypass the principal and superintendent and flow directly into the classroom, but they also decrease the amount of autonomy teachers and principals have over curriculum and instruction.

Some have argued that principals appear to have benefited by receiving greater autonomy over such things as budgets and hiring, and appear to be re-professionalizing (Jarl, Fredrikson & Persson, 2011). But they are encouraged to professionalize around the principles of New Public Management and to do so independent of teachers, which reinforces a management-worker split.

Furthermore, alternative pathways to the principalship--and teaching as well--have weakened attempts at professionalization through the usual channels of certification and professional associations.

NEW ENTREPRENEURIAL PROFESSIONALS WITHIN AN AUDIT CULTURE

From policing to teaching to practicing medicine, the shift to New Public Management elaborated above has reconstituted most occupations and professions. In education, a new generation of teachers and administrators are being socialized into a very different workplace with a different conception of teaching and leading. While teachers increasingly teach to the test, leaders are expected to lead to the test. Since control is now exercised through market discipline and high stakes tests that increasingly drive what goes on in classrooms, principals are being given more and more “autonomy,” oftentimes to exercise leadership over less and less (Shipps, 2012).

Some see promise in the notion of distributed leadership as a way to build greater professional capacity. But, while workplaces are being redesigned to intensify *work* and distribute it horizontally, *power* is being distributed *upward* by centralizing policy over curriculum and instruction through high stakes testing and mayoral control. According to Evetts (2011), these developments are shifting the locus of control from a previous focus on professional judgment to control through policies that increase organizational professionalism from above and reduce occupational professionalism from within. The new teacher and administrator are put in a position in which they must look to market and test-based forms of accountability for direction rather than their professional instincts, training, associations, or unions. The ability of new digital technologies to integrate management information systems and standardize the labor process promises to intensify this tendency (Burch, 2014; Selwyn, 2011).

Another way of thinking of this that we have moved from an emphasis on internal accountability to external accountability. According to Carnoy, Elmore, and Siskin (2003), internal forms of accountability include,

Individual teachers' and administrators' beliefs about teaching and learning, their shared understanding of who their students are, the routines they develop for getting their work done, and the external expectations from parents, communities, and administrative agencies under which they work. (Carnoy, Elmore, and Siskin. 2003, p. 3)

Ironically, this shift in accountability has both narrowed their professional discretion while also expanding and intensifying their role expectations. Summarizing research in changing teacher roles in the U.S., Valli & Buese (2007) discuss a widening scope of teacher responsibilities, including heightened expectations of collaboration outside the classroom, strict adherence to new curricular and instructional requirements, and the collection and analysis of assessment data.

While these additional role expectations could--and under certain circumstances--have expanded educators' professionalism (Stillman, 2011), it has more often tended to reduce it to working within an audit culture of external metrics that requires being accountable to standards and criteria that they had no part in developing (Apple, 2004; Strathern, 2000). As noted at the beginning of this chapter, even where professional learning communities are in place, the data teachers are encouraged to analyze and the tasks they rehearse are typically not their own. In most cases, conception and execution have been successfully separated (Apple & Jungck, 1992). This separation mimics proletarianization, in which craft labor was fragmented and replaced by factory wage labor.

The shift to greater external accountability has not only exposed educators to new forms of control through an audit culture and curbs on their professional judgment, but also to a marketized environment that forces them to compete both internally with each other and externally with other organizations. So, professionals, adept at co-existing with bureaucratic forms of control, find themselves in new territory. Freidson (2001) viewed professionalism as a mechanism for organizing some aspects of social life based on expertise and social trust. Professionals depend on this social trust with the public for their legitimacy. In this sense, professionalism both competed with and provided some protection from both market and bureaucratic forms of organization. As professionalism is eroded as a countervailing force to both bureaucracy and markets, social trust and public capacity-building is eroded as well.

The new pressure to compete has created the new entrepreneurial professional, requiring teachers and principals to become more competitive. For instance, the role expectations of today's principals and superintendents have become more entrepreneurial as they are increasingly asked to interface, not only with a district or state bureaucracy, but rather with a series of vendors and consultants selling them everything from professional development services to data warehousing and management (Burch, 2009).

WHAT'S WRONG WITH PRINCIPALS BEING ENTREPRENEURIAL LEADERS?

Throughout this article, I have been critical of this shift towards more entrepreneurial and competitive forms of leadership. Yet older, public servant approaches to leadership have also been heavily critiqued as failing to challenge the grammar of schooling and the inequalities public schools have reproduced (Callahan, 1962; Foster, 1986). The premise of public school leadership has generally been to serve and be an advocate for *all* children, though this has seldom been realized. Soone might rightfully ask how a market-based approach might better serve all children and lead to greater achievement and equitable outcomes.

Before the age of NPM, teachers who aspired to be principals were taught that their central task as an instructional leader was to help a teaching staff improve their instruction, even with a staff composed of teachers ranging from incompetent to outstanding. If the incompetent ones (usually only one or two) could not improve after working with them over time, then the task was to counsel them out of teaching or use documentation to move them out (Bridges, 1992). They were not taught to harass them or scapegoat unions; but rather were taught how to provide due process by helping struggling teachers improve, while documenting their work in case they did not.

They were also taught how to encourage professional renewal for burned out or “plateaued” teachers, how to target professional development for the teachers with specific needs, and how to inspire the good teachers to become outstanding (Milstein, 1990). The dilemma for most principals back then was how to carry out both a management and instructional leadership role given the time constraints (Rallis & Highsmith, 1986). Gradually, teacher leader positions, literacy coaches, and professional learning communities (PLCs) were added in many schools for additional support for teacher development and instructional support.

Because most teachers saw teaching as a career and stayed in schools longer, there was time to do this kind of capacity building in the school, which also meant transferring this building capacity system-wide if these teachers moved to another school. All children benefited when teachers improved. This was seen as particularly important in low-income schools where students needed skilled teachers and depended on institutional agents, like teachers, counselors and administrators for access to dominant social and cultural capital (Stanton-Salazar, 2011).

The new entrepreneurial principal, modeled after business CEOs, works in a different social context and brings a different ethos and internal logic to

the public sector (Ward, 2011). Particularly in urban school districts with school choice policies, there is a tendency for principals to recruit “lower-maintenance” students and teachers to their schools in order to improve test scores. “High maintenance” students, such as those with learning disabilities, limited English or behavior problems require more effort, resources and skilled teachers.

Given the amount of time and effort some principals have to put into marketing their schools in these districts, there is often little time to mentor teachers, they know students with special needs or behavior problems may lower their test scores.

Charter schools are particularly geared for this kind of entrepreneurialism, but even public school principals in districts with school choice are pressured to engage in the same behavior (Lubienski & Lubienski, 2006). Charter schools tend to have far fewer students with special education or English Language needs (Baker, 2012), leaving public schools to work with more of these students. Some principals have figured out that if they recruit good teachers, their job is easier, their test scores improve and their careers take off. In reality, most principals would rather not play this cynical game, but if competition is the game, then they have to play.

Shipp and White (2009) interviewed principals in New York City. A typical response to the pressures of the accountability was the following:

We aggressively go after teachers...We spend a ton of money and effort on teacher recruitment, everything from having fancy materials that make our school look better than any other school, and banners...My hiring coordinator, you know, emails every[education] professor...at every major university around the country. (Shipp and White, 2009, p. 368)

They found that principals also had strategies for recruiting students to make sure they got the “right kids”. Here is one principal’s strategy:

I’m a competitive person by nature...so I think by nature you are always looking at where you stand in comparison to those in your community...I study the ones who don’t come...[Ours] isn’t always their first choice. There are two other choices they [tend to] make...So generally we go through all the applications...I get a thousand applicants for seventy-five seats. I’m never in a situation where I go begging for kids, I just need the right kids. (Shipp and White, 2009, p. 368)

Competition is also common *within* schools. Students are often awarded with T-shirts or vouchers to buy snacks. Teachers compete with each other for the best test scores, which means they mimic principals in trying not to have “more difficult” students assigned to their classes.

What is troubling about these quotes is not merely that competition is changing what professionals do, but rather who they are. It is reconstructing their very identities, both personal and professional.

But a principal who recruits great teachers to his or her school is not building capacity. Those teachers leave behind a classroom of equally deserving students at their former school. All this does is move resources around the district or between districts with the goal of enhancing a particular school's (and by extension, principal's) performance. Closing, turning around or reconstituting schools does the same thing. It just moves resources around the system on the pretext of getting rid of "bad teachers" (Malen, Croninger, Muncey & Redmond-Jones, 2002). The former notion of principals as instructional leaders, helping all teachers improve, increases system capacity. The entrepreneurial model does not.

At least an entrepreneurial business person can argue that her self-interest in building a successful business allows her to support herself and her family and creates jobs for others. She wants to poach good employees from other companies because they are in competition for customers. This is the nature of a business.

But in public school systems, viewing a school as "my business" or "start up" produces pressures to recruit good teachers from other schools, to reject kids who might lower my test scores, and to market my school to far flung parents. The nature of a public school is to work for the common good of all families and children, not just those in "my school." It is hard to imagine how this can be viewed as serving or being an advocate for all children, and there is no evidence that it pays off in higher achievement levels. In fact, there is evidence that it adds to an already highly stratified and segregated public school system (Frankenberg, Siegel-Hawley & Wang, 2011).

There is also evidence that a focus on using test scores as a metric for competition has caused school leaders to focus less on non-cognitive skills, eliminating the affective, physical, political and socio-emotional dimension of schooling. Reardon (may, 2013) in discussing a growing social class achievement gap in testing and college attendance, indicates that

A related trend during the last 20 years is the growing social-class gap in other important measures of adolescents' "soft skills" and behaviors related to civic engagement, such as participating in extracurricular activities, sports, and academic clubs; volunteering and participating in community life; and self-reports of social trust (Putnam, Frederick, & Snellman, 2012).

Of course, it is also true that public schools for poor families and children of color were not very good thirty years ago before a market logic entered

education. But had districts continued to focus on an ethos of public service professional learning communities, and ultimately more cultural responsive pedagogies, they might have made more progress by now than by using high stakes tests and market logics to “incentivize” and punish teachers and principals. We will never know how much progress we might have made. But we do know that we have lost many outstanding teachers and principals (and perhaps more than a few mediocre ones) because they no longer felt they could use their professional judgment to advocate for what they know is best for children. Entrepreneurialism can be a wonderful asset for someone starting a business, but it has too often been problematic in too many ways for our public education system.

WORKING TOWARD DEMOCRATIC PROFESSIONALISM

Teaching and school administration as professions have been under attack for a long time and some of the criticisms have merit (Friedrich, 2014; Levine, 2006). Traditional bureaucracies and the older model of professionalism were notorious for resisting change and failing to meet the needs of many children in urban districts (Meier, 1995; Payne, 2008; Rogers, 2006). Furthermore, claims to professionalism by school personnel have often marginalized the voices of low-income parents and communities (Driscoll, 1998; Green, 2015). The task ahead is not to merely reassert “traditional” professionalism wholesale, but rather to better understand how to resist the most egregious assaults on professionals, while acknowledging the weaknesses of traditional models of professional training and professional accountability². Such resistance would insist on a professional ethos with democratic participation and the public good at its center.

Luckily there are alternative pathways to professionalism that do not involve de-professionalization and the elimination of academic training and certification, but rather involve building greater professional and social trust and greater inclusion of those we serve, whether they are patients, students, soldiers or inmates. Democratic professionals do not yearn for a reassertion of what many view as their lost sense of status and authority. Instead, they seek to democratize their practices and their organizations. Movements in bioethics, public journalism, and restorative justice are examples of professionals seeking to regain public trust. Dzur (2008) believes that

2 By “traditional” we mean relatively recent university-based professional preparation as opposed to previous apprenticeship models.

Far from a deprofessionalization or anti-institution movement, these reformers still value the specific, specialized knowledge of the seasoned journalist and editor, well-studied and practiced physician, and well-trained and experienced judge and attorney. As they try to be more democratic and help laypeople gain useful civic skills, they also seek to transform ossified conceptions of professionalism, but they are in no way anti-professional. (Dzur, 2008, p.3)

It is interesting that most reforms that attempt to improve education have been imported from business, but there are other sectors that may be more appropriate for seeking ideas. For instance, the concept of restorative justice has been imported into education from criminal justice.

CONCLUSION

Fenwick (2016) makes a distinction between professional *responsibility* and *accountability*. Professional responsibility refers to “the expectation for professionals to respond to social needs in particular ways. Accountability is about how professionals are expected to justify or account for the ways they perform those responsibilities” (Fenwick , 2016, p. 9). While professional responsibility is centered on the professional’s own judgement and ethics, professional accountability is centered on professionals’ compliance with externally imposed indicators of performance. As we can see, the accountability systems we have in place often pressure the “new” professional to behave irresponsibly.

The example that opened this article illustrates how teachers who opted for a more humanizing approach toward the ninth graders that they wanted to retain, were encouraged to use spreadsheets of test scores instead. While this may seem like an extreme case, it resonates with most teachers who see their responsibility as serving the whole child. Our second example of the entrepreneurial principal illustrates the extent to which market-based, incentivist policies drive principals to ignore social needs in favor of their school, *their* students, and *their* careers. Like the police officer who needs to arrest one more kid to make his constant numbers, professionals are increasingly being pushed into socially irresponsible behavior by narrow systems of accountability. Solbrekke & Sugrue (2014) argue that the notion of professional responsibility leads to more proactive activity, while professional accountability results in more reactive behavior.

This raises the question of professional resistance to accountability measures that pressure professionals to behave “irresponsibly.” How might professionals “responsibly” resist “irresponsible” accountability schemes? And how much risk are professionals willing to tolerate as they feel ethically compelled to resist irresponsible policies. Effective resistance would have to consider how

education professionals make sense of, and negotiate, a complex ecosystem of federal and state policy, district mandates, venture philanthropy, policy networks, local advocacy groups, and market competition (Koyama, 2014). It would have to be clear about not only what and whom is being resisted, but also toward what end. It is also more effective and less risky to resist collectively than individually. There are many examples of professionals who are individually and collectively engaging proactively in what Achinstein, & Ogawa (2006) call “principled resistance” to market-driven and prescriptive education policies. One of our future tasks as researchers is to collaborate with school teachers and leaders to document the many individual and collective ways they are resisting.

REFERENCES

Achinstein, B., & Ogawa, R. (2006). (In) fidelity: What the resistance of new teachers reveals about professional principles and prescriptive educational policies. **Harvard educational review**, 76(1), 30-63.

Adamson, F., Astrad, B. Darling-Hammond, L. (2016). **Global educational reform: How privatization and public investment influence education outcomes**. New York: Routledge.

Anderson, G.L. & Montoro Donchik, L. (2015) The Privatization of education and policy-making: The American Legislative Exchange Council (ALEC) and network governance in the United States. **Educational Policy**. Online First.

Apple, M. W., & Jungck, S. (1992). You don't have to be a teacher to teach this unit: Teaching, technology and control in the classroom. In A. Hargreaves & M. Fullan (Eds.), **Understanding teacher development** (pp. 20-42). New York: Teachers College Press.

Au, W. (2011). Teaching under the new Taylorism: high-stakes testing and the standardization of the 21st century curriculum, **Journal of Curriculum Studies**, 43(1), 25-45.

Baker, B. (Sept. 9, 2017). Reality check: Trends in school finance. **School Finance 101**. <https://schoolfinance101.wordpress.com/2017/09/09/realty-check-trends-in-school-finance/>

Ball, S. (2001). Performativities and fabrications in the education economy: Towards the performative society. In D. Gleason & C. Husbands (Eds.), **The performing school: Managing, teaching and learning in a performance culture** (pp. 210–226). London: Routledge/Falmer.

Ball, S. and Junemann, C. (2012). **Networks, new governance and education**. Chicago: Policy Press.

Barker, J. (1993). Tightening the iron cage: Concertive control in self-managing teams. **Administrative Science Quarterly**, 38(3), 408-437.

Barton, P. E., & Coley, R. J. (2010). **The Black-White Achievement Gap: When Progress Stopped**. Policy Information Report. Educational Testing Service.

Beck, U. (1992) **Risk Society: Towards a New Modernity**. New Delhi: Sage.

Biesta, G. (2007). Why “what works” won’t work: Evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. **Educational Theory**, 57(1), 1-22.

Boggs, C. (2001). **The End of Politics**. New York: Guilford Press.

Bottery, M. (1996). The challenge to professionals from the New Public Management: Implications for the teaching profession. **Oxford Review of Education**, 22(2), 179-197.

Brown, E. & Makris, M.V. (2017): A different type of charterschool: in prestige charters, a rise in cachet equals a decline in access, **Journal of Education Policy**, DOI: 10.1080/02680939.2017.1341552

Burch, P. (2009). **Hidden markets: The new education privatization**. New York: Routledge.

Burch, P. (2014). **Equal Scrutiny: Privatization and accountability in digital education**. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Burris, V. (2008). The interlock structure of the policy-planning network and the right turn in U.S. state policy. **Research in Political Sociology**, 17, 1-35.

Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C. and McPartland, J. (1966). **Equality of educational opportunity**. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

Convertina, C. (2017). State disinvestment, technologies of choice and 'fitting in': Neoliberal transformations in U.S. public education. **Journal of Education Policy**, 32(6), 832-854.

Cohen, M. (2013). In the back of our minds always': reflexivity as resistance for the performing principal. **International Journal of Leadership in Education**, 1-22.

Crawford, J. (June, 6, 2007). A Diminished Vision of Civil Rights: No Child Left Behind and the growing divide in how educational equity is understood. *Education Week*, 26(39), 31,40.

Denhardt J. &Denhardt, R. (2011). **The new public service: Serving, nor steering**. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

DiPaola, M. &Tschannen-Moran, M. (2005). Bridging or buffering? The impact of schools' adaptive strategies on student achievement. **The Journal of Educational Administration**, 43(1), 60-71.

Driscoll, M.E. (1998). Professionalism versus Community: Is the Conflict between School and Community about to Be Resolved?. **Peabody Journal of Education**, 73(1), 89-127.

Evetts, J. (2009). New professionalism and New Public Management: Changes, continuities, and consequences. **Comparative Sociology**, 8, 247-266.

Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. **Current Sociology**, 59(4), 406-422.

Exworthy, M., &Halford, S. (1999). **Professionals and the new managerialism in the public sector**. Buckingham: Open University Press.

Fang, L. (Aug. 9, 2017). Sphere of influence: How American libertarians are remaking Latin American politics. **The Intercept**. <https://theintercept.com/2017/08/09/atlas-network-alejandro-chafuen-libertarian-think-tank-latin-america-brazil/>

Fenwick, T. (2016). **Professional responsibility and professionalism: A sociomaterial examination**. New York: Routledge.

Fisher, M. (2009). **Capitalist realism: Is there no alternative?** Hants, UK: Zero Books.

Foster, W. (1986). **Paradigms and promises: New approaches to educational administration**. Buffalo: Prometheus Books.

Foucault, M. (1991) [1978]. "Governmentality", Lecture at the College de France, Feb. 1, 1978. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.) **The Foucault effect: Studies in governmentality**. Chicago: University of Chicago Press.

Frankenberg, E., Siegel-Hawley, G., & Wang, J. (2011). Choice without equity: Charter school segregation. **Education Policy Analysis Archives**, 19 (1). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/779>

Freidson, E. (2001). **Professionalism: The third logic**. Cambridge: Polity

Friedman, M. (1962). **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press.

Friedrich, D. (2014). "We brought it on ourselves": University-based teacher education and the emergence of boot-camp-style routes to teacher certification. **Education Policy Analysis Archives**, 22(2), 21.

Gates, B. (Feb. 28, 2011). How teacher development could revolutionize our schools. **Washington Post**. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/27/AR2011022702876.html>

Gonzalez, N., Moll, L., Amanti, C. (2005). **Funds of knowledge: theorizing practices in households and classrooms**. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Green, T. (2015). Leading for urban school reform and community development. **Educational Administration Quarterly**, 51(5), 679-711.

Harvey, D. (2005). **A brief history of neoliberalism**. Oxford, UK: Oxford University Press.

Honig, M. & Rainey, L. (2012). Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here? **Educational Policy**, 26(2), 465-495.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? **Public Administration**, 69, 3-19.

Jarl, M., Fredrikson, A. & Persson, S. (2011). New public management in public education: A catalyst for the professionalization of Swedish school principals. **Public Administration**. 90(2), 429-444.

Keil, R. (2009). The urban politics of roll-with-it neoliberalization, **City**, 13(2-3), 231-245.

Kickert, W. (1995). Steering at a distance: A new paradigm of public governance in Dutch higher education. **Governance**, 8(1), 135-157.

Koyama, J. (2014). Principals as bricoleurs: Making sense and making do in an era of accountability. **Educational Administration Quarterly**, 50(2), 279-304.

Lakoff, G. (2008). **The political mind: Why you can't understand 21st-century politics with an 18th-century brain**. New York: Viking.

Levine, A. (2006). **Educating school teachers**. Princeton, N.J.: The Education Schools Project.

Meier, D. (1995). **The Power of their ideas**. Boston: Beacon Press.

Meyer, H. & Rowan, B. (2006). Institutional analysis and the study of education. In H. Meyer & B. Rowan (Eds.). **The new institutionalism in education** (pp. 1-14) Albany: SUNY Press.

Milstein, M. (1990). Plateauing as an occupational phenomenon among teachers and administrators. **Journal of Personnel Evaluation in Education**, 3(4), 325-336.

Mungal, A.S. (2016). Teach For America, Relay Graduate School, and the charter school networks: The making of a parallel education structure. **Education Policy Analysis Archives**, 24(17). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2037>

Payne, C. (2008). **So much reform. So little change.** Cambridge, MA: Harvard.

Putnam, R. D., Frederick, C. B., & Snellman, K. (2012). **Growing class gaps in social connectedness among American youth.** Cambridge, MA: Harvard Kennedy School of Government. https://sites.hks.harvard.edu/saguaro/research/SaguaroReport_DivergingSocialConnectedness_20120808.pdf

Reardon, S. (May, 2013). The widening income achievement gap. **Educational Leadership**, 70(8), 10-16.

Robertson, S., Verger, A., Mundy, K., & Menashy, F. (Eds.) (2014). **Public private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world.** Cheltenham, UK: Edward Edgar Pub.

Rogers, (2006), **110 Livingston Street: Politics and bureaucracy in New York City school system.** Clinton Corners, NY: Eliot Werner Pub.

Rose, N. (1993). Government, authority, and expertise in advanced liberalism. **Economy and Society**, 22(3), 283-300.

Sahlberg, P. (2015). **Finnish lessons, 2.0: What can the world learn from educational change in Finland?** New York: Teachers College Press.

Scott, J. (2009). The politics of venture philanthropy in charter school policy and advocacy. **Educational Policy**, 23 (1), 106-136.

Scott, J. (2011). Market-driven education reform and the racial politics of advocacy. **Peabody Journal of Education**, 86, 580-599.

Selwyn, N. (2011). 'It's all about standardization'--Exploring the digital (re) configuration of school management and administration. **Cambridge Journal of Education**, 41(4), 473-488.

Sennett, R. (2006). **The culture of the new capitalism.** New Haven, CT: Yale University Press.

Sennett, R. (1998). **The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism.** New York: Norton.

Shipp, D. (2012). Empowered or Beleaguered? Principals' Accountability Under New York City's Diverse Provider Regime. **Education Policy Analysis Archives**, 20(1).

Shipp, D. and White, M. (2009) A new politics of the principalship? Accountability-driven change in New York City. **Peabody Journal of Education**, 84(3), 350-373.

Smith Richards, J. (2006, Oct. 22). Cheating is up — among teachers Pressure for state-test success driving some to break the rules **The Columbus Dispatch**, p. 4.

Solbrekke, T. & Sugrue, C. (2014). Professional accreditation of initial teacher education programs: Teacher educators' strategies –between 'accountability' and 'responsibility', **Teaching and teacher education**, 37, 11-20.

Stillman, J. (2011). Teacher learning in an era of high-stakes accountability: Productive tension and critical professional practice. **Teachers College Record**, 113(1), 133-180.

Strathern, M. (Ed.) (2000). **Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics, and the academy**. London: Routledge.

Taylor, M. (2006). **From Pinochet to the 'third way': Neoliberalism and social transformation in Chile**. London: Pluto Press.

Trujillo, T. (2014). The modern cult of efficiency: Intermediary organizations and the new scientific management. **Educational Policy**, 28(2), 207-232.

Valli, L. & D. Buese. (2007). The changing roles of teachers in an era of high-stakes accountability. **American Educational Research Journal**, 44(3), 519-558.

Verger, A., Lubienski, C. & Steiner-Khamsi, G. (Eds.) (2016). **World yearbook of education, 2016: The global education industry**. London: Routledge.

Ward, S. (2011). The machinations of managerialism: New public management and the diminishing power of professionals. **Journal of Cultural Economy**, 4(2), 205-215.

Weick, K. (1976). Organizations as loosely-coupled systems. **Administrative Science Quarterly**. 21(1), 1-19.

Welch, A.R. (1998). The cult of efficiency in education: Comparative reflections on the reality and the rhetoric. **Comparative Education**, 34(2), 157-175.

GARY ANDERSON é Professor na Universidade de Nova York. E-mail: ga34@nyu.edu

Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017

Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação¹

Privatizing subjectivities: how New Public Management (NPM) is designing a “new” professional in education

Privatizando subjetividades: como la Nueva Gestión Pública (NGP) está creando el “nuevo” profesional de la educación

GARY ANDERSON

Resumo: Este estudo apresenta uma análise crítica de como o ensino e a gestão vem sendo rearticulada pelas políticas neoliberais e pelas práticas da nova gestão política. Analisa essas mudanças nos setores sociais e compara com políticas internacionais. Essas novas organizações flexíveis fazem parte de um crescente modelo de negócios neoliberal que alguns teóricos sociais atribuem uma inautenticidade crescente nas organizações (Sennett, 1998), desenvolvem maior flexibilidade para responder aos mercados e não para satisfazer as necessidades humanas daqueles que trabalham neles. O estudo concluiu que o modelo concorrencial de gestão escolar não está mudando apenas o que os profissionais fazem, mas sim quem eles são. A concorrência está reconstruindo suas próprias identidades, tanto pessoais como profissionais.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais; Nova Gestão Pública; meritocracia

Abstract: This study presents a critical analysis of how education and management have been re-articulated by neoliberal policies and practices of new political management. It analyzes these changes in the social sectors and compares them with international policies. These new flexible organizations are part of a growing model of neoliberal business to which some social theorists attribute a growing inauthenticity in organizations (Sennett, 1998), and a development of greater flexibility to respond to the markets and not to satisfy the human needs of those who work in these markets. The study concluded that the competitive model of school management is not only changing what professionals do but who they are. Competition is rebuilding their own identities, both personal and professional.

Keywords: Public educational policies; New Public Management; meritocracy.

Resumen: Este estudio presenta un análisis crítico de cómo la enseñanza y la gestión están siendo (re)articuladas por las políticas neoliberales y por las prácticas de la nueva gestión política. Analiza esos cambios en los sectores sociales y compara con políticas internacionales. Esas nuevas organizaciones flexibles

1 Tradução de Luísa de Assis Vieira, graduada em Letras /Inglês (UFG). E-mail: luisadeassisvieira@gmail.com

forman parte de un creciente modelo de negocios neoliberales que algunos teóricos sociales atribuyen una inautenticidad creciente en las organizaciones (Sennett, 1998), desarrollan mayor flexibilidad para responder a los mercados y no para satisfacer las necesidades humanas de aquellos que trabajan en ellos. El estudio concluyó que el modelo de la concurrencia de gestión escolar no está cambiando solo lo que hacen los profesionales, sino quienes son ellos. La concurrencia está reconstruyendo sus propias identidades, tanto personales como profesionales.

Palabras clave: Políticas Públicas Educativas; Nueva Gestión Pública; meritocracia.

INTRODUÇÃO

Em 2008, o Departamento de Educação de Nova York determinou que todas as escolas tivessem um grupo de pesquisa (Robinson, 2010). Teoricamente, qualquer pessoa que acredita que os professores devam se comprometer com grupos de pesquisa para ter acesso a dados dos estudantes, deveriam apoiar tal política educacional. No entanto, há quem resista à essa obrigatoriedade. Quando o foco é quase que exclusivamente nos dados ou nos resultados quantitativos de pesquisas, tais políticas podem resultar em problemas. Assim, o relato feito por uma professora nova-iorquina em entrevista, é carregado de experiências compartilhadas por outros professores que se mostram frustrados pela carga horária apertada (Talbert, 2012) e pelo excesso de protocolo (McDonals, 2007) nesses grupos. Em muitos casos, o uso excessivo de dados não ajuda a atividade dos professores e diretores. Ao contrário, os profissionais se sentem desvalorizados pela escola.

Através do grupo de pesquisa, a professora observou que o maior problema estava no grande número da evasão escolar entre o nono ano do ensino fundamental e o primeiro ano do ensino médio. O grupo decidiu selecionar 15 alunos do nono ano e organizar entrevistas e grupos focais, com estes estudantes. O objetivo era entender melhor os problemas enfrentados por esses adolescentes e se esses problemas estavam relacionados à sala de aula ou à escola, para, então, entrevista-los e formar grupos focais com esses estudantes.

Quando o responsável pela análise de dados do Departamento de Educação chegou para participar da reunião do grupo de pesquisa, percebeu-se que os professores não pareciam entender a maneira como um grupo de pesquisa deveria funcionar. Eles deveriam utilizar os dados dos testes e avaliações para identificar déficits no aprendizado de seus alunos, e, assim, buscar uma solução. Através de planilhas com os resultados dos alunos, seria possível identificar os conteúdos a serem revisados nas aulas. Os professores sentiram que sua própria

abordagem para o grupo escolar não era valorizada e perceberam que os grupos focais não pareciam autênticos. Em vez disso, eles suspeitaram que eles foram colocados, em parte, como uma forma de fazer com que os professores usassem os dados quantitativos que o distrito gerava através de seus contratos com as empresas de coleta de dados, armazenagem e administração. Eles sentiram que esses “grupos focais” eram, de fato, mais sobre dados do que qualquer tipo de abordagem autêntica.

Uma abordagem típica baseada em dados foi a do SAM (Modelo Construtivista de Aprendizagem), que “envolve uma equipe de professores para uso sistemático de evidências acerca das dificuldades dos alunos, tanto para designar respostas de instrução quanto para redesenhar sistemas que possam atrapalhar o aprendizado” (Talbert, 2012, p. 5). Em muitos casos, as dificuldades de aprendizagem referem-se às planilhas de dados e não nas avaliações formativas dos professores.

Alguns autores trazem o argumento de que essa atenção individual aos dados dos alunos pode encorajar uma visão meritocrática do ensino, além de prejudicar uma compreensão sociocultural, sócio emocional e fatores extraescolares que possam afetar o aprendizado das crianças (Berliner, 2009). Em um nível mais pragmático, os professores reclamam intervalo de tempo entre a aplicação dos testes e o resultado destes. Além disso, o ensino-aprendizagem é reduzido a um processo repetitivo de correção que acaba por empobrecer o ensino, prejudicando o desenvolvimento profissional dos professores.

Por motivos justos, algumas antecipações e mudanças estruturais precisam ser implementadas para que uma pesquisa colaborativa bem-sucedida ocorra nas escolas. Alguns diretores conseguiram usar os espaços estabelecidos para os grupos focais para promover e apoiar uma colaboração autêntica, de forma que muitos analistas de dados tivessem uma noção mais ampla de investigação e ensino. Na perspectiva do distrito de Nova York, no entanto, o problema estava no “apoio” financeiro aos professores, que poderiam gastar 80 milhões de dólares, através da base de dados do Sistema de Relatório e Inovação de Realização (ARIS), adquirido pelo departamento de educação da cidade de Nova York (Philips, 2015). Enquanto o novo superintendente do distrito traz uma filosofia diferente em relação ao uso de dados, os danos à profissão docente, além da criação de uma cultura limitada de utilização de dados, serão difíceis de reverter.

Existem muitos outros exemplos de como os professores e diretores sentem quando eles não se veem diretamente envolvidos nas tomadas de decisões que afetam as suas vidas profissionais, e sobre como sua posição profissional é desrespeitada em uma cultura crescente de “auditoria”. Ao final deste artigo trarei

exemplos de como a ação colaborativa de professores se apresenta a partir do momento em que eles são envolvidos nas tomadas de decisões, quando emitem as suas opiniões profissionais na condução da pesquisa.

Enquanto isso, vem crescendo cada vez mais um corpo de pesquisa que visa documentar uma grande mudança no que significa ser um profissional (Evetts, 2011; Fenwick, 2016). Esta mudança vem ocorrendo tanto no setor privado quanto no público. Como a educação pública é influenciada por tendências dentro do setor privado, nós discutiremos como os funcionários da iniciativa privada lidam com as experiências de trabalhar em um ambiente neoliberal. Então, nós discutiremos como isso afeta os funcionários da rede pública, com ênfase nos professores e nos cargos administrativos. Também discutiremos, com detalhes, sobre como as mudanças na economia política e no contexto político levaram a uma tendência à “desprofissionalização” docente.

O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM “NOVO” PROFISSIONAL

No presente artigo, eu partirei de uma análise crítica de como o ensino e a gestão vem sendo rearticulados pelas políticas neoliberais e pelas práticas da nova gestão política. Para uma análise crítica dessas mudanças, passarei pelos setores sociais (educação, administração, saúde pública, justiça criminal, etc.) e farei a comparação com políticas internacionais.

Infelizmente, grande parte dos estudos na área da educação são produzidos em “depósitos” educacionais, específicos em cada país e de acordo com o foco de pesquisa, mesmo que a reforma educacional seja um fenômeno global. Ademais, essa realidade não está presente apenas no campo educacional. Pesquisadores de outros campos se especializam de tal forma que não conseguem ver um problema no todo, mas apenas em partes isoladas. Ainda, o que está acontecendo com os educadores de hoje também está acontecendo com enfermeiros, assistentes sociais, médicos e policiais. E essas mudanças estão ocorrendo em todos os continentes.

Um “novo profissionalismo” (Evetts, 2009; 2011) vem sendo construído em todas as profissões e em todos os países. Embora seja promulgada de forma diferente dependendo dos contextos locais, as lutas e os dilemas dos professores, diretores e professores britânicos, chilenos, australianos e norte-americanos são muito semelhantes, assim como as políticas neoliberais que esses países implementaram desde a década de 1980. Alguns países tomaram rumos diferentes. A Finlândia talvez seja o país mais conhecido nesse sentido, onde o governo investe pesado em educação e os professores são altamente profissionalizados, uma vez

que a profissão docente é vista como uma carreira a longo-prazo e de grande reconhecimento (Adamson, Astrand e Darling-Hammond, 2016; Salhberg, 2015). Na Finlândia, não há testes ou avaliações padronizadas, escolas cooperativas, vouchers de vale-educação, ou qualquer uma das outras políticas de mercado que alguns países utilizam em vez de seguir uma estratégia de investimento público. Ainda assim, a Finlândia é classificada entre as melhores nações do mundo em conquistas educacionais.

Retornando à clássica distinção que Max Weber faz entre racionalidade formal e substantiva, é possível entender essa mudança neoliberal ao partir de um nível organizacional. Em uma nova linguagem política, percebemos o contraste entre a “velha” burocracia em relação às abordagens empresariais, estas que afirmam ter pequenas hierarquias e organizações desburocratizadas. Muitos grupos empresariais ainda culpam o sistema público pelos problemas na educação. Max Weber concentrou-se fortemente na racionalidade formal das burocracias representadas na sociedade. Para o autor, as organizações burocráticas são formadas por pessoas que buscam os meios para uma solução ao invés de buscar a solução em si. As teorias das relações humanas tendem a incentivar a inclusão das pessoas nas tomadas de decisões, na medida que os funcionários “empoderados” tendem a ser mais produtivos.

Webber buscou formas de racionalidade mais substantivas, onde as pessoas tinham o fim em si mesmas e onde os fins sociais precediam os objetivos individuais. As novas organizações de “rede” mudaram de forma, mas, como veremos, continuam a operar com base na racionalidade instrumental, uma tendência exacerbada em organizações públicas à medida que elas operam cada vez mais em um ambiente comercializado.

Enquanto novos modelos de negócios tentam gerenciar através de uma organização em redes ao invés de hierarquias burocráticas, percebemos algumas evidências de que isso intensificou a racionalidade instrumental, não a reduziu. Essas novas organizações flexíveis fazem parte de um crescente modelo de negócios neoliberal ao qual alguns teóricos sociais atribuem uma inautenticidade crescente nas organizações (Sennett, 1998). Eles desenvolveram maior flexibilidade para responder aos mercados, não para satisfazer as necessidades humanas daqueles que trabalham neles.

À medida que as relações de mercado se tornam dominantes em todos os aspectos de nossas vidas, torna-se cada vez mais difícil pensar além da concorrência individual, em direção a um bem comum. Embora a maioria das pessoas pense no neoliberalismo como um modelo puramente econômico, existem importantes consequências sociais e culturais que estamos apenas começando a entender. Richard Sennett (2006) fornece o que talvez seja o relato mais eloquente das formas

em que as mudanças na economia política resultaram em mudanças culturais nos nossos locais de trabalho e nas formas como vivemos nossas vidas. Uma vez que o local de trabalho corporativo vem se fortalecendo nos modelos escolares, o trabalho de Sennett tem implicações importantes para os gestores escolares do século XXI. Em um estudo qualitativo de várias corporações, Sennett identificou características de trabalho às que ele chama de novo capitalismo. Neste artigo, fornecerei uma versão condensada de seu trabalho.

Sennett (2006) traça o fenômeno recente da globalização de volta à crise 1973 com o controle de Bretton Woods sobre a circulação global do dinheiro. Depois de Bretton Woods, novas capitais buscavam investimentos de curto prazo. Mais tarde, os preços das ações começaram a substituir o lucro como objetivo para muitas empresas. O dinheiro foi feito, não por possuir e produzir, mas por negociação, e depois pela especulação. Esta nova abordagem especulativa e flexível do capital mudou a vida profissional e as estruturas institucionais, em particular nos setores do capitalismo, como finanças, seguros, imóveis, mídia, comunicações e alta tecnologia, onde a troca de curto prazo substituiu relacionamentos de longo prazo. Para se encaixar neste novo capitalismo “rápido”, os trabalhadores têm que abandonar as noções de estabilidade do emprego e tornar-se flexíveis, móveis, trabalhadores em uma economia global em constante mudança.

Além disso, os trabalhadores tornam-se descartáveis, uma vez que o capital busca continuamente reduzir os custos trabalhistas por meio da automação e terceirização. Os livros de gestão neoliberal da década de 1990, como o *best-seller* “Quem mexeu no meu queijo?”, que usa uma alegoria infantil sobre camundongos que aceitam mudanças para preparar o terreno ideológico para um novo empreendedor. A lição que o livro tenta trazer é a de que é melhor encarar a perda de um emprego como uma oportunidade de crescer em um novo emprego, que certamente será muito fácil de encontrar. A nova cultura empresarial promovida nos setores sociais prepara funcionários para este novo mundo de emprego instável na nova sociedade do “risco” (Beck, 1992). Junto com esta nova instabilidade de trabalho vem a intensificação do trabalho, levando a mais horas de trabalho e maiores níveis de estresse e ansiedade.

No entanto, Sennett (1998) argumenta que essas tendências são realmente contraproducentes para as empresas, uma vez que o custo para o negócio resultante do emprego a curto prazo reduz a fidelidade dos funcionários e a memória organizacional. Além disso, com contratos mais curtos, trabalho em equipe e um ambiente de trabalho interno altamente competitivo, fica mais difícil de construir relações autênticas devido aos prazos curtos. Esta rotatividade contínua de funcionários e a tendência crescente de estabelecer contratos temporários e terceirizados, enfraquecem o conhecimento institucional. Sennet defende que

essas novas tendências são boas para análise de investimentos e preços de ações, mas não para a saúde a longo prazo das empresas, para a produtividade nacional ou a construção de relacionamentos e em caráter pessoal. Além disso, o autor intitulou um dos livros da sua recente trilogia como “A Corrosão do Caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo”.

A criação de laços autênticos humanos não acontece facilmente em locais de trabalho e comunidades transitórias. Como os diretores de escolas são transferidos de escola para escola e os professores mudam de turno, ocorre um fenômeno semelhante na educação. Organizações flexíveis em um ambiente de tomada de decisões significa que professores, administradores e alunos serão mais flexíveis, tornando a aprendizagem organizacional instável e enfraquecida. Novos professores mais jovens podem tolerar o aumento da intensificação e padronização do trabalho, mas muitos professores experientes com famílias e uma cultura profissional forte tendem a mudar de carreira ou a se aposentar antecipadamente. A própria noção de ensino ou administração como uma carreira ao longo da vida está se tornando uma coisa do passado. A longo prazo, isso terá efeitos devastadores sobre a qualidade da escolaridade.

Sennett (2006) também identifica outros déficits pessoais associados a esta nova cultura neoliberal. Apenas um ignorante atrasaria a gratificação de um novo local de trabalho flexível. Os funcionários relatam sentir uma situação desleal à medida que as empresas trocam a fidelidade de seus trabalhadores com lucros a curto prazo. Enquanto algumas escolas autônomas em modelo *chater* atrelam seus ideais a uma educação elitizada, elas buscam o lucro acima de tudo. Além disso, esta perda de um emprego duradouro com os benefícios e pensões associados, torna cada vez mais difícil para as novas gerações de funcionários criar uma história de vida. Embora o emprego do Estado de bem-estar social não pareça instigante, é ele que possibilita às pessoas uma trajetória de vida na qual é possível pagar um financiamento ao longo de 30 anos, podendo contribuir com a previdência social e garantir a aposentadoria, além de planejar férias.

Em microempresas ou organizações em rede, a hierarquia piramidal é substituída por um núcleo de poder horizontal e uma maioria periférica com mediação mínima, sendo que as duas partes estão em constante comunicação. Esse tipo de organização representa uma nova concentração de poder sem centralização de autoridade. De acordo com Sennett (1998),

esta ausência de autoridade liberta aqueles que estão no controle para mudar, adaptar e reorganizar sem ter que justificar seus atos. Em outras palavras, permite a liberdade e o foco no presente. A mudança é o agente responsável, e a mudança não é individual (SENNETT, 1998, p. 115).

As unidades internas são criadas para competir entre si por contratos. Consultores externos são trazidos para fazer o trabalho sujo que o gerenciamento costumava fazer. A gerência sênior pode afirmar que eles estão levando sua sugestão dos consultores especialistas externos, que entram e saem frequentemente. Neste ambiente impessoal, não são construídos relacionamentos, já que ninguém deve assumir a responsabilidade pelas decisões. O gerenciamento superior com suas redes mais fortes se move mais frequentemente à medida que surgem novas oportunidades. Os registros de pessoal tomam o lugar dos seres humanos que estão sendo padronizados, de modo que o “desempenho” pode ser comparado (assim como o teste de altas apostas na educação permite que estudantes, professores e escolas sejam comparados como pré-requisito para um sistema comercializado). É obtida a flexibilidade para ajustar as mudanças no mercado. Esta talvez seja uma boa notícia para os acionistas que procuram lucros a curto prazo, executivos de nível superior e empresas de consultoria, mas não está claro quem mais se beneficia ou o que contribui para o bem comum. Além disso, segundo Sennett, as relações de longo prazo e autênticas são menos prováveis.

Este novo modelo tem sido implementado intencionalmente em distritos escolares em todo o país. Em Nova York, sob o prefeito Bloomberg, um modelo corporativo foi implementado, no qual administradores públicos de nível superior foram contratados em empresas privadas ou assumiram posições no setor privado no crescente setor de serviços educacionais. Parcerias público-privadas foram o veículo e o discurso para essa mudança na cultura do trabalho. Essa reestruturação do ambiente institucional mudou drasticamente a cultura trabalhista nas escolas. Embora seja verdade que alguns profissionais cresçam em tais ambientes, a maioria dos diretores da cidade de Nova York informou estar mais angustiado do que capacitado (Shipps, 2012). Se a análise de Sennett da nova cultura corporativa serve como indicador na educação, podemos esperar ver menos lealdade aos funcionários, mais estresse no trabalho e uma cultura de desempenho organizacional.

BILL GATES: “É INCRÍVEL O QUE BONS PROFESSORES PODEM FAZER PELOS SEUS ALUNOS”

Ao contrário da Finlândia, os EUA escolheram uma abordagem para a educação que não enfatiza o investimento público, mas sim as políticas de incentivo baseadas no mercado, além de medidas de resultados de alto risco (Adamson, Astrand, Darling-Hammond, 2016). Tais políticas alinham-se com a ideologia antissindicalista do neoliberalismo. Embora o investimento em educação tenha permanecido relativamente estável antes da recessão de 2008 (Baker, 2017), desde

então as políticas de austeridade e desinvestimento nos EUA atingiram, de forma drástica, as escolas públicas e seus professores. Uma vez que as escolas dos EUA são, em sua maioria, financiadas nos níveis estadual e municipal, alguns estados e comunidades são mais atingidos do que outros. Com menos investimento, as escolas públicas estão cada vez mais superlotadas e com recursos insuficientes. Assim, os professores trabalham cada vez mais, por salários baixos e turmas lotadas. Essa situação também contribui para que os pais dos alunos abandonem a educação pública e busquem por opções alternativas, como as “renomadas escolas charter”, projetadas para pais mais privilegiados (Brown & Makris, 2017). Isso, somado a um sistema já desigual baseado em impostos sobre a propriedade, tem causado uma maior segmentação social e segregação racial.

Estamos cada vez mais conscientes de que essas políticas neoliberais são influenciadas por acordos de empreendedores filantropos, fundações, grupos de reflexão, agências internacionais e negócios educacionais globais. (Ball, 2012; Fang, 2017; Verger, Lubienski, Stainer-Khamsi, 2016). À medida que as escolas públicas são cada vez mais absorvidas em uma lógica de mercado, lucro e eficiência, as identidades profissionais dos professores e gestores estão sendo redesenhadas em torno da visão desses empreendedores, alguns dos quais são educadores ou pesquisadores de políticas educacionais (Ball, 2011; Gillies, 2011).

Esses grupos de reflexão, empreendedores filantropos e meios de comunicação inundam o público com informações enviesadas, notícias falsas e documentários sobre educação. O filantropo Bill Gates (2011) declarou, no *Washington Post* que,

ao longo das 4 últimas décadas, o custo por aluno nas escolas K-12 mais que dobrou, enquanto o rendimento estudantil continuou praticamente o mesmo. Enquanto isso, outros países avançaram (Bill Gates, 2011, p. 2)

Ainda que especialistas em financiamento escolar tenham desmentido a afirmação de Bill Gates, eles não tem acesso à página de opinião do *Washington Post* (ver Baker, 2017).

Por outro lado, Gates (2011) promove o desenvolvimento de professores como a solução, usando o argumento de que

Sabemos que, de todas as variáveis sob o controle da escola, o fator decisivo para um bom desempenho dos alunos é um ensino de qualidade. É surpreendente o que os grandes professores podem fazer para seus alunos. (Bill Gates, 2011, p. 5)

Embora os educadores não estejam em desacordo com isso, é, em última instância, um argumento para o desinvestimento social, uma vez que se espera que os professores compensem outros fatores sociais que exigem investimento social.

Durante os anos 1960 e 1970, houve maior investimento social em crianças e famílias e uma distribuição mais equitativa dos recursos sociais. O slogan utilizado foi “Oportunidades de Educação Iguais”, título do *Coleman Report* de 1996 (Coleman, Campbell, Hobson and McPartland, 1996), o maior estudo de educação financiado pelo governo federal. Durante o governo de George W. Bush, esse discurso de oportunidades iguais foi modificado em todos os documentos federais para “reduzir os déficits de desempenho”. Isso foi, em grande parte, um estratégia para desviar a ênfase dos insumos (recursos) educacionais para os resultados (de testes) (Crawford, 2007).

Ironicamente, Barton & Coley (2010) documentaram no livro “Disparidades acadêmicas entre negros e brancos: quando o progresso parou”, que

desde o início da década de 1970 até o final da década de 1980, um estreitamento muito grande da desigualdade ocorreu em aulas de leitura e matemática, sendo que as proporções dessa redução dependem da matéria e da faixa etária do grupo examinado. (Barton; Coley. 2010, p. 7.).

Eles afirmam que, “durante a década de 1990, a redução da desigualdade parou, e começou a aumentar em alguns casos” (p.7). Assim, enquanto o pedido de Gates para a formação de bons professores é um dispositivo discursivo útil, ele geralmente é usado por responsáveis políticos para transferir as falhas do Estado para os professores. Ademais, os novos empreendedores políticos conseguem moldar discursivamente seus objetivos políticos neoliberais (Lakoff, 2008).

Do mesmo modo, essas novas redes de políticas globais são, em sua maioria, bipartidárias, implementadas na Inglaterra pelos partidos trabalhista e conservador; nos Estados Unidos, tanto pelos republicanos quanto pelos democratas; e no Chile pelos Democratas cristãos e pela *Concertación* (uma aliança de partidos de esquerda). Apple (2001) fornece uma visão geral do que ele chama de “aliança hegemônica do Novo Direito”, incluindo 1) neoliberais, 2) conservadores sociais, 3) conservadores religiosos e 4) uma classe média profissional nova. Esta última é também, por alto, a aliança que elegeu Donald Trump.

A noção de alianças segundo Apple (2001) é útil a partir do momento em que, embora esses grupos possam diferir em algumas áreas de forma ideológica e política, eles formam uma coligação informal para o mercado, a padronização, a inversão da separação da igreja e do estado e a perpetuação da desigualdade com

base em noções de individualismo e meritocracia. Em grande parte, foi devido à influência dessas redes de políticas bipartidárias que uma longa lista de reformas foi implementada globalmente nas últimas três décadas. Elas incluem avaliações de alto risco; seleção de escola; vouchers (ou créditos de taxa de matrícula) em algumas cidades e estados; escolas em modelo charter (ou seu equivalente em outros países); “autonomia” de gestão, caminhos alternativos e rápidos para carreiras no ensino e liderança; privatização e contratação de serviços públicos; fiscalização da prefeitura; gestão orientada de dados; parcerias público-privadas; aumento do policiamento escolar e da vigilância; escolas e distritos como centros de lucro para “fornecedores”; e a organização da aprendizagem por meio de ambientes virtuais e ensino on-line com fins lucrativos.

Na verdade, a maioria dessas reformas não está sendo adotada nas classes média e alta, mas estão em grande parte visando “comunidades de cor” de baixa renda (Scott, 2011). Embora as políticas de escolha da escola e a privatização das escolas públicas urbanas sejam promovidas por muitos reformadores como a questão dos direitos civis do nosso tempo, algumas pesquisas estão descobrindo que as escolas públicas, na realidade, ultrapassam as escolas privadas e as de modelo charter, quando o nível socioeconômico é controlado (Lubienski e Lubienski, 2014; Mizala e Romaguera, 1998).

Na educação, essas mudanças tiveram um impacto dramático sobre o que significa ser um professor e líder, particularmente em distritos que atendem estudantes de baixa renda. Novas redes de advocacia financiadas por empreendedores filantropos buscam o declínio da formação de professores baseada na universidade e a produção de “novos profissionais” que são treinados para trabalhar em franquias de escolas charter, e no ensino virtual do futuro (Mungal, 2016; Zeichner e Pena-Sandoval, 2015).

2 N.T.: No original, Communities of Color. Fundada em 2001, é uma aliança cultural de resistência e justiça racial que agrega africanos, afro-americanos, asiáticos, latinos, nativo americanos, nativos das Ilhas do Pacífico, e eslavos. (<http://www.coalitioncommunitiescolor.org/whoweare/> acesso em: 20 Nov. 2017)

Leis do “corpo quente” e a desprofissionalização dos professores.

Conhecida como a lei do “corpo quente”, o projeto de lei 1042 do senado do Arizona foi assinado em maio de 2017 pelo governador republicano Doug Ducey, permite que “pessoas” com um diploma universitário possam ignorar o processo regular de certificação docente do Arizona para obtenção de certificados de professores, para lecionar na segunda fase do ensino fundamental e no ensino médio. Para atuar em sala de aula, esses profissionais devem ter cinco anos de experiência relevante, mas “experiência relevante” não foi definida. No Arizona, os “professores” das escolas charter já estavam isentos dos requisitos de certificação do estado. Desde 2009, a legislatura do Arizona reduziu o capital do distrito escolar em 85%, enquanto aumentou 15% os fundos da escola charter para compras e investimento de capital.

3

UM NOVO REGIME DE GOVERNO: TRANSFERINDO DIRETORES DE ADMINISTRAÇÃO CORPORATIVA PARA AS ESCOLAS PÚBLICAS

Certamente, as organizações públicas sempre foram gerenciadas, mas nas últimas quatro décadas houve uma mudança de um regime controlado, administrativo e burocrático para um regime corporativo mercadológico baseado em resultados, que baseia-se no mundo empresarial⁴. (Au, 2011; Trujillo, 2014). A seguir, então as ideias e práticas mais comuns, transferidas do setor corporativo (Hood, 1991; Bottery, 1996; Ward, 2011):

- A introdução de mercados e quase-mercados dentro e entre as organizações públicas (por exemplo, escolas);
- Fechar organizações de baixo desempenho e criar *start-ups* que normalmente estão fora do controle democrático (por exemplo, escolas charter);
- Ênfase em normas específicas e em medidas de desempenho;
- Maior ênfase em resultados e em suas mensurações, utilizando de dados quantitativos;

3

N.T. No Brasil a formação adequada para lecionar nesta fase é o curso de Licenciatura.

4

A forma burocrática anterior de se organizar e administrar escolas também foi inspirada em líderes empresariais industriais que propagavam a organização de escolas eficientes em torno do modelo da fábrica. No entanto, como organizações profissionais, eles continham – na teoria, pelo menos – um forte estilo profissional e público

- Uso de padronização e práticas de *scaling up*;
- Contratação de serviços públicos a fornecedores no setor privado e aumento do uso de empresas de consultoria;
- O setor público como um novo centro de lucro;
- Uma tendência à contratação de trabalhadores temporários e de curto prazo, antissindicalista;
- Descentralização administrativa e autonomia limitada;
- Maior disciplina e parcimônia no uso de recursos em um contexto de austeridade e desinvestimento.

A maioria dos educadores experimentou essas práticas em suas vidas profissionais diárias. Os educadores mais veteranos podem se lembrar de um momento anterior a essas práticas dominantes. Além disso, nem todos os estados ou distritos escolares adotaram essas políticas, embora a NCLB⁵ e *Race to the Top* forcem a maioria dos estados a adotar muitas delas. Na realidade, um único regime de governança raramente está em vigor em qualquer estado ou distrito. É mais provável que professores e líderes experimentem uma mistura de regimes diferentes. Portanto, fornecemos uma breve visão geral do regime de gestão anterior e daqueles que estão competindo por dominância.

O regime corporativo acima descrito raramente é implementado de forma adequada. Michael Bloomberg e seu chanceler, Joel Klein, tentaram implementá-lo durante 12 anos, quando o prefeito da cidade de Nova York e Nova Orleans tentaram fazê-lo depois do furacão Katrina. Outras cidades, como Chicago, Philadelphia, Washington D.C., Denver e Detroit também implementaram um regime de mercado em certa medida. A maioria dessas cidades tem experimentado uma grande resistência das organizações comunitárias e dos sindicatos de professores, incluindo um movimento nacional por parte dos pais, que optou por ficar de fora do movimento de testes.

Analisando a Tabela 1, apresentada nas páginas seguintes, dos quatro principais regimes de governo que competem entre si, faz parte do estudo de Shipp (2012) sobre diretores da cidade de Nova York, sob o regime de mercado do antigo prefeito Bloomberg. No entanto, como Shipp argumenta, existem variações dentro do regime de mercado, e algumas podem exibir mais aspectos do que outros. Ela identifica três variações do regime de mercado.

A primeira é a variação *corporativa*, que toma emprestadas noções de controle estatístico da qualidade do produto do setor corporativo. A premissa é que as práticas corporativas de avaliação padronizada, currículo e serviços, pagamento por desempenho e outras políticas meritocráticas levaram a uma

maior eficiência e responsabilidade. O que torna esta abordagem diferente do regime administrativo e burocrático anterior (também um produto da influência corporativa), é que o controle é exercido à distância através de medidas de resultados em oposição a um modelo interno de supervisão. O controle também é exercido através do que alguns chamam de *concertive control*, deslocando “o local de controle da administração para os próprios trabalhadores, que colaboram para desenvolver os meios de seu próprio controle” (Barker, 1993, pág. 411), normalmente dentro de limites definidos de forma restrita. O uso de medidas de resultados também fornece indicadores que os consumidores podem usar para escolher as escolas, o que nos leva à variação empresarial do Regime de Mercado.

O *empreendedorismo*, que enfatiza a concorrência e a escolha do cliente, cria condições em que todos são consumidores ou comerciantes. As escolas tornam-se empresas autônomas competindo por (e selecionando ou rejeitando) clientes, onde diretores competem entre si por estudantes e professores. O sistema da escola pública é visto como um “monopólio” e o sistema é privatizado, pois os fornecedores privados (muitos com fins lucrativos) competem pelo dinheiro público. Os mercados também são empregados como sistemas de prestação de contas sob o pressuposto de que, como as empresas, aqueles que não conseguem atrair clientes suficientes devem ser fechados.

A maioria dos distritos escolares, incluindo a cidade de Nova York, desenvolveu uma combinação de estratégias corporativas e empresariais denominadas *Diverse Provider Regime*⁶, ou às vezes denominados como distritos de *portfólio*. Como observa Ships (2012), este regime “combina os resultados esperados e a concorrência interna do regime de mercado corporativo com um aumento da oferta de escolas e de escolha de clientes, adotado nos Regimes de Mercado Empresarial” (Shipps, 2012, p.7). Assim, distritos esperam conseguir benefícios dos dois regimes, mas os diretores frequentemente se confundem e, às vezes, se contradizem em discursos de responsabilidade.

Como podemos ver na Tabela 1, enquanto o Regime de Mercado é dominante na maioria dos estados e distritos que possuem tais políticas como responsabilidades de alto risco, escolha da escola e rendimentos com fins lucrativos, em alguns casos, outros regimes podem ser dominantes ou emergentes. Por exemplo, em muitos distritos escolares rurais, um regime *administrativo* ainda pode ser dominante, em partes porque, ao contrário das configurações urbanas em que há muitas escolhas escolares, os distritos rurais geralmente só possuem

algumas poucas escolas. Isso também é verdade em regiões pobres em processo de ascensão social, onde os proprietários de casas escolheram comprar uma casa ali, em parte por causa das escolas públicas.

Em um regime administrativo, a responsabilização ainda é bastante interna, através de supervisão, mandatos burocráticos, normas estabelecidas, credenciamento e um certo nível de confiança social e serviço público. O Regime Administrativo, que era dominante nos anos pós-Segunda Guerra Mundial, geralmente tinha também elementos do Regime *Professional*, no sentido de que os professores tinham maior discricção profissional à medida que os gestores os protegiam dos pais e de alguns mandatos burocráticos. Os elementos do regime profissional também estão presentes na forma de escolher seu próprio desenvolvimento profissional, estar envolvido na contratação e comunidades de aprendizado profissional ou equipes de liderança, embora, como mencionado acima, estes podem ser cooptados pelo regime mercadológico.

Finalmente, o Regime de *Empoderamento* é aquele que responde a grupos de interesse ou comunidades organizadas. Estas podem ser organizações de pais ou vizinhanças que buscam sindicatos de controle comunitário ou movimentos sociais, como a *Chicago Teacher's Union*⁷. Hoje em dia, existem muitos grupos de interesse que são financiados ou que são uma extensão daqueles que promovem um regime de mercado, de modo que um regime de empoderamento significa ser capaz de distinguir as organizações de base e grupos de advocacia, em grande parte financiados por empresas e tipicamente antissindicalistas, muitas vezes referidas como organizações “*astroturf*” ou “*grasstops*”. Isso também pode ser um problema com organizações comunitárias e sindicatos, já que nem sempre fica claro quem representa a comunidade ou, no caso dos sindicatos, a filiação.

Em alguns casos, o atendimento imediato pode acontecer aos pais de baixa renda em comunidades em processo revitalização urbana, encontrando maneiras de inseri-los em formas autênticas na participação de tomadas de decisões das escolas. Às vezes, isso envolve tomar a educação como um bem ao invés de perpetuar uma visão deficitária dos pais e comunidades, e vê-los como especialistas em seus próprios filhos (Gonzalez, Moll & Amanti, 2005; Green, 2015). Na matriz micropolítica descrevemos como o líder orgânico difere dos líderes autoritários, facilitadores e adversários.

Tabela 1: Quatro Modelos Ideais de Governo e Suas Teorias

Regime	Programa	Responsabilidade Preferencial	Protagonista Essencial	Recursos Essenciais	Relações Essenciais
Regime	Mantém o sistema protegendo-o de interferências políticas	Mandatos burocráticos	Professores, gestores, conselho escolar.	Roteiros técnicos, normas estabelecidas, treinamento legítimo e credenciais, coesão dos educadores.	Solidariedade entre educadores e ceticismo sobre agentes de mudança externa.
Regime Profissional	Modifica a pedagogia e a cultura escolar	Discrição profissional.	Professores, pais, gestores e representantes eleitos.	Experiência em educação, compromisso parental, mediação entre grupos, alternativas pedagógicas, aumento do financiamento público.	Confiança entre pais e educadores independente de classe, raça e etnias.
Regime de Capacitação	Autoriza os novos tomadores de decisão a permitir melhores resoluções, sem precedentes.	Responsabilidade política	Novos tomadores de decisão, grupos de interesse educacional, representantes eleitos e nomeados.	Novas instituições governamentais, representação de grupo coesa, liderança incorrupta, mediação entre grupos, alternativas de governo legítimas, redistribuição de benefícios.	Pactos por grupos de interesse para compartilhar tomadas de decisão.
Regime de Mercado	Reestruturar a escolaridade para eficiência e responsabilidade (corporativa) ou Reestruturar escolaridade para competição e escolha (empreendedor)	Desempenho de iniciativas de marketing.	Gerentes de sistema, negócios, elites (corporativos) ou gerentes de sistema, fornecedores privados, pais (empreendedores)	Setor de mercado envolvido, regulamentos revisados, investimento público em mercados, informações ao consumidor, sujeitos de mercado legítimos, Incentivos de desempenho (corporativo) ou privados	

Mas essas práticas tornaram-se dominantes, não porque elas são mais eficazes ou porque foram bem-sucedidas em melhorar nosso sistema de escolas públicas. Do ponto de vista institucional (Meyer & Rowan, 2006), pode-se argumentar que os educadores adotaram esses princípios porque aumentam o status de educadores. É melhor chamar-se CEO (diretor executivo) do que um superintendente distrital. Mas isso não explica como o status do setor público se tornou tão degradado. Os defensores da privatização se referem às escolas

públicas como “escolas governamentais”, de maneira depreciativa, como se o governo não fosse (em teoria, pelo menos) a expressão de nossa vontade pública.

A viabilidade e a popularidade da Nova Gestão Pública e a privatização foram preparadas de forma discursiva. Com base no estudo de Whitfield (2001) sobre o processo de privatização na Grã-Bretanha, Ball (2007) descreve três estágios por meio dos quais a destruição criativa do setor público é realizada. Embora este não seja um processo coordenado e linear, ele possui a seguinte lógica interna: o setor público é *desestabilizado* através de um discurso de escárnio e ridicularização constante para minar sua credibilidade. Isso é acompanhado de *desinvestimento* e transferência de recursos no setor público. Finalmente, um processo de *mercantilização*, que “reescreve formas de serviço, relações sociais e processos públicos em formas mensuráveis e, portanto, contrariáveis e ou comercializáveis” (Ball, 2007, página 24). Desta forma, são criados novos mercados que atraem fornecedores privados, criando novas arenas de atividade comercial para “empreendedores sociais”.

É dentro do contexto de mudanças materiais e discursivas mais amplas que o terreno institucional educacional está preparado para as “reformas” da NGP. À medida em que as instituições públicas, como escolas e universidades se tornam mais financeiramente fechadas, precisam buscar recursos do setor privado, em muitos casos de novas organizações filantrópicas com programas de privatização. Esses padrões são evidentes em um exemplo que Ball (2007) traz de um diretor de escola: “você não tem condições de operar no seu orçamento convencional, todos sabemos disso. Então você tem de se envolver em várias iniciativas e atender a isso, às prioridades da iniciativa, além de flexibilizar o seu currículo e prioridades para conseguir um pouco de dinheiro.” (Ball, 2007, p.23). Este diretor articula barreiras organizacionais que são profundamente informadas por alterações discursivas mais amplas da Nova Gestão Pública. As soluções reformistas, como as parcerias público-privadas que ajudam a violar e re-trabalhar os limites-chave entre o público e o privado (Robertson, Verger, Mundy & Menashy, 2014; Verger & Moschetti, 2016), emergem como preferíveis apenas dentro desses contextos discursivos institucionais de desinvestimento público. Esses discursos alternativos criam novas demandas materiais sobre as escolas, que se tornaram cada vez mais estabilizadas como um novo padrão aos quais os gestores organizacionais devem se adaptar. Na seção a seguir, descrevemos como essas mudanças na administração das organizações educacionais mudaram o papel e a identidade dos professores e gestores.

O SURGIMENTO DO NOVO PROFISSIONALISMO

Evetts (2011) conceitua a mudança no profissionalismo como uma questão de enfatizar “noções de parceria, colegiado, critério e confiança para níveis crescentes de gerencialismo, burocracia, padronização, avaliação e revisão de desempenho” (Evetts, 2011, p. 407). Os estudiosos do novo profissionalismo argumentam que, embora existam algumas continuidades do profissionalismo “antigo”, ocorreu uma mudança à medida em que os profissionais são cada vez mais gerenciados e controlados, uma tendência que Evetts (2011) se refere como profissionalismo *organizacional* ou profissionalismo “de cima” (Evetts, 2011, p. 407). Ela contrasta isso com o profissionalismo *ocupacional* ou o profissionalismo “de dentro”, e documenta uma mudança de valores profissionais para gerenciais.

Esta mudança sugere uma diminuição na autonomia profissional e no controle de sua profissão através do exercício do julgamento profissional e através de associações profissionais, e um aumento no controle de gerentes nas organizações do trabalhistas. Esse controle é caracterizado por controle racional-legal, procedimentos e práticas de trabalho padronizados, e formas externas de medidas de regulação e responsabilidade, ou o que alguns chamaram de governar ou dirigir a distância (Kickert, 1995; Rose, 1993).

Embora um discurso de “autonomia” e “empoderamento” seja usado às vezes para promover as reformas educacionais atuais, essa autonomia é extremamente limitada e muitas vezes parte de uma estratégia de apertar os “sistemas fracamente acoplados” (Honig & Rainey, 2012; Meyer & Rowan, 2006). Em outras palavras, como discutiremos mais detalhadamente abaixo, enquanto nas burocracias públicas antigas os professores poderiam criar autonomia (para o bem ou para o mal) ao fechar a porta da sala de aula, as organizações “pós-burocráticas” de hoje estão mais estreitamente ligadas, pois os testes de alto risco podem entrar pela brecha da porta e ocupar a sala de aula.

Essas reformas da Nova Gestão Política transmitem maior autonomia e um espírito empresarial no orçamento, nos contratos e admissões, enquanto os principais elementos de instrução e currículo são orientados desde o topo até os padrões e os testes. Os movimentos gerenciais para proporcionar maior autonomia aos gerentes intermediários geralmente fazem parte de uma tendência para a intensificação do trabalho. Por exemplo, na cidade de Nova York, onde a autonomia e os mercados eram centrais para as reformas do prefeito Bloomberg, os diretores escolares relataram ser mais cercados do que capacitados (Shipps, 2012).

Essa mudança do profissionalismo ocupacional para o profissionalismo organizacional pode parecer mais dramática para algumas profissões, como

os médicos, que estão cada vez mais deixando a prática privada para grandes hospitais e organizações de saúde. Os professores, por outro lado, sempre trabalharam mais em sistemas públicos ou privados, mas a natureza informal dos sistemas educacionais protegeu os professores de formas mais diretas de controle, dependendo principalmente das formas internas de prestação de contas (DiPaola & Tschannen-Moran, 2005; Weick, 1976). Isso significava que, enquanto a burocracia e os diretores exerciam um certo nível de controle hierárquico, os professores exerciam uma grande autonomia em suas salas de aula. Eles estavam apenas sob controle direto quando eram observados por diretores ou supervisores.

Welch (1998) documenta paralelos entre as reformas de hoje e as reformas empresariais do século XIX e início do século XX, quando as formas de eficiência foram impostas à escolarização por meio da imposição de um *ethos* empresarial. Em sua análise do *British Revised Code* de 1860, cuja peça central era o “pagamento por resultados”, ele documenta a cultura de auditoria da época, que, como nos dias atuais, resultou em uma conformidade criativa. De acordo com Welch,

os professores ‘rechearam e quase assaram’ os seus alunos em itens de teste uma vez que os professores sabiam que a visita do fiscal era iminente. Outros professores treinaram secretamente os seus alunos para que, quando lhes fossem feitas perguntas, eles levantassem a mão direita se soubessem a resposta correta, mas a esquerda se não o soubessem, criando assim uma impressão mais favorável para o fiscal visitante. (pág. 161)

Quase cento e cinquenta anos depois, tais pressões estão tendo um efeito semelhante. O excerto a seguir é parte do jornal *The Columbus Dispatch* em Columbus, Ohio. Outros jornais norte-americanos estão cheios de histórias semelhantes.

As folhas de respostas e os cadernos de teste chegam aos distritos em caixas lacradas com segurança, enviadas pela FedEx ou UPS. Os pacotes são embalados a vácuo e devem ser armazenados em uma sala trancada até o momento do teste. Mas em alguns distritos, os professores tiveram acesso no último ano letivo. Alguns fizeram cópias. Outros compartilharam as perguntas com alunos antes da hora, ou deram respostas durante o teste. E alguns sinais não-verbais, combinados para indicar às crianças que as suas respostas estavam incompletas. Para todos os procedimentos utilizavam de chaves e regras explícitas, os professores de Ohio trapacearam mais do que nunca (Smith Richards, 2006, p.4).

A diferença entre esses dois exemplos é que, no segundo, os professores são controlados à distância e por um fiscal anônimo, que comparece para embalar os testes à vácuo e entregar pela UPS. Ou como é feito nos dias de hoje, pela tela de um computador. Essas formas de controle não apenas ignoram o diretor e o

superintendente e fluem diretamente para a sala de aula, mas também diminuem a autonomia que professores e diretores têm sobre currículo e instrução.

Algumas pessoas argumentaram que os diretores parecem ter se beneficiado ao receber maior autonomia em assuntos como orçamentos e contratação, e parecem estar se profissionalizando novamente (Jarl, Fredrikson & Persson, 2011). Mas eles são encorajados a se profissionalizar em torno dos princípios da Nova Gestão Pública e a fazê-lo de forma independente dos professores, o que reforça a separação entre gestores e trabalhadores. Além disso, caminhos alternativos para a direção - e ensino também - enfraqueceram as tentativas de profissionalização através dos canais usuais de certificação e associações profissionais.

NOVOS PROFISSIONAIS EMPRESARIAIS DENTRO DE UMA CULTURA DE AUDITORIA

Da regulação do ensino à prática de medicina, a mudança para a Nova Gestão Pública elaborada acima reconstituiu a maioria das ocupações e profissões. Na educação, uma nova geração de professores e gestores estão sendo socializados em um local de trabalho muito diferente e com uma concepção diferente de ensino e liderança. Enquanto os professores ensinam cada vez mais para os testes, os gestores devem encaminhá-los ao teste. Uma vez que o controle agora é exercido por meio da disciplina de mercado e testes de altos riscos que impulsionam cada vez mais o que acontece nas salas de aula, os diretores recebem mais “autonomia”, muitas vezes para exercer liderança de forma repetitiva (Shipps, 2012).

Alguns veem a noção de liderança descentralizada como uma forma de construir maior capacidade profissional. Mas, enquanto os locais de trabalho estão sendo redesenhados para intensificar o trabalho e distribuí-lo horizontalmente, o *poder* está sendo distribuído *para cima*, centralizando a política sobre currículo e instrução através de testes de alto risco e controle de gestão. De acordo com Evetts (2011), esses desenvolvimentos estão mudando o *locus* de controle através de um foco anterior no julgamento profissional para o controle através de políticas que aumentam o profissionalismo organizacional de cima e reduzem o profissionalismo ocupacional de dentro. O novo professor e administrador são colocados em uma posição na qual eles devem procurar o mercado e as formas de responsabilização por direção, em vez de seus instintos profissionais, treinamento, associações ou sindicatos. A capacidade de novas tecnologias digitais para integrar sistemas de informação gerencial e padronizar o processo trabalhista promete intensificar essa tendência (Burch, 2014; Selwyn, 2011).

Outra maneira de pensar nisso é que passamos de uma ênfase na responsabilidade interna para a responsabilidade externa. De acordo com Carnoy, Elmore e Siskin (2003), as formas internas de responsabilização incluem:

As crenças individuais de professores e administradores sobre o ensino e a aprendizagem; a compreensão compartilhada de quem são seus alunos; as rotinas que desenvolvem para fazer seu trabalho; e as expectativas externas dos pais, comunidades e agências administrativas sob as quais trabalham. (Carnoy, Elmore e Siskin, 2003, p.3)

Ironicamente, essa mudança na prestação de contas reduziu sua discricção profissional ao mesmo tempo em que expandiu e intensificou suas expectativas de função. Resumindo a pesquisa na mudança de papéis dos professores nos Estados Unidos, Valli e Buese (2007) discutem um amplo alcance das responsabilidades dos professores, incluindo expectativas de aumento na colaboração fora da sala de aula, adesão estrita aos novos requisitos curriculares e de instrução e coleta e análise de dados de avaliação.

Embora essas expectativas de função adicionais possam (e sob certas circunstâncias) expandirem o profissionalismo dos educadores (Stillman, 2011), elas tendem mais frequentemente a reduzi-lo ao trabalhar dentro de uma cultura de auditoria de métricas externas que exigem a responsabilidade por padrões e critérios que não faziam parte no desenvolvimento (Apple, 2004; Strathern, 2000). Conforme observado no início deste capítulo, mesmo quando as comunidades de aprendizado profissionais estão em vigor, os professores são encorajados a analisar os dados, e as tarefas que eles treinam normalmente não são suas. Na maioria dos casos, concepção e execução foram separadas com sucesso (Apple & Jungck, 1992). Essa separação imita a proletarização, em que o trabalho artesanal foi fragmentado e substituído pelo trabalho assalariado da fábrica.

A mudança para uma maior responsabilidade externa não só expôs os educadores a novas formas de controle através de uma cultura de auditoria que restringe seu julgamento profissional, mas também a um ambiente comercializado que os obriga a competir tanto internamente entre si quanto externamente com outras organizações. Assim, profissionais adeptos a coexistir com formas burocráticas de controle, encontram-se em um novo território. Freidson (2001) considerou o profissionalismo como um mecanismo para organizar alguns aspectos da vida social com base na experiência e na confiança social. Os profissionais dependem dessa confiança com o público para a sua legitimidade. Neste sentido, o profissionalismo tanto competiu como forneceu alguma proteção contra o mercado e as formas burocráticas de organização. À medida em que o profissionalismo é corroído como uma força compensatória tanto para

a burocracia quanto para os mercados, a confiança social e a capacitação pública também são corroídas.

A nova pressão para competir criou o novo profissional empresarial, exigindo que professores e diretores se tornassem mais competitivos. Por exemplo, as expectativas sociais dos diretores e superintendentes de hoje é que eles sejam mais empreendedores, visto que, cada vez mais, eles são solicitados a interagir, não só com uma burocracia distrital ou estadual, mas com uma série de fornecedores e consultores que os vendem, desde serviços de desenvolvimento profissional até a gestão e armazenamento de dados (Burch, 2009).

O QUE HÁ DE ERRADO COM OS DIRETORES SEREM LÍDERES EMPRESARIAIS?

Ao longo deste artigo, tenho sido crítico quanto à mudança em direção a formas mais empreendedoras e competitivas de liderança. Ainda que mais velho, o servidor público que aborda a liderança também tem sido fortemente criticado por não ter desafiado a gramática da escolaridade e as desigualdades que as escolas públicas reproduziram (Callahan, 1962; Foster, 1986). A premissa da liderança da escola pública geralmente foi servir e ser um defensor de todas as crianças, embora isso raramente tenha sido realizado. Assim, pode-se legitimamente perguntar como uma abordagem baseada no mercado pode servir melhor a todas as crianças e levar a maiores conquistas e resultados equitativos.

Antes da era da Nova Gestão Pública, os professores que aspiravam a ser diretores foram ensinados que sua tarefa central, como líder instrucional, era ajudar o corpo docente a melhorar suas instruções, mesmo com uma equipe composta de professores que vão de incompetentes a excelentes. Se os incompetentes (geralmente apenas um ou dois) não puderam melhorar depois de trabalhar com eles ao longo do tempo, então a tarefa era sugerir que eles deixassem a sala de aula, ou afasta-los legalmente (Bridges, 1992). Eles não foram ensinados a persegui-los ou a entrar nos sindicatos como bode expiatório, mas foram ensinados a cumprir o devido processo, ajudando os professores em dificuldades a melhorar a documentação do seu trabalho caso não o fizessem. Eles também foram ensinados a encorajar a renovação do quadro profissional de professores “planificados” e a buscar o desenvolvimento profissional dos professores com necessidades específicas, e aprenderam como inspirar os bons professores para que eles se tornem excelentes (Milstein, 1990). O dilema para a maioria dos diretores na época era como realizar uma gestão e liderança institucional, dadas as limitações de tempo (Rallis e Highsmith, 1986). Gradualmente, em muitas escolas foram adicionados professores com cargos de liderança, técnicos em

alfabetização, e comunidades de aprendizado profissionais (PLCs) para suporte adicional do desenvolvimento de professores.

Como a maioria dos professores encarou o ensino como carreira e permaneceu nas escolas por mais tempo, foi possível fazer esse tipo de capacitação escolar, o que também significou transferir tal capacidade de construção em todo o sistema, caso esses professores se mudassem para outra escola. Todas as crianças se beneficiaram quando os professores melhoraram. Isto foi visto como particularmente importante em escolas de baixa renda, onde os alunos precisavam de professores qualificados e dependiam de agentes institucionais, como professores, conselheiros e administradores, para acesso ao capital social e cultural dominante (Stanton-Salazar, 2011).

O novo diretor empreendedor, modelado por CEOs empresariais, trabalha em um contexto social diferente e traz um *ethos* e uma lógica interna diferentes ao setor público (Ward, 2011). Particularmente em distritos escolares urbanos com políticas escolares, existe uma tendência para que os diretores possam recrutar alunos e professores de “manutenção menor” para suas escolas, visando melhorar os resultados dos exames. Estudantes de “alta manutenção”, como aqueles com dificuldades de aprendizagem, problemas de inglês ou comportamento limitado, exigem mais esforços, recursos e professores qualificados. Dada a quantidade de tempo e esforço que alguns diretores precisam para colocar suas escolas no mercado desses distritos, muitas vezes há pouco tempo para orientar professores, e eles sabem que estudantes com necessidades especiais ou problemas de comportamento podem diminuir os resultados dos testes.

As escolas charter são particularmente orientadas para este tipo de empreendedorismo, mas mesmo os diretores das escolas públicas em distritos com escolha escolar são pressionados a se engajar no mesmo comportamento (Lubienski & Lubienski, 2006). As escolas charter tendem a ter muito menos alunos com educação especial ou necessidades de língua inglesa (Baker, 2012), deixando as escolas públicas trabalharem com mais desses alunos. Alguns diretores descobriram que, se recrutarem bons professores, seu trabalho é mais fácil, os resultados dos exames melhoram e a carreira deles prospera. Na realidade, a maioria dos diretores preferem não jogar esse jogo cínico, mas, se a competição é o jogo, eles tem que arriscar.

Shipp e White (2009) entrevistaram diretores em Nova York. Uma resposta típica às pressões da responsabilidade era a seguinte:

Nós seguimos professores intensamente... Nós gastamos uma tonelada de dinheiro e esforço no recrutamento de professores, tudo isso porque temos materiais extravagantes para tornar a nossa escola mais bonita do que qualquer outra escola, e banners... Meu coordenador de contratação, você sabe, envia e-mails a todos os professores [de educação]... de todas as principais universidades do país. (Shipps e White, 2009, p. 368)

Eles descobriram que os diretores também tinham estratégias para recrutar estudantes, certificando-se de que teriam as “crianças certas”. Aqui está a estratégia de um dos diretores:

Eu sou uma pessoa competitiva por natureza [...] então eu penso que, por natureza, você está sempre olhando para onde você está em comparação com aqueles em sua comunidade [...] Eu estudo aqueles que não virão [...] [O nosso] nem sempre é a primeira escolha. Há duas outras opções que eles [tendem a] fazer [...] Então, geralmente, passamos por todas as aplicações [...] eu recebo mil candidatos para setenta e cinco lugares. Nunca estou em uma situação em que vou implorar por crianças, eu só preciso das crianças certas. (Shipps e White, 2009, p. 368)

A competição também é comum *dentro das* escolas. Os alunos são frequentemente premiados com camisetas ou vales para comprar lanches. Os professores competem uns com os outros pelos melhores resultados de testes, o que significa que eles imitam os diretores na tentativa de não ter alunos “mais difíceis” nas suas aulas. O que é preocupante sobre essas citações não é apenas que a concorrência está mudando o que os profissionais fazem, mas sim quem eles são. A concorrência está reconstruindo suas próprias identidades, tanto pessoais como profissionais.

Porém, um diretor que recruta grandes professores para sua escola não está gerando recursos. Esses professores deixam uma sala de aula de estudantes igualmente dignos na escola anterior desses alunos. Tudo isso acarreta a mudança de recursos ao redor do distrito ou entre distritos, com o objetivo de aprimorar a performance de uma determinada escola (e, por extensão, do diretor). Fechar, mudar as atitudes ou reconstituir escolas, acarreta os mesmos resultados. Tais atitudes apenas movem recursos ao redor do sistema com o pretexto de se livrar de “maus professores” (Malen, Croninger, Muncey e Redmond-Jones, 2002). A antiga noção de diretores como líderes instrucionais, ajudando todos os professores a melhorar, aumenta a capacidade do sistema. O modelo empreendedor não.

Ao menos um negócio empresarial pode argumentar que seu próprio interesse na construção de um negócio bem-sucedido permite que ela sustente a si e à sua família, e crie empregos para outros. Ele busca escapar de bons funcionários de outras empresas, porque estão em concorrência por clientes. Esta é a natureza de um negócio.

Porém, em sistemas de escolas públicas, ver uma escola como “meu negócio” ou como uma “*start-up*”, desenvolve pressões para recrutar bons professores de outras escolas, para rejeitar crianças que podem diminuir os resultados dos meus exames, e para promover a minha escola a pais que estão distantes. A natureza de uma escola pública é trabalhar para o bem comum de todas as famílias e crianças, não apenas na “minha escola”. É difícil imaginar como isso pode ser visto como um serviço ou uma proteção de todas as crianças, e não há evidências que comprovem níveis de maior realização. De fato, há evidências de que isso se agrega a um sistema de escolas públicas já altamente estratificadas e segregadas (Frankenberg, Siegel-Hawley e Wang, 2011).

Também há evidências de que o foco no uso de pontuações de exames como métrica para a competição fez com que os líderes das escolas focassem menos nas habilidades não cognitivas, eliminando a dimensão afetiva, física, política e sócio emocional do aprendizado. Reardon (2013), ao discutir sobre um desfalque social em exames e frequência escolar, indica que

Uma tendência relacionada aos últimos 20 anos é a crescente diferença de classe social em outras escalas importantes das “*soft skills*” dos adolescentes, e comportamentos relacionados ao envolvimento cível como a participação em atividades extracurriculares, esportes e clubes acadêmicos; voluntariado e participação na vida comunitária; e auto relatos de confiança (Putnam, Frederick, & Snellman, 2012).

É evidente que as escolas públicas para famílias pobres e crianças carentes não foram muito boas há trinta anos atrás, antes de uma lógica mercadológica entrar na educação. Mas se os distritos continuassem a se concentrar em um *ethos* de comunidades de aprendizado profissional de serviço público e, em última análise, de pedagogias mais favoráveis à cultura, talvez eles tivessem mais progresso até agora do que usando exames de alto risco e lógica de mercado para “incentivar” e punir professores e diretores. Nós nunca saberemos quanto progresso poderíamos ter feito. Mas nós sabemos que perdemos muitos professores e diretores importantes (talvez mais do que alguns medíocres) porque já não sentiram que poderiam usar seu juízo profissional para defender o que eles sabem que é melhor para as crianças. O empreendedorismo pode ser um recurso maravilhoso para alguém iniciando um negócio, mas muitas vezes tem sido problemático, de muitas formas, para o nosso sistema de educação pública.

O ensino e administração escolar como profissão tem sido atacado há muito tempo, e algumas das críticas têm mérito (Friedrich, 2014; Levine, 2006). As burocracias tradicionais e o modelo mais antigo de profissionalismo foram notáveis por resistir à mudanças e por não atender às necessidades de muitas crianças nas áreas urbanas (Meier, 1995; Payne, 2008; Rogers, 2006). Além disso,

as reivindicações escolares pelo profissionalismo frequentemente marginalizaram as vozes de pais e comunidades de baixa renda (Driscoll, 1998; Green, 2015). A tarefa a seguir é não apenas reafirmar o profissionalismo “tradicional” por atacado, mas sim compreender melhor como resistir às graves agressões dirigidas aos profissionais, reconhecendo as fraquezas dos modelos tradicionais de treinamento e responsabilidade profissional. Essa resistência insistiria em um *ethos* profissional com participação democrática, tendo o bem público em seu centro.

Felizmente, existem caminhos alternativos para o profissionalismo que não envolvem a desprofissionalização e a eliminação da formação e certificação acadêmica, mas sim a construção de uma maior confiança profissional e social e uma maior inclusão daqueles a quem servimos, quer sejam pacientes, estudantes, soldados ou detentos. Os profissionais democratas não desejam uma reafirmação do que muitas pessoas veem como a perda de seu senso de status e autoridade. Em vez disso, eles procuram democratizar suas práticas e suas organizações. Os movimentos em bioética, jornalismo público e justiça restaurativa são exemplos de profissionais que procuram recuperar a confiança pública. Dzur (2008) acredita que

Longe de um movimento anti-institucional e desprofissionalizante, tais reformas ainda valorizam o conhecimento específico e especializado de um jornalista e editor experiente, de um médico pesquisador e de um advogado e juiz experientes. À medida em que eles tentam ser mais democráticos e ajudar pessoas a adquirir habilidades úteis para a sociedade, eles também buscam transformar conceitos de profissionalismo, mesmo estando em um caminho antiprofissional. (Dzur, 2008, p. 3)

É interessante como a maioria das reformas que tentam melhorar a educação tenham sido importadas dos negócios, mas existem outros setores que podem ser mais apropriados para buscar ideias. Por exemplo, o conceito de justiça restaurativa foi importado para a educação, a partir da justiça criminal.

CONCLUSÃO

Fenwick (2016) faz uma distinção entre a *responsabilidade* e a *prestação de contas* profissional. A responsabilidade profissional refere-se à “expectativa que os profissionais devem corresponder às demandas sociais, de uma determinada maneira. Já a prestação de contas é sobre como os profissionais devem justificar ou prestar contas pelas formas como eles realizam aquelas responsabilidades” (Fenwick, 2016, p. 9). Enquanto a responsabilidade profissional é centrada no julgamento e na ética do profissional, a prestação de contas é centrada na adequação profissional aos indicadores externos impostos a ele. Como podemos ver, os sistemas de

prestação de contas que presenciamos pressionam o “novo” profissional a se comportar de forma irresponsável.

O exemplo que abriu este artigo ilustra como os professores que optaram por uma abordagem mais humanizadora em relação aos alunos do nono ano que queriam reter, foram encorajados a utilizar planilhas dos resultados dos exames. Embora isso possa parecer um caso extremo, ressoa com a maioria dos professores que veem como responsabilidade atender a todos os alunos. Nosso segundo exemplo do gestor empreendedor ilustra a medida em que as políticas meritocráticas e baseadas no mercado levam os diretores a ignorar as necessidades sociais em favor de sua escola, seus alunos e suas carreiras. Assim como o policial precisa apreender mais um menor de idade para cumprir com seus números constantes, os profissionais então sendo cada vez mais instigados para comportamentos irresponsáveis, através de um sistema estreito de prestação de contas. Solbrekke e Sugrue (2014) argumentam que a noção de responsabilidade profissional leva a uma atividade mais proativa, enquanto a prestação de contas resulta em comportamentos mais reacionário.

Isso levanta a questão da resistência profissional às medidas de responsabilização que pressionam os profissionais a se comportarem “de forma irresponsável”. Como os profissionais podem “resistir” de forma responsável aos esquemas de responsabilidade “irresponsáveis”? E quanto risco os profissionais estão dispostos a tolerar, quando se sentem comprovadamente obrigados a resistir a políticas irresponsáveis? A resistência efetiva teria que considerar como os profissionais da educação compreendem e negociam um complexo ecossistema de políticas federais e estaduais, mandatos distritais, filantropia de risco, redes de políticas, grupos locais de advocacia e concorrência no mercado (Koyama, 2014). Deveria ser claro sobre não só a que ou a quem se está resistindo, mas também para que fim se deve a resistência. Também é mais eficaz e menos arriscado resistir coletivamente do que individualmente. Existem muitos exemplos de profissionais que se envolvem individual e coletivamente às políticas educacionais orientadas para o mercado e prescritivas de forma proativa, no que Achinstein, e Ogawa (2006) chamam de “resistência baseada em princípios”. Uma das nossas futuras tarefas como pesquisadores é colaborar com professores e líderes escolares para documentar as muitas formas individuais e coletivas de resistência.

REFERÊNCIAS

Achinstein, B., & Ogawa, R. (2006). (In) fidelity: What the resistance of new teachers reveals about professional principles and prescriptive educational policies. **Harvard educational review**, 76(1), 30-63.

Adamson, F., Astrad, B. Darling-Hammond, L. (2016). **Global educational reform: How privatization and public investment influence education outcomes**. New York: Routledge.

Anderson, G.L. & Montoro Donchik, L. (2015) The Privatization of education and policy-making: The American Legislative Exchange Council (ALEC) and network governance in the United States. **Educational Policy**. Online First.

Apple, M. W., & Jungck, S. (1992). You don't have to be a teacher to teach this unit: Teaching, technology and control in the classroom. In A. Hargreaves & M. Fullan (Eds.), **Understanding teacher development** (pp. 20-42). New York: Teachers College Press.

Au, W. (2011). Teaching under the new Taylorism: high-stakes testing and the standardization of the 21st century curriculum, **Journal of Curriculum Studies**, 43(1), 25-45.

Baker, B. (Sept. 9, 2017). Reality check: Trends in school finance. **School Finance 101**. <https://schoolfinance101.wordpress.com/2017/09/09/reality-check-trends-in-school-finance/>

Ball, S. (2001). Performativities and fabrications in the education economy: Towards the performative society. In D. Gleason & C. Husbands (Eds.), **The performing school: Managing, teaching and learning in a performance culture** (pp. 210–226). London: Routledge/Falmer.

Ball, S. and Junemann, C. (2012). **Networks, new governance and education**. Chicago: Policy Press.

Barker, J. (1993). Tightening the iron cage: Concertive control in self-managing teams. **Administrative Science Quarterly**, 38(3), 408-437.

Barton, P. E., & Coley, R. J. (2010). **The Black-White Achievement Gap: When Progress Stopped**. Policy Information Report. Educational Testing Service.

Beck, U. (1992) **Risk Society: Towards a New Modernity**. New Delhi: Sage.

Biesta, G. (2007). Why “what works” won’t work: Evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. **Educational Theory**, 57(1), 1-22.

Boggs, C. (2001). **The End of Politics**. New York: Guilford Press.

Bottery, M. (1996). The challenge to professionals from the New Public Management: Implications for the teaching profession. **Oxford Review of Education**, 22(2), 179-197.

Brown, E. & Makris, M.V. (2017): A different type of charterschool: in prestige charters, a rise in cachet equals a decline in access, **Journal of Education Policy**, DOI: 10.1080/02680939.2017.1341552

Burch, P. (2009). **Hidden markets: The new education privatization**. New York: Routledge.

Burch, P. (2014). **Equal Scrutiny: Privatization and accountability in digital education**. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Burris, V. (2008). The interlock structure of the policy-planning network and the right turn in U.S. state policy. **Research in Political Sociology**, 17, 1-35.

Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C. and McPartland, J. (1966). **Equality of educational opportunity**. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

Convertina, C. (2017). State disinvestment, technologies of choice and ‘fitting in’: Neoliberal transformations in U.S. public education. **Journal of Education Policy**, 32(6), 832-854.

Cohen, M. (2013). In the back of our minds always’: reflexivity as resistance for the performing principal. **International Journal of Leadership in Education**, 1-22.

Crawford, J. (June, 6, 2007). A Diminished Vision of Civil Rights: No Child Left Behind and the growing divide in how educational equity is understood. *Education Week*, 26(39), 31,40.

Denhardt J. & Denhardt, R. (2011). **The new public service: Serving, not steering**. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

DiPaola, M. & Tschannen-Moran, M. (2005). Bridging or buffering? The impact of schools' adaptive strategies on student achievement. **The Journal of Educational Administration**, 43(1), 60-71.

Driscoll, M.E. (1998). Professionalism versus Community: Is the Conflict between School and Community about to Be Resolved?. **Peabody Journal of Education**, 73(1), 89-127.

Evetts, J. (2009). New professionalism and New Public Management: Changes, continuities, and consequences. **Comparative Sociology**, 8, 247-266.

Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. **Current Sociology**, 59(4), 406-422.

Exworthy, M., & Halford, S. (1999). **Professionals and the new managerialism in the public sector**. Buckingham: Open University Press.

Fang, L. (Aug. 9, 2017). Sphere of influence: How American libertarians are remaking Latin American politics. **The Intercept**. <https://theintercept.com/2017/08/09/atlas-network-alejandro-chafuen-libertarian-think-tank-latin-america-brazil/>

Fenwick, T. (2016). **Professional responsibility and professionalism: A sociomaterial examination**. New York: Routledge.

Fisher, M. (2009). **Capitalist realism: Is there no alternative?** Hants, UK: Zero Books.

Foster, W. (1986). **Paradigms and promises: New approaches to educational administration**. Buffalo: Prometheus Books.

Foucault, M. (1991) [1978]. "Governmentality", Lecture at the College de France, Feb. 1, 1978. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.) **The Foucault effect: Studies in governmentality**. Chicago: University of Chicago Press.

Frankenberg, E., Siegel-Hawley, G., & Wang, J. (2011). Choice without equity: Charter school segregation. **Education Policy Analysis Archives**, 19 (1). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/779>

Freidson, E. (2001). **Professionalism: The third logic**. Cambridge: Polity

Friedman, M. (1962). **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press.

Friedrich, D. (2014). "We brought it on ourselves": University-based teacher education and the emergence of boot-camp-style routes to teacher certification. **Education Policy Analysis Archives**, 22(2), 21.

Gates, B. (Feb. 28, 2011). How teacher development could revolutionize our schools. **Washington Post**. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/27/AR2011022702876.html>

Gonzalez, N., Moll, L., Amanti, C. (2005). **Funds of knowledge: theorizing practices in households and classrooms**. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Green, T. (2015). Leading for urban school reform and community development. **Educational Administration Quarterly**, 51(5), 679-711.

Harvey, D. (2005). **A brief history of neoliberalism**. Oxford, UK: Oxford University Press.

Honig, M. & Rainey, L. (2012). Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here? **Educational Policy**, 26(2), 465-495.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? **Public Administration**, 69, 3-19.

Jarl, M., Fredrikson, A. & Persson, S. (2011). New public management in public education: A catalyst for the professionalization of Swedish school principals. **Public Administration**. 90(2), 429-444.

Keil, R. (2009). The urban politics of roll-with-it neoliberalization, **City**, 13(2-3), 231-245.

Kickert, W. (1995). Steering at a distance: A new paradigm of public governance in Dutch higher education. **Governance**, 8(1), 135-157.

Koyama, J. (2014). Principals as bricoleurs: Making sense and making do in an era of accountability. **Educational Administration Quarterly**, 50(2), 279-304.

Lakoff, G. (2008). **The political mind: Why you can't understand 21st-century politics with an 18th-century brain**. New York: Viking.

Levine, A. (2006). **Educating school teachers**. Princeton, N.J.: The Education Schools Project.

Meier, D. (1995). **The Power of their ideas**. Boston: Beacon Press.

Meyer, H. & Rowan, B. (2006). Institutional analysis and the study of education. In H. Meyer & B. Rowan (Eds.). **The new institutionalism in education** (pp. 1-14) Albany: SUNY Press.

Milstein, M. (1990). Plateauing as an occupational phenomenon among teachers and administrators. **Journal of Personnel Evaluation in Education**, 3(4), 325-336.

Mungal, A.S. (2016). Teach For America, Relay Graduate School, and the charter school networks: The making of a parallel education structure. **Education Policy Analysis Archives**, 24(17). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2037>

Payne, C. (2008). **So much reform. So little change**. Cambridge, MA: Harvard.

Putnam, R. D., Frederick, C. B., & Snellman, K. (2012). **Growing class gaps in social connectedness among American youth**. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School of Government. https://sites.hks.harvard.edu/saguaro/research/SaguaroReport_DivergingSocialConnectedness_20120808.pdf

Reardon, S. (May, 2013). The widening income achievement gap. **Educational Leadership**, 70(8), 10-16.

Robertson, S., Verger, A., Mundy, K., & Menashy, F. (Eds.) (2014). **Public private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world**. Cheltenham, UK: Edward Edgar Pub.

Rogers, (2006), **110 Livingston Street: Politics and bureaucracy in New York City school system**. Clinton Corners, NY: Eliot Werner Pub.

Rose, N. (1993). Government, authority, and expertise in advanced liberalism. **Economy and Society**, 22(3), 283-300.

Sahlberg, P. (2015). **Finnish lessons, 2.0: What can the world learn from educational change in Finland?** New York: Teachers College Press.

Scott, J. (2009). The politics of venture philanthropy in charter school policy and advocacy. **Educational Policy**, 23 (1), 106-136.

Scott, J. (2011). Market-driven education reform and the racial politics of advocacy. **Peabody Journal of Education**, 86, 580-599.

Selwyn, N. (2011). 'It's all about standardization'--Exploring the digital (re) configuration of school management and administration. **Cambridge Journal of Education**, 41(4), 473-488.

Sennett, R. (2006). **The culture of the new capitalism**. New Haven, CT: Yale University Press.

Sennett, R. (1998). **The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism**. New York: Norton.

Shipp, D. (2012). Empowered or Beleaguered? Principals' Accountability Under New York City's Diverse Provider Regime. **Education Policy Analysis Archives**, 20(1).

Shipp, D. and White, M. (2009) A new politics of the principalship? Accountability-driven change in New York City. **Peabody Journal of Education**, 84(3), 350-373.

Smith Richards, J. (2006, Oct. 22). Cheating is up — among teachers Pressure for state-test success driving some to break the rules **The Columbus Dispatch**, p. 4.

Solbrekke, T. & Sugrue, C. (2014). Professional accreditation of initial teacher education programs: Teacher educators' strategies —between 'accountability' and 'responsibility', **Teaching and teacher education**, 37, 11-20.

Stillman, J. (2011). Teacher learning in an era of high-stakes accountability: Productive tension and critical professional practice. **Teachers College Record**, 113(1), 133-180.

Strathern, M. (Ed.) (2000). **Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics, and the academy**. London: Routledge.

Taylor, M. (2006). **From Pinochet to the 'third way': Neoliberalism and social transformation in Chile**. London: Pluto Press.

Trujillo, T. (2014). The modern cult of efficiency: Intermediary organizations and the new scientific management. **Educational Policy**, 28(2), 207-232.

Valli, L. & D. Buese. (2007). The changing roles of teachers in an era of high-stakes accountability. **American Educational Research Journal**, 44(3), 519-558.

Verger, A., Lubienski, C. & Steiner-Khamsi, G. (Eds.) (2016). **World yearbook of education, 2016: The global education industry**. London: Routledge.

Ward, S. (2011). The machinations of managerialism: New public management and the diminishing power of professionals. **Journal of Cultural Economy**, 4(2), 205-215.

Weick, K. (1976). Organizations as loosely-coupled systems. **Administrative Science Quarterly**. 21(1), 1-19.

Welch, A.R. (1998). The cult of efficiency in education: Comparative reflections on the reality and the rhetoric. **Comparative Education**, 34(2), 157-175.

GARY ANDERSON é Professor na Universidade de Nova York. E-mail: ga34@nuy.edu

*Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017*

L'action pédagogique des chefs d'établissements français: opportunités et tensions

***A ação pedagógica dos gestores principais de instituições francesas:
oportunidades e tensões***

***The pedagogical action of the main managers in french institutions:
opportunities and tensions***

***La acción pedagógica de los gestores principales de instituciones francesas:
oportunidades y tensiones***

ANNE BARRÈRE

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar as representações e as convicções dos gestores principais de instituições francesas de ensino médio da região Norte da França e demarcar as principais tensões com as quais esses gestores se confrontam em suas novas missões pedagógicas. O estudo é resultado de pesquisa qualitativa sobre o trabalho dos gestores principais e a partir das experiências de colaboração da autora em vários mestrados profissionais destinados a estes profissionais. Conclui-se que na instituição escolar, apesar de progredir pouco a pouco, a autonomia dos docentes ainda é pouco discutida e, na França, ainda é forte o estabelecimento da burocracia nas relações entre os profissionais que nela atuam. Ainda existe a influência das configurações locais das instituições e diversos fatores envolvidos em favor das novas missões estabelecidas para os gestores principais, objeto de estudo deste artigo.

Palavras-chave: gestores principais; ação pedagógica; instituição escolar.

Abstract: This article aims to present the representations and convictions of the main managers of French high school institutions in the Northern region of France and to highlight the main tensions with which these managers confront each other in their new pedagogical missions. The study is the result of a qualitative research on the work of the main managers and from the experiences of the collaboration of the author in several professional masters for these professionals. It is concluded that in the school institution, although progressing little by little, the autonomy of the teachers is still little discussed and in France, the establishment of bureaucracy in the relations between the professionals who work in it is still strong. There is still the influence of the local configurations of the institutions and several factors involved in favor of the new missions established for the main managers, the object of study of this article.

Keywords: main gestors; pedagogical action; school institution.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo presentar las representaciones y las convicciones de los gestores principales de instituciones francesas de enseñanza secundaria de la región Norte de Francia y demarcar las principales tensiones con las cuales esos gestores se confrontan en sus nuevas misiones pedagógicas. El estudio es resultado de investigación cualitativa sobre el trabajo de los gestores principales y a partir de las experiencias de colaboración de la autora en varias maestrías profesionales destinadas a estos profesionales. Se concluye que en la institución escolar, aunque desarrolle poco a poco, la autonomía de los docentes todavía es poco discutida y, en Francia, aún es fuerte el establecimiento de la burocracia en las relaciones entre los profesionales que en ella actúan. Aún existe la influencia de las configuraciones locales de las instituciones y diversos factores envueltos a favor de las nuevas misiones establecidas para los gestores principales, objeto de estudio de este artículo.

Palabras clave: gestores principales; acción pedagógica; institución escolar.

INTRODUCTION

Les chefs d'établissement français de l'enseignement secondaire¹ ont vu, depuis la décentralisation des années 1980, grandir leur légitimité pédagogique. Cette décentralisation, malgré tout mesurée puisqu'elle n'a pas remis en question les programmes et le recrutement nationaux des enseignants, a néanmoins accordé des marges de manœuvre aux établissements scolaires, en particulier dans le domaine de dispositifs d'aide et de soutien, mais aussi en lui demandant de construire un projet, pertinent sur un territoire. Du coup, à côté des tâches d'organisation et d'administration traditionnelles, qui comportaient certes des aspects pédagogiques, mais sans qu'ils soient explicités comme tels, sont apparues des missions d'impulsion et d'animation des équipes enseignantes, devant s'intégrer à une politique générale d'établissement tenant compte des spécificités et des évolutions du contexte scolaire local. La pédagogie est alors mise au cœur du management scolaire, non réductible à l'ancienne direction des établissements, qui ne supposait que de « faire tourner » les établissements scolaires. Il s'agit désormais aussi de les « faire bouger », de les faire évoluer.

Pourtant, la mise en œuvre de ces nouvelles missions ne va pas sans un certain nombre de tensions. C'est à partir d'une enquête qualitative sur le travail des chefs d'établissements, effectuée dans la région Nord de la France au début des années 2000 mais aussi à partir de nos expériences d'intervention dans plusieurs

1 Nous nous intéressons aux principaux de collèges (élèves de 11 à 15 ans) et aux proviseurs de lycée (élèves de 16 à 18 ans). Les écoles françaises ont des directeurs, mais ils gardent souvent une classe alors que les chefs d'établissement sont totalement déchargés de cours, ils n'évaluent pas les enseignants contrairement aux chefs d'établissement.

masters professionnels destinés aux chefs d'établissement², que nous essaierons de cerner les contours fluctuants d'un management pédagogique en émergence, à la recherche de sa zone d'expertise et de ses modes d'intervention. Partir de l'expérience quotidienne de travail des équipes de direction, et en particulier de leurs relations avec les enseignants nous paraît à ce niveau fructueux, car en la matière et pour reprendre les propos de Christophe Dejours (1998), il est parfois difficile d'empêcher que le « discours de l'organisation ne recouvre le réel du travail ». Or, si l'ensemble des chefs d'établissement adhère très majoritairement à la nouvelle définition de leurs missions, et au projet officiel de devenir « le premier pédagogue de l'établissement », c'est à l'épreuve de leur quotidien de travail que cette adhésion est concrètement confrontée.

Il nous paraît important tout d'abord de cerner les représentations et convictions des chefs d'établissement en la matière avant d'en venir aux deux piliers de leur action : la recherche d'efficacité et celle de l'implication des enseignants dans l'établissement, puis de cerner les tensions principales auquel les confrontent leurs nouvelles missions pédagogiques.

LES CONCEPTIONS PEDAGOGIQUES DES CHEFS D'ETABLISSEMENTS

Même si l'expertise pédagogique du chef d'établissement se définit comme transversale aux classes et aux disciplines, il peut être malgré tout pertinent d'enquêter sur le rapport à la pédagogie des chefs d'établissement, qui apparaît d'abord lié à un passé d'enseignant, qu'ils sont majoritaires à avoir connu³. Mais il se définit aussi, dans le cadre de leurs nouvelles fonctions, à partir d'une observation critique des enseignants.

DES MOTIVATIONS CONTRASTÉES

Lorsqu'on les interroge sur leurs motivations dans cette nouvelle carrière, la totalité des chefs d'établissement autrefois enseignants dit avoir ressenti ou

2 Depuis 2008, nous sommes intervenue successivement dans le master Ressources humaines dans les Institutions Educatives de l'université de Lille 3, dans le master M@dos de l'ESEN, dans le master POSEFI et la formation continue de Lille 3, et enfin à Genève et à Lausanne dans la formation FORDIF destinée aux cadres éducatifs suisse.

3 Les enseignants constituent encore environ les trois quarts des personnels de direction recrutés en France, même si leur provenance a tendance à se diversifier, en direction des personnels de direction et d'orientation, mais aussi à l'intérieur des enseignants eux-mêmes, en voyant désormais davantage d'enseignants du primaire, de l'enseignement adapté devenir chefs d'établissement. Le recrutement se fait par concours national.

éprouvé l'étroitesse du cadre de la classe. Devenir chef d'établissement, c'est alors et d'abord avoir une vision plus large des problèmes et surtout une sphère plus large d'action.

Certains d'entre eux reconnaissent volontiers que ce tournant a été pris pour contrer une certaine impression de stagnation professionnelle, comme ce principal de collège : « *Il y en a qui ont la pédagogie chevillée au corps comme les instits Troisième République, qui sont passionnés par le contact avec les élèves, moi j'étais mal à l'aise, une certaine lassitude* ». Sont évoquées les impressions de routine ou la vision de collègues plus âgés, déjà désabusés. Ces chefs d'établissement n'ont pas de motivation pédagogique précise, c'est plutôt de gérer un autre niveau organisationnel, l'établissement qui les pousse à cette évolution de carrière.

Mais, pour une forte minorité des enquêtés, ayant fait l'expérience pratique continue et convaincue de pédagogies innovantes, il s'agit plutôt de prolonger ces expériences à un autre niveau. Ce sont alors des convictions pédagogiques fortes, voire un certain militantisme, qui sont le moteur de la motivation à changer de métier..

En fait, on est là devant deux cas de figure différents, qui peuvent avoir des conséquences sur le plan du positionnement pédagogique. Dans le premier, la dimension de rupture est assez vive avec le métier d'enseignant mais ne s'accompagne pas de prises de positions pédagogiques marquées. Mais dans le deuxième, la volonté de prolonger la classe par d'autres moyens, s'accompagne d'une vision plus claire et normative de l'avantage de pédagogies nouvelles ou actives, différenciées, parfois sous l'égide revendiquée de pédagogues tels que Freinet ou la Programmation Neuro Linguistique. (PNL) Nous verrons que cette situation pourra susciter davantage de tensions dans le rapport avec les enseignants.

DES CRITIQUES ENGAGÉS DU JUGEMENT ENSEIGNANT

Hormis cette minorité d'anciens innovateurs pédagogiques, qui peuvent se prononcer nettement en faveur de certains types de pédagogies, les chefs d'établissement ont-ils des convictions communes ? On peut parler de convictions « en creux », largement convergentes autour de la dénonciation de ce qu'on pourrait appeler la « pédagogie négative » de certains enseignants. Démoralisés, pessimistes, voire fatalistes, les enseignants ne croiraient pas assez à leur propre faculté d'améliorer les résultats des élèves, ils les décourageraient en exerçant davantage leur rôle d'arbitre que d'entraîneur (Merle, 1996 ; 1998). Cette pédagogie négative admet principalement deux entrées.

La première est celle de l'évaluation enseignante, que les chefs d'établissement sont de fait amenés effectivement à assumer lors des conseils de classe, ou des bulletins scolaires remis en fin de trimestre aux familles. Si la majorité d'entre eux redoutent ces réunions, c'est précisément parce que, selon eux, la négativité enseignante peut s'y exprimer largement. Les chefs d'établissement retrouvent là une partie des résultats de recherches sur l'effet Pygmalion, qui tend à montrer l'efficacité des représentations positives des enseignants sur les apprentissages des élèves, et à l'inverse l'effet contre-productif des attentes insuffisantes (Rosenthal, Jacobson, 1975 ; Felouzis, 1996). Comme le dit un proviseur de lycée professionnel, à propos des élèves de son établissement : « *Il y en a, pendant quelques années, ils ont eu un klaxon dans les oreilles et quatre ans de klaxon dans les oreilles, 'tu vaux rien, tu vaux rien, tu vaux rien', ils sont certains qu'ils valent rien* ».

Les enseignants sont soupçonnés de ne pas suffisamment adapter leurs évaluations aux efforts des élèves, à leurs projets, aux différentes sections dans lesquelles ils se trouvent, en gardiens d'un niveau intangible et abstrait.

Mais l'évaluation n'est souvent que la partie émergée de l'iceberg de la pédagogie négative. Pour un proviseur : « *C'est un tout, quoi, c'est une notation trop sévère, les élèves en difficulté restent en difficulté, on cherche pas à les faire progresser, c'est le cours magistral comme il y avait* ». La pédagogie traditionnel ou magistrale est moins critiquée en tant que telle que parce qu'elle est synonyme de démotivation ou d'aveu d'impuissance pédagogique, et sa condamnation reste assez générale et peu outillée : « *Il faut sortir du frontal* » dira ce principal, qui pourtant se dira, un peu plus tard, « *allergique à Meirieu⁴* ».

La seconde est celle de l'« incivilité enseignante », même si l'expression peut surprendre. Mais contrairement à ce que tend à construire un agenda médiatique et politique de la violence scolaire, où les attitudes des adultes sont peu remises en cause et où ils sont décrits comme victimes, les enseignants sont ici évoqués comme producteurs, sinon de violence, au moins de mots ou de gestes irrespectueux, en accord avec la classification de l'ethnologue Peter Woods qui distingue entre enseignants producteurs ou refroidisseurs de déviance (Woods, 1990). Déficit et excès d'autorité sont d'ailleurs à ce sujet renvoyés dos à dos, même si ce sont surtout les enseignants qui « cassent les élèves », décrits comme trop autoritaires, qui font l'objet des critiques les plus acerbes de la part des chefs d'établissement. Les entretiens comprennent un impressionnant répertoire d'actions enseignantes décrites comme injustifiables, copies lancées par terre, jeux

4 Philippe Meirieu est un pédagogue français ayant activement participé au mouvement de réflexion pour la rénovation du système scolaire français.

de mots ironiques sur les noms, y compris d'origine étrangère, des « choses qui ne se disent pas, entre autres, pas nécessairement racistes mais perçues comme telles », « brimade orale, fumiste, légume, des horreurs dans ce style-là... », « des noms d'oiseaux qui volaient, quoi... connard, gros tas ».

Le fait que le cœur de l'injure puisse être le jugement scolaire vient évidemment complexifier le débat et ramène au point précédent. Pour la plupart des chefs d'établissement, à l'instar de cette principale, c'est clair : « Rien que le fait de dire à un gamin, 't'es un bon à rien', c'est une insulte. C'est le nier dans ce qu'il est ». Un principal décrit le comportement d'un de ses enseignants en termes de « harcèlement pédagogique » : « Quelqu'un de très rigoureux à l'extrême et presque obsessionnel, quand il s'attache à un élève, il ne le lâchait plus au point où c'était de l'obsession, ça m'apparaissait comme de l'obsession ».

Ainsi, au travers de ces deux piliers de l'observation et de la critique enseignante, on voit que les chefs d'établissement sont amenés à autonomiser une sphère d'expertise « relationnelle », centrée autour des conséquences pédagogiques du jugement enseignant au sens large. Plus que des options pédagogiques précises, les chefs d'établissement se prononcent unanimement pour une pédagogie de la motivation, et mettent en doute la capacité de nombre d'enseignants à la mener à bien.

POUR LE TRAVAIL EN ÉQUIPE

Le dernier point qui fait consensus chez les chefs d'établissements est un plaidoyer, très partagé lui aussi, pour le travail en équipe, reposant sur la critique classique adressée à l'individualisme enseignant. Il est à la fois, de leur point de vue, un signe visible d'implication mais aussi un moyen pour eux d'agir, à partir de l'établissement, sur la classe elle-même, comme l'explique un principal : « Il y a des équipes qui n'ont pas réfléchi à leurs pratiques pédagogiques ; il s'agit de faire réfléchir les enseignants à des méthodes pédagogiques nouvelles, en une heure ou deux heures par mois / ... / il faudrait en discuter, se concerter avec les profs, mais en tout cas qu'à des moments donnés, on réunisse régulièrement un conseil d'enseignement pour réfléchir à des méthodes pédagogiques nouvelles, plus adaptées, qu'on ressente justement les besoins etc ».

On voit bien que s'instaure là une nouvelle norme d'évaluation⁵, pour le moment très peu formalisée, autour de l'implication dans l'établissement et non plus de l'activité dans la classe. Les « bons enseignants » sont alors ceux

5 Les chefs d'établissement les évaluent annuellement en leur attribuant une note administrative, qui compte pour 40% d'une note globale, attribuée à 60% par les inspections pédagogiques. Mais cette évaluation est très critiquée comme trop bureaucratique par els chefs d'établissement, ne leur donnant pas les moyens de reconnaître leur implication autrement que par une ou deux formules.

qui ont accepté d'une certaine manière l'élargissement de leurs tâches et dont le travail est aussi « visible » du point de vue de l'établissement. Ils sont investis dans des projets, ils prennent des responsabilités de coordination, de montage ou d'animation de dispositifs, ou, plus largement, sont ressentis comme ayant une attitude coopérative ou positive.

La part des enseignants que les chefs d'établissement estiment « moteurs » des équipes varie, mais autour d'une norme désignée dans la majorité des entretiens comme un « gros tiers » ou « une petite moitié », le reste étant divisé entre des enseignants qui ne travaillent « que » dans la classe, et « font leurs heures, sans plus » et une minorité d'enseignants réfractaires. Mais les enseignants dynamiques dans l'établissement sont-ils également de bons enseignants dans la classe ? Pour la majorité des chefs d'établissement, cette adéquation ne fait pas problème. L'enthousiasme manifesté dans l'établissement est forcément productif en classe. D'autres sont moins sûrs d'eux, comme ce principal dont l'épouse est une excellente enseignante mal reconnue dans son établissement car elle ne fait pas assez parler d'elle, selon lui, ou ce proviseur de lycée, qui met en cause certains projets : *« Qu'est-ce que c'est qu'un bon prof d'anglais ? C'est pas le prof qui emmène ses élèves trois jours à Londres... Je connais ici des gens de très grande valeur, qui ont parfois des difficultés à travailler en équipe, parce qu'ils aiment bien leur classe, ils ont personnalisé leur classe, leurs élèves, leur matériel et... qui sont très discrets. Et cette discrétion fait qu'ils ne savent pas se vendre ».*

Mais ces interrogations restent minoritaires, sans doute parce que la définition élargie du travail enseignant ne peut que faciliter les nouvelles tâches des chefs d'établissement en matière pédagogique et qu'elle correspond aux nécessités de la construction de l'espace de l'établissement. Ainsi, l'affirmation pédagogique des chefs d'établissement correspond également à celle d'une nouvelle figure normative du bon enseignant.

DE NOUVELLES MARGES DE MANOEUVRE

Mais passer des convictions à l'action ou d'impulsion confronte les chefs à l'articulation problématique de l'espace de l'établissement et de celui de la classe, ce qui explique une certaine prudence d'ensemble, surtout de la part des principaux de collège, davantage au contact direct des équipes, et désireux d'éviter une trop grande conflictualité avec les enseignants : il s'agit surtout de « *ne pas les brusquer* », « *ne pas les mettre mal à l'aise* », ou « *ne pas les braquer* ». Cette prudence, en rupture d'ailleurs avec un certain discours institutionnel, en tout cas en France, qui invite à assumer plus fermement des positions claires de management conflictuel, n'empêche pas les chefs d'établissement de ressentir une forte tension entre la

temporalité et les pratiques de la classe, auxquels ils n'ont accès qu'indirectement, et leur volonté fortement affirmée de « *faire bouger les choses* », et les gens, au premier chef les enseignants. Deux voies institutionnelles existent malgré tout pour réduire les tensions : l'existence –assez récente– d'un certain nombre de dispositifs pédagogiques transversaux qu'ils doivent animer et coordonner ; le pilotage par les résultats et la recherche de l'efficacité.

À LA RECHERCHE D'UNE PÉDAGOGIE D'ÉTABLISSEMENT

Les chefs d'établissement français sont aujourd'hui chargés d'organiser un ensemble de dispositifs qui peuvent incarner précisément cette pédagogie de la motivation et de l'encouragement, et pour lesquels ils doivent susciter l'engagement des enseignants. Ces dispositifs sont divers mais ont tous en commun de constituer des espaces d'intervention pédagogique différents de la classe ordinaire, et nécessitant des régulations à géométrie variable. S'ils ne remettent pas en cause l'autonomie des enseignants dans leur classe, ils l'entourent en fait plus ou moins étroitement.

On peut citer d'abord l'aide individualisée, l'incarnation par excellence de la « pédagogie positive »⁶. Il s'agit là, pour les chefs d'établissement, d'un moyen d'articuler préoccupation de l'hétérogénéité et culture de l'évaluation. Directement articulée avec la classe puisque ce sont en général les enseignants eux-mêmes qui sont censés faire face aux besoins de renforcement des élèves, elle constitue une sorte d'infléchissement organisationnel de la pédagogie différenciée et fait véritablement consensus chez les chefs d'établissement.

Les dispositifs interdisciplinaires sont aussi à mettre au compte de la pédagogie positive en ce qu'ils proposent des manières différentes de travailler, censés apporter un surcroît de motivation aux élèves et aux enseignants (Kerlan, 2003). Ces dispositifs, obligatoires au collège et au lycée, supposent que des enseignants de différentes disciplines encadrent des groupes d'élèves autour de projets variés. Par exemple, un principal raconte comment il a convaincu un enseignant d'arts plastiques de participer à un projet sur l'arbre, en partenariat avec un musée voisin, et en collaboration avec un enseignant de français. Très négatif au départ, l'enseignant a dû fléchir en fin de compte au vu de sa persévérance : « *Je suis revenu à la charge un peu, je suis un tenace, je suis pas un violent, je suis pas un brutal, mais je suis un tenace et en général, j'arrive à aller au bout de ce que je fais* ». En

6 À partir de la rentrée 2000 en collège, ont été mises en place des heures de remise à niveau en collège et une aide individualisée en cinquième. Au lycée, l'aide individuelle peut être dispensée, depuis 1984, sous forme de modules en petits groupes d'élèves dans les matières les plus importantes.

lycée professionnel⁷, les avis sont parfois plus pessimistes. Ce proviseur de lycée professionnel regrette le caractère obligatoire de ces projets dont certains sont du coup trop superficiels, de simples réponses à une commande hiérarchique. Ce sont parfois plutôt les enseignants de matière générale qui s'y investissent, dit-il, en raison des besoins de « remotivation » qui existent dans ces disciplines, mais seules quelques équipes, selon lui fonctionnant correctement : « *Quand le prof y croit, ça marche, quand le prof y croit pas, ça marche pas* ».

D'autres dispositifs ont vu le jour, autour de missions comme l'intégration des élèves handicapés, ou encore différentes actions d'éducation artistique et culturelle, ou prévention de santé.

Le projet d'établissement, obligatoire dans les établissements français depuis les années 1990, est le troisième cercle de cette pédagogie d'établissement. Pourtant, les manières de l'envisager sont très différentes selon les équipes de direction, et on peut même dire, puisque là aussi, il s'agit « d'y croire », qu'ils y croient différemment. Pour sept chefs d'établissements seulement, sur les quarante interrogés au vu de l'insistance officielle sur ce thème, le projet est global, et le cœur de la politique d'établissement. C'est plus souvent le cas dans les lycées. Dans ce lycée général, un proviseur a construit un projet tri-partite : « instruire, éduquer, former » dont il se plaint qu'il rencontre peu d'échos auprès des enseignants. En lycée professionnel, cette proviseure, ancienne innovatrice pédagogique, a également à cœur une mise en forme globale des actions : « *Maintenant, toutes les actions qui sont proposées au fil des années : les projets interdisciplinaires, les modules, les actions culturelles, éducatives, elles répondent toutes au projet d'établissement, à une priorité ou à une autre, toutes. Et maintenant, il y a un sentiment de forte appartenance au projet* ». Lorsqu'elle rencontre les enseignants par entretiens individuels, elle les interroge par ailleurs sur la manière dont ils se situent par rapport au projet d'établissement, et y interviennent. Mais d'autres chefs prennent bien plus de distance à ce sujet, l'un d'entre eux, répondant même, sans doute un peu par provocation que « *le véritable projet, c'est le bonheur dans l'établissement* ». Dans les faits, et lorsqu'il n'y a pas suffisamment de concertation avec les enseignants, le projet peut rester un document bureaucratique, élaboré « *dans l'intimité du bureau du chef* », que les enseignants, à la limite, ne connaissent pas.

Enfin, un dernier espace est ouvert par des dispositifs qui concernent surtout les collèges et au premier chef les collèges difficiles, classés en éducation

7 En France, existent des lycées généraux et techniques d'une part, et des lycées professionnels d'autre part. Depuis 2009, la scolarité des lycées professionnels a été alignée sur celle des lycées généraux et techniques et dure trois ans.

prioritaire⁸, au travers de la prévention ou la gestion de la violence scolaire et des élèves les plus difficiles (Glasman, Ouevrard, 2003). Certains dispositifs consistent à retirer certains élèves des classes – c’est le cas des classes relais (Martin, Bonnery, 2002) ; d’autres à ouvrir les écoles pendant les vacances, pour des activités scolaires et péri-scolaires. Ces dispositifs sont parfois demandés par les enseignants, mais parfois aussi jugés avec réticence, comme trop périphériques à leurs compétences, et fort consommateurs de temps. Là encore, les chefs d’établissement doivent faire preuve de persuasion et de capacités de mobilisation, lorsqu’ils jugent ces dispositifs positifs. Dans un des collèges, le principal n’a pas hésité à prendre ses distances avec certaines demandes d’action faites par le rectorat, de type classe-relais, au vu des difficultés pédagogiques de réintégration des élèves dans les classes ordinaires et de mise en cohérence de l’activité des classes. On voit par là que la pédagogie d’établissement ouvre des espaces de discussion, entre chefs d’établissement et enseignants, mais aussi entre les établissements eux-mêmes et les demandes des rectorats et des inspections.

Au total, c’est aussi la présence de nombreux dispositifs, en particulier dans certains établissements d’éducation prioritaire, qui favorisent la constitution d’un espace pédagogique dans l’établissement. En effet, ces dispositifs ayant pour caractéristique de proposer des organisations plus souples, et pas forcément organisés autour du face à face d’un enseignant et d’un groupe classe, ils demandent une régulation au niveau de l’établissement et offrent un espace d’initiative à la nouvelle action pédagogique des chefs d’établissements (Barrère, 2013)

A LA RECHERCHE DE L’EFFICACITÉ PÉDAGOGIQUE

Le deuxième pilier de l’action des chefs d’établissement vient sans nul doute de la diffusion grandissante d’une culture de l’évaluation dont les chefs d’établissement sont des relais privilégiés. L’évaluation fait désormais partie des tâches prescrites aux chefs d’établissements et les pousse à devenir des experts locaux de leur établissement. C’est en grande partie au travers du « pilotage par les résultats », de la production de « diagnostics partagés » que les équipes de direction sont censées exercer une mission pédagogique étayée par des constats précis. De nombreux indicateurs chiffrés évaluent à plusieurs niveaux (élèves, matières principales, établissements) les résultats de l’action éducative⁹. De plus, depuis 2002, un nouveau dispositif prévoit la réalisation, à leur entrée en fonction, par le

8 Les politiques d’éducation prioritaire existent depuis 1981 et constituent à doter les établissements accueillant des publics en difficulté scolaire et sociale de moyens supplémentaires. Ces politiques, constamment remaniées et mises en question mais cependant prolongées, sont périodiquement contestées dans leur efficacité.

9 Depuis 1994, les lycées ont à leur disposition des indicateurs de pilotage.

chef d'établissement lui-même, d'un audit interne de l'établissement, conduisant à se fixer des objectifs à quatre ans, contractualisés après discussion avec l'inspecteur d'académie¹⁰. Enfin, la pratique d'audits se répand dans le système éducatif à partir de la fin des années 1980. (Demailly et alii, 1998), contribuant évidemment largement à diffuser les principes et moyens de l'évaluation. Du coup, les chefs d'établissement et les équipes de direction ne peuvent que chercher à interpréter et à commenter les chiffres présents dans les établissements, pour tenter de circonscrire des marges d'action et de bâtir des stratégies pertinentes. Comment peut-on analyser ces interprétations et commentaires ?

Tout d'abord, ces « récits sur les résultats » contiennent en germes ce qu'on pourrait appeler la certitude d'un « effet chef d'établissement », d'un lien entre l'action du chef d'établissement et les performances scolaires, peu relayé d'ailleurs de manière aussi affirmative, du moins en France, par les résultats experts¹¹. Il est évidemment surtout mis en avant par les directions qui ont vu les résultats de l'établissement s'améliorer depuis leur nomination. Au-delà de la liste des qualités personnelles du bon chef d'établissement, volontariste, travailleur, présent au quotidien, les chefs d'établissement « en réussite » argumentent également davantage sur les décisions qu'ils ont prises et qui, selon eux, ont permis cette progression. La certitude d'avoir été efficace rend évidemment confortable la production d'hypothèses qui peuvent paraître parfois bien ponctuelles. Un proviseur de lycée peut, par exemple, arguer de la mise en place de l'aide individualisée en seconde pour expliquer une augmentation de vingt points au bac l'année précédente, alors que l'efficacité générale de cette aide est loin d'être avérée (Duru-Bellat, 2002). Un autre proviseur attribuera de bons résultats dans la section mécanique de son lycée professionnel à la création d'un centre de ressources et à la meilleure communication entre les enseignants de différentes disciplines.

Un deuxième aspect structurel de ces récits est la tendance forte à surévaluer les marges d'action locale. La tendance à raisonner constamment, comme les indicateurs, en dégageant une « valeur ajoutée » d'un établissement scolaire, « toutes choses étant égales par ailleurs », fait souvent oublier les changements de composition sociale du public pour se focaliser sur les facteurs internes de progression (Meuret 2000 ; Cousin, 2000). Un proviseur de lycée,

10 De plus dans le cadre d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les établissements sont incités, depuis 2006, à construire un programme d'actions déclinables par objectifs, sans que ces dispositions aient pour l'instant, un caractère obligatoire.

11 Au sens strict du terme, c'est-à-dire d'une relation claire entre style de direction et performances (Meuret, 2003 ; Grisay, 2006), un résultat qui est très difficile à faire admettre aux acteurs intéressés ! Mais le terme « effet chef d'établissement » est souvent employé dans un sens beaucoup plus large, et de ce point de vue incontestable, lorsqu'il désigne l'importance du chef d'établissement dans la vie et le fonctionnement local.

qui pour contrecarrer l'élitisme de son établissement, l'ouvre à des familles plus populaires, qu'il détourne de l'établissement privé voisin, s'interroge pourtant longuement sur les facteurs pédagogiques qui ont déclenché, par la suite, une baisse au niveau des performances, alors qu'elle est sans doute imputable en grande partie à la modification du public. A rebours, ce sont parfois les directions d'établissement qui rappellent à leur hiérarchie l'impact des changements socio-démographiques sur les résultats. Ainsi, ce principal de collège dont les résultats au brevet ont baissé de vingt points en un an se défend lors d'un audit en montrant comment les meilleurs élèves ont « fui » vers un établissement privé voisin. Ce sont pourtant les stratégies pédagogiques des équipes qui seront mises en cause par les inspections, lors de journées que le principal qualifiera de tendues. En définitive, l'existence même de la culture d'évaluation, et la logique de récit qui l'accompagne, vont de pair avec la recherche de marges d'action, et donc de la tendance à l'éviction du champ de raisonnement de ce sur quoi on ne peut, par définitions, que très difficilement agir. Mais ces tâches émergentes d'expertise locale donnent évidemment une forte légitimité aux chefs d'établissement pour agir.

Bien des chefs d'établissement raisonnent et parlent aujourd'hui comme des experts de leurs établissements, plus ou moins sûrs d'eux-mêmes, de l'efficacité de leur propre politique. Les solutions institutionnelles les plus en cours : travail en équipe, évaluations communes, pédagogies différenciées, aide individualisée, voire projet d'établissement sont créditées généralement d'efficacité, d'autant plus précisément d'ailleurs qu'elles ne sont que peu ou mal mises en œuvre pour le moment, faute de mobilisation suffisante. Elles donnent alors un contenu à l'établissement de stratégies prospectives dans la visée d'un progrès local.

TROIS TENSIONS STRUCTURELLES

Ces deux lignes d'action sont plus ou moins mises en œuvre selon les établissements, la cohésion et la mobilisation des équipes enseignantes, le volontarisme des équipes de direction. Mais au-delà des différences contextuelles, on peut distinguer trois grandes tensions structurelles.

UN ARRIÈRE DE TRAVAIL NON FAIT

La première d'entre elles, matricielle, met en concurrence ces nouvelles tâches avec les tâches de l'administration¹², qui aux dires des chefs d'établissement,

12

La demande d'un secrétaire général dans les établissements, auquel ils pourraient déléguer une partie

ne se sont pas allégées, loin de là, ces dernières années, et surtout avec l'énorme continent du « travail relationnel » où la présence du chef d'établissement et les rendez-vous formels et informels qu'il assume avec les uns et les autres, sont de grands consommateurs de temps et d'énergie. Les chefs d'établissement se plaignent de ne jamais pouvoir « réfléchir », « prendre du recul », « construire une vision des choses » et vivent avec la sensation d'un arriéré constant de « travail politique » non fait. Enfermés dans leur bureau pour de mauvaises raisons bureaucratiques, ils pensent parfois qu'ils pourraient l'être pour de « bonnes raisons prospectives », comme l'exprime ce proviseur : « *Organiser les bacs blancs¹³, les conseils de classe, est-ce qu'il faut avoir passé le concours chef d'établissement pour faire ça ? Ça nous permettrait, nous semble-t-il, de nous consacrer aux vraies tâches qui sont celles de la pédagogie, de la marche de l'établissement, vraiment le rôle politique* ». Tracer la route de l'établissement, dessiner les contours du futur, est alors défini comme le cœur du travail, avec parfois une affirmation de la posture classique du « décideur solitaire ». Pour d'autres, il s'agit davantage de « surfer » sur les propositions enseignantes, même au prix d'une sorte d'auto-censure et de frustration structurelle d'action : « *Des propositions, j'en ai, des idées, j'en ai mais ça n'est pas à moi...* ». Mais de toutes façons, la plupart des enquêtés évoquent un défaut de dégagement structurel qui les rendrait plus réflexifs sur l'action (Maroy, 2002). Les tâches du management pédagogique viennent alors grossir un pôle d' « idéal au travail » qui pèse mentalement, par son absence de réalisation, sur le quotidien du métier (Dujarier, 2006).

IMPLICATION VS EFFICACITÉ ? LES RELATIONS CHEFS D'ÉTABLISSEMENT-ENSEIGNANTS À L'ÉPREUVE

La deuxième tension, décisive, concerne les conséquences de l'émergence du management pédagogique sur l'encadrement des enseignants. En effet, si, théoriquement, le pilotage par les résultats et la nécessité de mobiliser des équipes pour des actions dans l'établissement sont tout à fait conciliables et constituent même les deux piliers solidaires du discours du changement organisationnel par les directions d'établissements, cette équation peut s'avérer problématique dans les faits.

En effet, comme certaines recherches le confirment, il n'y a pas forcément de corrélation entre l'efficacité pédagogique et la mobilisation dans l'établissement

du travail administratif, est une demande récurrente du principal syndicat des chefs d'établissement français, le SNPDEN, depuis de nombreuses années.

13 Le baccalauréat est l'examen qui termine le cursus de l'enseignement secondaire en France et donne accès à l'université. Un examen « blanc » veut dire un essai, un entraînement avant le véritable examen.

(Felouzis, Perroton, 2007). Du coup, face aux constats négatifs établis lors d'une évaluation (et donc, ne l'oublions pas, sujette à révision ou discussion), ou face à un désaccord sur l'efficacité supposée d'un projet, une équipe de direction peut alors prendre des mesures qui sont susceptibles de décourager l'implication des enseignants, voire d'engendrer des conflits inédits. Elle peut par exemple s'opposer à la continuation de projets jugés importants pour les équipes, en arguant de leur peu d'impact apparent sur les résultats.

C'est le cas dans l'enquête, dans deux collèges. Dans l'un, une action « Livres en fête », réalisée depuis plusieurs années par les enseignants de français, est supprimée, au motif d'une « moins-value » récurrente de l'équipe dans les évaluations. Son diagnostic est net : « *Les gamins qui étaient arrivés en 97 étaient arrivés avec une plus-value en français de 6% aux évaluations, fin d'année scolaire au niveau du brevet, moins 17%. Moins 17% et la plus-value de 6 que je retire – 23%. Où est la plus-value avec une autre fête du livre ? En revanche, les mêmes élèves en maths, ils étaient arrivés, c'est très paradoxal, j'ai les chiffres-là, j'ai travaillé sur le diagnostic de mon établissement l'année dernière, j'ai tout repris, tous les chiffres, les mêmes élèves, en mathématiques, en 97, arrivés en sixième, ils avaient une plus-value de 23%, c'était complètement opposé* ». La conclusion l'est également : « *Les professeurs qui avaient une plus value de 6% se sont reposés pendant 4 ans* ». Dans un autre collège, un dispositif relais interne visant à prendre en charge les élèves exclus de cours, et qui était devenu, selon la principale, une rente d'heures supplémentaires pour quelques enseignants, sans réel impact sur les élèves eux-mêmes, est lui remis en question. Les conflits seront vifs, et la principale quittera d'ailleurs l'établissement peu après, après une généralisation des blocages relationnels. Certains chefs d'établissement, minoritaires il est vrai, peuvent également être amenés à remettre en cause une trop grande abondance des projets strictement éducatifs, proches de la vie scolaire, comme les challenges sportifs, les actions humanitaires ou certains voyages. À l'unisson de certains chercheurs qui mettent en garde contre l'envahissement de l'« ordinaire de la classe » par l'« extraordinaire du projet » (Bouveau, Rochex, 1997), ils se demandent s'il ne vaut pas mieux se recentrer sur les difficultés d'apprentissage et fustigeant ce qu'on pourrait appeler l'inflation du périphérique.

De façon quelque peu paradoxale, une autre tension existe aussi lorsque certains chefs d'établissement en viennent presque à déplorer les bons résultats d'enseignants qu'ils trouvent critiquables à bien des égards – pédagogies trop magistrales, manque d'implication dans l'établissement –, mais face auxquels ils ne peuvent guère arguer de mauvaises performances pour prôner un changement de pratiques. Ils sont ainsi privés de la légitimité que donne la « réactivité » à

une situation critique, voire catastrophique. Les bons résultats sont ainsi un frein à l'action potentielle de la direction et à leur demande de mobilisation dans l'établissement.

Bref, comme les enseignants face aux élèves, pris dans le dilemme de l'arbitre et de l'entraîneur (Merle, 1998), certains chefs d'établissements ont à cœur de ne pas « décourager » les enseignants méritants –c'est-à-dire investis dans l'établissement, alors que d'autres jugent prioritaires de les mettre face à la vérité –leur vérité le plus souvent- en matière d'efficacité et de résultats. Mais quelle que soit la solution adoptée, on voit bien qu'être le « premier pédagogue de l'établissement » suppose aussi une capacité de gérer une nouvelle donne relationnelle face à des équipes enseignantes qui peuvent sentir leur autonomie pédagogique –et leur expertise individuelle- mise en cause ou menacée.

LA DIFFICILE CONFLICTUALISATION DE LA PÉDAGOGIE D'ÉTABLISSEMENT

Enfin, le management pédagogique en émergence des chefs d'établissements souffre sans doute actuellement en France d'un déficit d'espace institutionnel de débats. En effet, les questions pédagogiques sont la plupart du temps déplacées vers la question du « style d'autorité » du chef d'établissement, les plus interventionnistes d'entre eux apparaissant la plupart du temps trop autoritaires ou intrusifs dans les pratiques de classe. Les conflits éclatent alors, mais sans prendre pour objet la pédagogie.

Pourtant, le débat pourrait être fourni, à défaut d'être facile. Le plaidoyer majoritaire des chefs d'établissement pour la pédagogie de projet pourrait être mis en question par les enseignants, au moment où son rendement scolaire est discuté, surtout devant des publics défavorisés (Terrail, 2002). De la même manière, les diagnostics effectués maintenant à leur entrée en fonction par les chefs d'établissement pourraient être discutés dans l'établissement, mais ils ne le sont pas vraiment, malgré la demande officielle de « diagnostics partagés ». Enfin, alors qu'une équipe de direction de collège en éducation prioritaire se voit simultanément reprocher une dispersion dans les projets, et demander la mise en œuvre de l'« école ouverte » -un projet de plus-, une réflexion globale aurait pu être conduite sur cette contradiction. Mais de telles discussions restent rares, ou sont souvent confinées aux bureaux des équipes de direction, peinant à la constitution d'un espace délibératif.

C'est ce qui explique sans doute que la plupart des chefs d'établissement interrogés apparaissent à la recherche d'une hiérarchie pédagogique intermédiaire dans l'établissement, et cherchent à la constituer en s'appuyant sur les professeurs

principaux, les coordonnateurs disciplinaires¹⁴ ou les porteurs de divers dispositifs. Mais elle émerge à peine, et les chefs d'établissement la considèrent dans l'ensemble pour l'instant davantage comme une structure d'appui et d'aide à leur propre travail, voire comme un moyen de contourner les syndicats. Un proviseur de lycée, mais c'est un cas extrême, parle même d'enseignants qui lui seraient « inféodés ». D'une manière générale, la constitution d'un espace de débat pédagogique à l'intérieur des établissements est encore à venir. On peut y voir une conséquence du manque d'implication de la majorité des enseignants dans la culture de l'évaluation. On peut aussi le lire comme une volonté des directions de garder le pouvoir ce qui apparaît de plus en plus comme un mode de légitimation de leur action locale et comme une recherche d'extension de contrôle sur le travail enseignant.

CONCLUSION

Si l'établissement scolaire reste aujourd'hui en France le maillon d'une « bureaucratie professionnelle » (Mintzberg, 1984) où l'autonomie des enseignants n'est guère remise en cause, il évolue progressivement malgré tout à la faveur de ces nouvelles missions, exigences, plus ou moins spectaculairement suivant les configurations locales des établissements.

Le succès de certains chefs d'établissement à impliquer les équipes enseignantes et à les amener à prendre davantage en compte les résultats de leur action peut sans nul doute se lire à la lumière de l'effort qu'ils réalisent souvent dans le travail relationnel quotidien de soutien à la gestion de classe des enseignants. C'est un cas de figure que l'on rencontre souvent dans les établissements difficiles, en particulier les collèges. Les équipes se mettent en projet dans l'établissement, mais l'équipe de direction les aide, en retour, dans leur face à face avec les classes difficiles. Cet échange implicite est d'autant moins coûteux bien sûr que les enseignants eux-mêmes adhèrent aux nouveaux dispositifs pédagogiques ; il est d'autant plus avantageux qu'ils éprouvent que les élèves sont potentiellement producteurs d'incidents.

Par contre, lorsque la tentative de modernisation pédagogique de l'établissement ne s'accompagne pas d'un tel soutien, on peut avoir des cas de figure beaucoup plus conflictuels, accentués par les éventuelles certitudes pédagogiques des chefs d'établissement et d'éventuels « coups de force » sur les projets en cours. Les chefs d'établissements modernisateurs sont rapidement jugés autoritaires s'ils

¹⁴ Les professeurs principaux ont une mission de coordination de tous les enseignants (une dizaine en général) qui ont une classe donnée. Les coordonnateurs de discipline ont la même mission avec leurs collègues enseignant la même discipline qu'eux.

persévèrent dans des projets qui ne sont pas vraiment portés par les enseignants. Les conflits peuvent alors devenir majeurs, et alimenter une partie des malaises enseignants (Barrère, 2017).

Evidemment, le quotidien de la plupart des établissements scolaires se situe dans un entre-deux. L'établissement émerge comme espace pédagogique plus ou moins unifié, et la préoccupation de l'efficacité scolaire est plus ou moins centrale en fonction des contextes. Les établissements performants se voient bien souvent dispensés de nouvelles formes de régulation pédagogiques, par des équipes de direction qui se voient évidemment davantage légitimées par un déficit d'efficacité.

L'action pédagogique des chefs d'établissement est ainsi largement débitrice de la manière de concevoir l'encadrement du travail enseignant. Cadres de cadres, et à la tête d'équipes parfois très larges, les équipes de direction doivent à la fois convaincre s'il veulent agir, en assumant de plus en plus un rôle d'expertise pédagogique, et prendre la mesure de la réalité vécue du travail enseignant. Ce nouvel espace d'action sera sans doute à l'avenir un chantier stimulant et conjoint pour les acteurs et pour la recherche, dans la mesure où il met en jeu aussi une articulation accrue entre savoirs d'expérience et savoirs de recherche nécessaire à la construction d'un espace local d'expertise mais aussi de délibération pédagogiques (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001)

BIBLIOGRAPHIE

- Barrère A., *Au cœur des malaises enseignants*, Paris, **Armand Colin**, 2017
- Barrère A., « La montée des dispositifs : un nouvel âge de l'organisation scolaire », **Carrefours de l'éducation**, 2013, n° 36, pp.95-117
- Barrère A., *Sociologie des chefs d'établissement*, Paris, PUF, 2011 (2006).
- Bouveau Patrick, Rochex Jean-Yves, 1997, **Les ZEP, entre école et société**, Paris, Hachette
- Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, 2001, **Agir dans un monde incertain**, Paris, Seuil.
- Dejours Christophe, 1998, **Souffrance en France**, Paris, Seuil.
- Dujarier Marie-Anne, 2006, **L'idéal au travail**, Paris, P.U.F.

Duru-Bellat Marie, 2002, **Les inégalités sociales à l'école**, Paris, P.U.F.

Felouzis Georges, 1996, **L'efficacité des enseignants**, Paris, P.U.F.

Felouzis Georges, Perroton Joëlle. Repenser les effets établissements : marchés scolaires et mobilisations. **Revue française de pédagogie**, 2007, n°159, pp 103-119

Glasman Dominique, Oeuvarard Françoise (dir.), 2003, **La déscolarisation**, Paris, La Dispute.

Kerlan Alain, 2003, « Parcours diversifiés : le collège unique en trompe-l'œil ? », in Jean-Louis Derouet (dir.), **Le collège unique en question**, Paris, P.U.F.

Maroy Christian (dir.), 2002, **L'enseignement secondaire et ses enseignants**, Bruxelles, De Boeck.

Martin Elisabeth, Bonnery Stéphane, 2002, **Les classes relais**, Paris, E.S.F.

Merle Pierre, 1996, **L'évaluation des élèves**, Paris, P.U.F.

Merle Pierre, 1998, **Sociologie de l'évaluation scolaire**, Paris, P.U.F.

Rosenthal Robert A, Jacobson Lenore, 1975, **Pygmalion dans la classe**, Tournai, Casterman.

Terrail J-P, 2002, **De l'inégalité scolaire**, Paris, La Dispute,

Woods Peter, 1990, **Teachers Skills and Strategies**, London-New York-Philadelphia, The Falmer Press.

ANNE BARRÈRE é professora na Université Paris Descartes, CERLIS, França.
E-mail: anne.barrere@parisdescartes.fr

Recebido em setembro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017

A ação pedagógica dos gestores principais de instituições francesas: oportunidades e tensões¹

L'action pédagogique des chefs d'établissements français opportunités et tensions

The pedagogical action of the main managers in french institutions: opportunities and tensions

La acción pedagógica de los gestores principales de instituciones francesas: oportunidades y tensiones

ANNE BARRÈRE

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar as representações e as convicções dos gestores principais de instituições francesas de ensino médio da região Norte da França e demarcar as principais tensões com as quais esses gestores se confrontam em suas novas missões pedagógicas. O estudo é resultado de pesquisa qualitativa sobre o trabalho dos gestores principais e a partir das experiências de colaboração da autora em vários mestrados profissionais destinados a estes profissionais. Conclui-se que na instituição escolar, apesar de progredir pouco a pouco, a autonomia dos docentes ainda é pouco discutida e, na França, ainda é forte o estabelecimento da burocracia nas relações entre os profissionais que nela atuam. Ainda existe a influência das configurações locais das instituições e diversos fatores envolvidos em favor das novas missões estabelecidas para os gestores principais, objeto de estudo deste artigo.

Palavras-chave: gestores principais; ação pedagógica; instituição escolar.

Abstract: This article aims to present the representations and convictions of the main managers of French high school institutions in the Northern region of France and to highlight the main tensions with which these managers confront each other in their new pedagogical missions. The study is the result of a qualitative research on the work of the main managers and from the experiences of the collaboration of the author in several professional masters for these professionals. It is concluded that in the school institution, although progressing little by little, the autonomy of the teachers is still little discussed and in France, the establishment of bureaucracy in the relations between the professionals who work in it is still strong. There is still the influence of the local configurations of the institutions and several factors involved in favor of the new missions established for the main managers, the object of study of this article.

Keywords: main gestors; pedagogical action; school institution.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo presentar las representaciones y las convicciones de los gestores principales de instituciones francesas de enseñanza secundaria de la región Norte de Francia y demarcar las principales tensiones con las cuales esos gestores se confrontan en sus nuevas misiones pedagógicas. El estudio es resultado de investigación cualitativa sobre el trabajo de los gestores principales y a partir de las experiencias de colaboración de la autora en varias maestrías profesionales destinadas a estos profesionales. Se concluye que en la institución escolar, aunque desarrolle poco a poco, la autonomía de los docentes todavía es poco discutida y, en Francia, aún es fuerte el establecimiento de la burocracia en las relaciones entre los profesionales que en ella actúan. Aún existe la influencia de las configuraciones locales de las instituciones y diversos factores envueltos a favor de las nuevas misiones establecidas para los gestores principales, objeto de estudio de este artículo.

Palabras clave: gestores principales; acción pedagógica; institución escolar.

INTRODUÇÃO

Os gestores principais de instituição francesa do ensino secundário² viram aumentar, desde a descentralização dos anos 1980, sua legitimidade pedagógica. Essa descentralização, apesar de bastante balizada uma vez que ela não questionou os programas e as seleções nacionais dos professores, deu, no entanto, margens de manobra aos estabelecimentos escolares, em particular no campo de dispositivos de ajuda e de apoio, mas também lhe solicitando a construção de um projeto, pertinente para cada região. Em consequência, ao lado das tarefas de organização e de administração tradicionais, que abarcavam aspectos pedagógicos, sem que eles fossem explicitados como tais, apareceram missões para estimular e animar as equipes docentes, devendo-se integrar a uma política geral da instituição levando em conta as especificidades e as evoluções do contexto escolar local. A pedagogia foi colocada então no centro da gestão escolar, não redutível à antiga direção das instituições, que supunha apenas gerir as instituições escolares. Trata-se doravante também de movimentá-las, de fazê-las evoluir.

No entanto, a implementação dessas novas missões não acontecem sem um certo número de tensões. É a partir de uma pesquisa qualitativa sobre o trabalho dos gestores principais de instituição, efetuada na região Norte da França no início dos anos 2000, e também a partir de nossas experiências de colaboração em vários mestrados profissionais destinados aos gestores principais

2 Nosso interesse recai sobre o *principal* ou os *principaux de collège* (gestores principais de instituição do Ensino Fundamental – segunda fase para alunos de 11 a 15 anos) e pelos *proviseurs de lycée* (gestores principais de instituição do Ensino Médio para alunos de 16 a 18 anos). As escolas francesas têm diretores, mas estes frequentemente continuam a dar aulas ao passo que os chefes de instituição estão desobrigados por completo da carga horária de sala de aula. Os diretores não avaliam os professores, no entanto, os chefes de instituição os avaliam.

de instituição³, que tentaremos delimitar os contornos flutuantes de uma gestão pedagógica emergente, à procura de sua zona de expertise e de seus modos de intervenção. Partir da experiência cotidiana de trabalho das equipes diretivas, e em particular de suas relações com os professores, nos parece nesse nível frutuoso, pois acerca dessa matéria e para retomar as afirmações de Dejours (1998), às vezes é difícil impedir que o “discurso da organização recubra o real do trabalho”. Ora, se o conjunto dos gestores principais de instituição adere majoritariamente à nova definição de suas missões, e ao projeto oficial de se tornar “o primeiro pedagogo da instituição”, tal adesão é concretamente colocada à prova no seu trabalho cotidiano.

Parece-nos importante, inicialmente, demarcar as representações e as convicções dos gestores principais de instituição neste domínio antes de examinar os dois pilares de sua ação, ou seja, a busca da eficiência e a da implicação dos professores na instituição; depois demarcar as tensões principais com as quais esses gestores se confrontam em suas novas missões pedagógicas.

AS CONCEPÇÕES PEDAGÓGICAS DOS GESTORES PRINCIPAIS DE INSTITUIÇÃO

Embora a especialidade pedagógica do gestor principal seja definida como transversal às aulas e às disciplinas, pode ser pertinente pesquisar a relação destes gestores com sua pedagogia, que aparece inicialmente ligada ao passado de docente, que a maioria deles experimentou⁴. Mas ela é definida também, no âmbito de suas novas funções, a partir de uma observação crítica dos professores.

MOTIVAÇÕES CONTRASTADAS

Quando os interrogamos sobre suas motivações nesta nova carreira, a totalidade dos gestores, anteriormente professores, diz ter ressentido ou experimentado a limitação do contexto da sala de aula. Tornar-se gestor principal de instituição é então, e primeiramente, ter uma visão mais ampla dos problemas e sobretudo ter uma esfera de ação mais ampla.

3 Desde 2008, colaboramos sucessivamente no Mestrado de Recursos Humanos nas instituições Educativas da Universidade de Lille 3, no Mestrado de M@dos da ESEN, no Mestrado POSEFI e na formação continuada de Lille 3, e enfim em Genebra e em Lausanne na Formação FORDIF destinada aos superiores educativos suíços.

4 Os professores constituem ainda aproximadamente três quartos do pessoal de direção recrutados na França, mesmo se sua origem tem a tendência de se diversificar, no tangente ao pessoal de direção e de orientação, mas também dentre os professores, vendo doravante mais professores do primário do ensino do ensino primário? O recrutamento se faz por concurso nacional.

Alguns deles reconhecem de bom grado que essa mudança foi efetuada para romper com certa impressão de estagnação profissional, como esse principal: *“Alguns deles atribuem uma grande importância à pedagogia, como os professores da Terceira República, são apaixonados pelo contato com os alunos, eu não estava me sentindo confortável, certo abatimento”*. São evocadas as impressões da rotina ou a visão de colegas mais velhos, já desiludidos. Esses gestores não têm motivação pedagógica determinada, é mais a questão de gerir outro nível organizacional, a instituição, que os impele a essa evolução de carreira.

Mas, para uma minoria significativa dos entrevistados, que teve experiência prática contínua e convincente das pedagogias inovadoras, trata-se, antes, de estender essas experiências a outro nível. São então as fortes convicções pedagógicas, até mesmo um certo militância, a causa da motivação para a mudança de ofício...

De fato, estamos diante de dois casos diferentes, que podem ter consequências no plano do posicionamento pedagógico. No primeiro, a dimensão de ruptura com o ofício docente é muito intensa, mas não é acompanhada por tomadas de decisões pedagógicas marcadas. Mas no segundo caso, a vontade de estender a docência por outros meios é acompanhada por uma visão mais clara e normativa da vantagem de pedagogias novas ou ativas, diferenciadas, às vezes sob a égide reivindicada de pedagogos tais como Freinet ou a Programação Neurolinguística (PNL). Veremos que esta situação poderá suscitar mais tensões na relação com os professores.

CRÍTICAS ENGAJADAS DO JULGAMENTO DOCENTE

Exceto essa minoria de inovadores pedagógicos experientes, que podem se pronunciar claramente em favor de determinados tipos de pedagogia, os gestores principais de instituição têm convicções comuns? Podemos falar em convicções subjacentes, amplamente convergentes em torno da denúncia do que poderíamos nomear “pedagogia negativa” de alguns professores. Desmoralizados, pessimistas, até mesmo fatalistas, os docentes não acreditariam suficientemente em sua própria capacidade de melhorar os resultados dos alunos, eles o desencorajariam exercendo mais sua função de árbitro do que a de treinador (MERLE, 1996; 1998). Essa pedagogia negativa admite principalmente duas explicações.

A primeira é a da avaliação docente, que os gestores principais são de fato levados a assumir nos conselhos de classe, ou nas entregas, às famílias, dos boletins escolares ao final de cada trimestre. Se a maioria deles temem essas reuniões, é precisamente porque, segundo eles, a negatividade docente pode ser expressa amplamente nelas. Os gestores principais encontram aí uma parte

dos resultados de pesquisas sobre o efeito “Pigmaleão”, que tende a mostrar a eficiência das representações positivas dos educadores sobre os aprendizados dos alunos, e inversamente o efeito contra produtivo das expectativas insuficientes (ROSENTHAL e JACOBSON, 1975; FELOUZIS, 1996). Como afirma um *proviseur* de ensino médio profissionalizante acerca dos alunos de sua instituição: “*Houve alunos, durante alguns anos, que tiveram uma buzina nas orelhas e quatro anos de buzinas nas orelhas, ‘você não vale nada, você não vale nada, você não vale nada’, eles estão certos de que não valem nada*”.

Suspeita-se que os professores, como se fossem conservadores de um nível intangível e abstrato, não adaptam suficientemente suas avaliações aos esforços dos alunos, a seus projetos, às diferentes áreas de conhecimento nas quais eles se encontram.

Mas a avaliação é com frequência apenas a parte manifesta do iceberg da pedagogia negativa. Para um *proviseur*: “*É um conjunto de coisas, uma avaliação muito severa, os alunos com dificuldade continuam com dificuldade, não se procura fazer com que eles progridam, continua-se com a aula expositiva como era antigamente*”. A pedagogia tradicional ou expositiva é menos criticada por si mesma do que por ela ser sinônimo de desmotivação ou de admissão de impotência pedagógica, e sua condenação permanece bastante geral e pouco justificada: “*É preciso parar com os embates*” disse esse principal, que porém dirá, uma pouco mais tarde, ser “*alérgico a Meirieu*”⁵.

A segunda é a da “incivilidade docente”, mesmo a expressão podendo surpreender. Mas contrariamente ao que uma agenda mediática e política tende a construir da violência escolar, na qual as atitudes dos adultos são pouco discutidas e na qual eles são descritos como vítimas, os professores são aqui evocados como produtores, senão de violência, ao menos de palavras ou de gestos desrespeitosos, de acordo com a classificação do etnólogo Peter Woods que distingue entre professores produtores ou desencorajadores de desvios. Déficit e excesso de autoridade são, aliás, nesse assunto tidos como opostos, embora sejam sobretudo os professores que “humilham os alunos”. Descritos como autoritários demais, esses professores são alvos das críticas mais mordazes da parte dos gestores principais. As entrevistas compreendem um impressionante repertório de ações docentes descritas como injustificáveis, trabalhos jogados ao chão, jogos de palavras irônicos com os nomes, inclusive de origem estrangeira, “*coisas que não se dizem, dentre outras, não necessariamente racistas, mas percebidas como tais*”, “*vexação oral, desleixado, retardado, horrores deste estilo...*”, “*cérebro de passarinho, imbecil, gordo*”.

5 Philippe Meirieu é um pedagogo francês que participou ativamente do movimento de reflexão para a renovação do sistema escolar francês.

O fato de o centro da injúria poder ser o julgamento escolar vem evidentemente complexificar o debate e o leva ao ponto precedente. Para a maioria dos chefes de instituição, a exemplo dessa principal, é evidente: “*Apenas o fato de dizer a uma criança, ‘você não serve para nada’, é um insulto. É o negar naquilo que ele é*”. Um *principal* descreve o comportamento de um dos professores em termos de “assédio pedagógico”: “*Alguém rigoroso ao extremo e quase obsessivo, quando ele implica com um aluno, ele não o larga mais ao ponto de ser uma obsessão, isto me parecia obsessão*”.

Assim, através desses dois pilares da observação e da crítica docente, vê-se que os gestores de instituição são levados a conferir autonomia a uma esfera de expertise “relacional”, centrada nas consequências pedagógicas do julgamento docente no sentido mais amplo. Mais que opções pedagógicas precisas, os gestores principais de instituição se pronunciam unanimemente por uma pedagogia da motivação, e põem em dúvida a capacidade de vários professores para conduzi-la adequadamente.

PARA O TRABALHO EM EQUIPE

O último ponto consensual entre os gestores principais de instituição é um apelo, muito compartilhado também, pelo trabalho em equipe repousando sobre a clássica crítica endereçada ao individualismo docente. Ele é, ao mesmo tempo, do ponto de vista deles, um sinal visível de implicação, mas também um meio de ação da instituição sobre a sala de aula, como explica um *principal*: “*Há grupos que não pensaram sobre suas práticas pedagógicas; trata-se de fazer com que esses professores reflitam sobre métodos pedagógicos novos, em uma ou duas horas por mês (...) é necessário discutir sobre isso, se concertar com os professores, mas de qualquer modo é preciso, em dados momentos, reunir regularmente um conselho de ensino para ponderar a respeito dos métodos pedagógicos novos, mais adaptados, quando sentíssemos justamente essa necessidade etc*”.

Vê-se claramente que se instaura aí uma nova norma de avaliação⁶, até então muito pouco formalizada, em relação à implicação na instituição e não mais à atividade em sala. Os “bons professores” são, assim, aqueles que aceitaram de certa maneira o aumento de suas tarefas e cujo trabalho também é “visível” do ponto de vista da instituição. Eles estão engajados em projetos, assumem

6 Os gestores principais de instituição os avaliam anualmente atribuindo uma nota administrativa, que totaliza 40% da nota global, complementando os 60% das inspeções pedagógicas. Mas essa avaliação é bastante criticada como muito burocrática pelos gestores principais de instituição, dando-lhes meios de reconhecer sua implicação apenas pelo uso de uma ou duas fórmulas.

as responsabilidades de coordenação, de montagem ou de dinamização dos dispositivos, ou, mais amplamente, são vistos como tendo uma atitude cooperativa ou positiva.

O número de professores que os gestores principais de instituição estimam “líderes” dos grupos varia, mas em torno de uma norma designada na maioria das entrevistas como um “terço expressivo” ou “uma pequena metade”, o resto divide-se entre professores que trabalham apenas nas salas de aula, e “cumprem suas horas, mais nada” e uma minoria de professores refratários. Mas os professores dinâmicos nas instituições são também bons professores nas salas de aula? Para a maioria dos chefes de instituição, essa adequação não se constitui um problema. O entusiasmo manifesto na instituição é inevitavelmente produtivo em aulas. Outros são menos seguros de si, como é o caso relatado por esse *principal*, cuja esposa é uma excelente professora, no entanto, ela não é reconhecida em sua instituição, pois ela não fala muito de si, segundo ele. Ou o caso reportado por esse *proviseur*, que questiona certos projetos: “*O que é um bom professor de inglês? Não é o professor que leva seus alunos a Londres por três dias... Conheço aqui pessoas de grande valor, que tem, às vezes, dificuldades com o trabalho em grupo, porque eles gostam de suas aulas, eles personalizaram suas aulas, seus alunos, seu material e... que são muito discretos. E essa discrição faz com que eles não saibam se vender*”.

Mas essas interrogações são minoritárias, provavelmente porque a definição ampliada do trabalho docente veio para facilitar as novas tarefas dos gestores principais de instituição na área pedagógica e para corresponder às necessidades da construção do espaço da instituição. Assim, a afirmação pedagógica dos gestores principais corresponde igualmente à da nova figura normativa do bom professor.

NOVAS MARGENS DE MANOBRA

Mas, passar das convicções à ação ou à motivação confronta os gestores principais de instituição à articulação problemática do espaço da instituição e do da sala de aula, o que explica uma certa prudência em geral, principalmente da parte dos *principaux* que estão em contato mais direto com as equipes, desejosos de evitar um conflito muito grande com os professores: trata-se principalmente de “*não ser brusco*”, “*não deixá-los desconfortáveis*”, “*não agredi-los*”. Essa prudência, em ruptura aliás com um certo discurso institucional, pelo menos na França, que convida a assumir firmemente posições claras de gestão conflituosa, não impede os chefes de instituição de perceber uma forte tensão entre a temporalidade e as práticas de sala de aula, às quais eles só têm acesso indiretamente, e sua vontade fortemente expressa em “*fazer mover as coisas*”, e as pessoas, em primeiro lugar,

os docentes. Duas vias institucionais existem, apesar de tudo, para reduzir as tensões: a existência – bastante recente – de um certo número de dispositivos pedagógicos transversais que eles devem animar e coordenar; o direcionamento pelos resultados e a busca da eficiência.

EM BUSCA DE UMA PEDAGOGIA PARA OS ESTABELECIMENTOS ESCOLARES

Os gestores principais de instituição francesa são hoje encarregados de organizar um conjunto de dispositivos que podem materializar precisamente essa pedagogia da motivação e do encorajamento, e para os quais eles devem suscitar o engajamento dos professores. São vários dispositivos, mas todos têm em comum a constituição de espaços de intervenção pedagógica diferentes da sala de aula do dia a dia, necessitando de regulamentações de geometria variável. Se os gestores principais não questionam a autonomia dos professores em sua sala de aula, eles a circunscrevem, de fato, mais ou menos proximamente.

Pode-se citar primeiro a ajuda individualizada, a materialização por excelência da “pedagogia positiva”⁷. Trata-se aí, para os gestores principais de instituição, de um meio de articular preocupação com a heterogeneidade e com a cultura da avaliação. Diretamente articulada com a sala de aula já que, em geral, são os próprios professores que supostamente assumem a responsabilidade de responder às necessidades de reforço dos alunos, ela constitui um tipo de mudança organizacional da pedagogia diferenciada e é um verdadeiro consenso entre os gestores principais de instituição.

Os dispositivos interdisciplinares também fazem parte da pedagogia positiva ao proporem maneiras diferentes de trabalhar, por supostamente trazerem, além disso, motivação aos alunos e aos professores (KERLAN, 2003). Esses dispositivos, obrigatórios para o ensino fundamental e para o ensino médio, supõem que os professores de diferentes disciplinas orientam grupos de alunos em torno de projetos variados. Por exemplo, um principal conta como convenceu um professor de artes plásticas a participar de um projeto sobre árvore, em parceria com um museu vizinho, e em colaboração com um professor de francês. Muito negativo inicialmente, o professor teve de ceder, no final das contas, em vista de sua perseverança: *“Fui um pouco insistente, sou tenaz, não sou violento, não sou brutal, mas sou tenaz e, em geral, consigo ir até o fim no que faço”*. Na instituição de ensino

7 A partir do retorno às aulas em 2000 nos *collèges* (escolas de ensino fundamental), foram implementadas horas de recuperação de conteúdo e uma ajuda individualizada na quinta série (ensino fundamental I). No *lycée* (ensino médio), a ajuda individual pode ser dispensada, desde 1984, sob forma de módulos em pequenos grupos de alunos nas matérias mais importantes.

profissionalizante⁸ as opiniões são, às vezes, mais pessimistas. Esse proviseur lamenta o caráter obrigatório desses projetos dos quais alguns deles são muito superficiais, simples respostas a uma ordem hierárquica. São, por vezes, mais os professores de disciplina comum que se comprometem com esses projetos, de acordo com esse *proviseur*, em razão das necessidades de “remotivação” que existem nessas disciplinas, mas apenas algumas equipes, diz ele, trabalham corretamente: “*Quando o professor acredita no projeto, funciona, quando não acredita, não funciona*”. Outros dispositivos surgiram em torno de missões como a integração dos alunos deficientes, ou ainda em torno de diferentes ações de educação artística e cultural, ou de prevenção da saúde.

O projeto da escola, obrigatório nas escolas francesas desde os anos 1990, é o terceiro aspecto desta pedagogia escolar. No entanto, as maneiras de considerá-lo são muito diferentes segundo as equipes diretivas, e pode-se mesmo dizer, já que aí também, trata-se “de acreditar nele”, que eles acreditam de modo diferente. Para apenas sete dos quarenta chefes de instituição entrevistados, dada a insistência oficial sobre este tema, o projeto é global, e o centro da política da instituição escolar. Isto é mais frequente nas escolas de ensino médio. Nessa escola, um *proviseur* construiu um projeto tripartite: “instruir, educar, formar” para o qual ele lamenta encontrar pouco eco junto aos professores. Nas instituições profissionalizantes, essa proviseure, inovadora pedagógica experiente, também deseja vivamente uma elaboração global das ações: “*Agora, todas as ações que são propostas ao longo dos anos: os projetos interdisciplinares, os módulos, as ações culturais, educativas, todas elas respondem ao projeto da instituição, a uma prioridade ou outra, todas. E agora, há um sentimento de forte pertencimento ao projeto*”. Quando ela encontra os professores para reuniões individuais, ela os questiona igualmente sobre a maneira como eles se situam em relação ao projeto da instituição e como intervêm nele. Mas outros chefes querem distância desses projetos, um deles respondeu, provavelmente um pouco por provocação, que “*o verdadeiro projeto é a felicidade na escola*”. Na verdade, quando não há suficientemente acordo com os professores, o projeto pode se tornar um documento burocrático que, elaborado “*na intimidade do escritório do chefe*”, os professores, no final das contas, não conhecem.

Enfim, um último espaço é aberto por dispositivos que concernem, principalmente, as escolas de ensino fundamental e, em primeiro lugar, as escolas difíceis, classificadas como educação prioritária⁹, por meio da prevenção

8 Na França existem escolas de ensino médio sem especialização e técnico de um lado, e profissionalizante de outro. Desde 2009, a duração do ensino médio nas escolas profissionalizantes foi alinhada ao ensino médio sem especialização e técnico, ou seja, passou a ser de três anos.

9 As políticas de educação prioritária existem desde 1981 e consistem em dotar os estabelecimentos que acolhem um público em dificuldade escolar e social de meios suplementares. Essas políticas, constantemente remanejadas e questionadas, entretanto, estendidas, são periodicamente contestadas em sua eficiência.

ou da gestão da violência escolar e dos alunos mais difíceis (GLASMAN e OEUVRARD, 2003). Alguns dispositivos consistem em retirar alguns alunos das salas de aula – é o caso das salas de recuperação (MARTIN, BONNEUY, 2002); outros em abrir as escolas durante as férias, para atividades escolares e periescolar. Esses dispositivos são às vezes solicitados pelos professores, mas às vezes também julgados com reserva, como muito fora de suas competências, e consumindo muito tempo. Aí também, os gestores principais de instituição devem provar seu poder de persuasão e sua capacidade de mobilização, quando julgam esses dispositivos positivos. Em uma escola de ensino fundamental, o *principal* não hesitou em ignorar algumas demandas de ação feitas pela secretária de educação, como a de criar classe de recuperação, em vista das dificuldades pedagógicas de reintegração de alunos em aulas regulares e do alinhamento da atividade das aulas. Vê-se aí que a pedagogia da escola abre espaços de discussão, entre gestores principais de instituição e professores, mas também entre as próprias instituições e as demandas da secretária de educação e das inspeções.

No total, a presença de numerosos dispositivos, em particular em certos estabelecimentos de educação prioritária, favorece a constituição de um espaço pedagógico na escola. Com efeito, esses dispositivos tendo como característica propor organizações mais flexíveis, e não necessariamente organizadas em torno do encontro presencial do professor com sua turma, eles exigem uma regulamentação no nível da escola e oferecem um espaço de iniciativa à nova ação pedagógica dos gestores principais de instituição (BARRÈRE, 2013).

EM BUSCA DA EFICIÊNCIA PEDAGÓGICA

O segundo pilar da ação dos gestores principais de instituição vem, sem dúvida, da difusão crescente de uma cultura de avaliação da qual são mediadores privilegiados. A avaliação faz parte, daí em diante, das tarefas prescritas aos gestores de instituição e os impele a tornarem-se especialistas locais de sua escola. É, em grande parte, pelo “direcionamento dado pelos resultados”, da produção de “diagnósticos compartilhados” que as equipes de direção supostamente exercem uma missão pedagógica sustentada por conclusões precisas. Numerosos indicadores estatísticos avaliam em vários aspectos (alunos, matérias principais, escolas) os resultados da ação educativa¹⁰. Além disso, desde 2002, um novo dispositivo prevê a realização, pelo próprio gestores principais de instituição da escola, a partir da sua posse, de uma auditoria interna, conduzindo à fixação dos

10

Desde 1994, as escolas de ensino médio têm à sua disposição indicadores para direcionamento.

objetivos por quatro anos, acordado após discussão com o inspetor escolar¹¹. Enfim, a prática de auditorias se espalha pelo sistema educativo a partir do fim dos anos 1980, (DEMAILLY et alii, 1998), contribuindo amplamente para a difusão dos princípios e dos meios de avaliação. Assim, os gestores principais de instituição e as equipes diretivas só podem procurar interpretar e comentar os números presentes nas escolas, para tentar circunscrever margens de ação e construir estratégias pertinentes. Como se pode analisar essas interpretações e esses comentários?

Primeiro, esses “relatos sobre o resultado” contêm em germes o que se poderia chamar a certeza de um “efeito gestores principais de instituição”, de uma ligação entre a ação do gestores principais de instituição e as performances escolares, pouco difundida aliás de maneira tão afirmativa, pelo menos na França, por resultados experts¹². Isso é claramente salientado sobretudo pelas direções que viram o resultado da escola melhorar desde sua nomeação. Além da lista das qualidades pessoais do bom gestores principais de instituição, voluntarista, trabalhador, presente no cotidiano da escola, o argumento dos gestores principais de instituição “bem sucedidos” recaem mais sobre as decisões que eles tomaram e que, segundo eles, permitiram este progresso. A certeza de ter sido eficiente torna evidentemente confortável a formulação de hipóteses que podem parecer às vezes bem pontuais. Um *provisieur* pode, por exemplo, argumentar, a implementação da ajuda individualizada no primeiro ano de ensino médio para explicar um resultado de vinte pontos no *bac*¹³ do ano precedente, enquanto que a eficiência geral dessa ajuda está longe de ser verificada (DURU-BELLAT, 2002). Um outro *provisieur* atribuirá os bons resultados na área de mecânica da escola de ensino profissionalizante à criação de um centro de recursos e à melhor comunicação entre os professores de diferentes disciplinas.

Um segundo aspecto estrutural que aparece nesses relatos é a forte tendência a superestimar as margens de ação local. A tendência em pensar constantemente, como os economistas, destacando um “valor agregado” de um estabelecimento escolar, “todas as coisas sendo iguais”, faz esquecer-se frequentemente das mudanças relativas ao aspecto social do público para

11 Além disso, no âmbito de uma nova lei orgânica relativa às leis de finanças (LOLF), os estabelecimentos são incentivados, desde 2006, a construir um programa de ação flexível pelos objetivos, sem que esses dispositivos tenham até o momento, um caráter obrigatório.

12 No sentido estrito do termo, quer dizer de uma relação clara entre estilo de direção e performances (MEURET, 2003; GRISAY, 2006), um resultado que é muito difícil de ser admitido pelos interessados! Mas o termo “efeito chefe de instituição” é frequentemente empregado em um sentido mais amplo, e desse ponto de vista incontestável, uma vez que ele designa a importância do chefe de instituição na vida e no funcionamento local.

13 O *baccalauréat* (ou *bac*) é uma prova para a conclusão do nível secundário e para acesso ao nível superior. (NT)

ênfatisar os fatores internos de progresso (MEURET, 2000; COUSIN, 2000). Um *proviseur*, para se contrapor ao elitismo de sua escola, abre o estabelecimento para famílias mais populares, que ele traz da escola particular da vizinhança, questiona-se longamente, no entanto, sobre os fatores pedagógicos que desencadearam, na sequência, uma baixa no nível das performances, enquanto que essa baixa é provavelmente imputável, em grande parte, à modificação do público. Inversamente, são, às vezes, as direções de escola que lembram à sua hierarquia o impacto das mudanças sócio-demográficas no resultado. Assim, o *principal*, cujos resultados na prova nacional do ensino fundamental diminuíram vinte pontos em um ano, se defende na ocasião da auditoria mostrando como os melhores alunos “fugiram” para uma escola particular da vizinhança. São, portanto, estratégias pedagógicas das equipes que serão questionadas pelos inspetores, durante visitas que o *principal* qualificará de tensas. Enfim, a própria existência da cultura de avaliação, e a lógica do relato que a acompanha, vão juntas com a pesquisa de margens de ação, e logo da tendência à eliminação do campo de raciocínio daquilo sobre o que se pode apenas, por definições, agir muito dificilmente. Mas estas tarefas oriundas de expertise local dão evidentemente uma grande legitimidade aos gestores principais de instituição para agir.

Muitos gestores principais de instituição ponderam e falam hoje como especialistas de suas escolas, mais ou menos confiantes neles mesmos, da eficiência da sua própria política. As soluções institucionais mais correntes: trabalho em equipe, avaliações comuns, pedagogias diferenciadas, ajuda individualizada, até mesmo projeto de instituição, são creditadas geralmente à eficiência, ainda mais precisamente que elas são pouco ou mal implementadas no momento, por falta de mobilização suficiente. Elas dão então um conteúdo à fixação de estratégias prospectivas em uma visada de um progresso local.

TRÊS TENSÕES ESTRUTURAIS

As duas linhas de ação apresentadas no item anterior são mais ou menos implementadas dependendo das instituições, da coesão e da mobilização das equipes docentes, do voluntarismo das equipes diretivas. Mas além das diferenças contextuais, pode-se distinguir três grandes tensões estruturais.

ATRASSO DE TRABALHO NÃO FEITO

A primeira entre elas, na matriz, acumula essas novas tarefas com as

tarefas da administração¹⁴, que, segundo as declarações dos gestores principais de instituição, não foram aliviados, ao contrário, nesses últimos anos, e sobretudo da enorme quantidade de “trabalho relacional” no qual a presença dos gestores principais de instituição e os encontros formais e informais que ele assume com uns e outros, são grandes consumidores de tempo e de energia. Os gestores principais de instituição reclamam de nunca poder “refletir”, “distanciar-se”, “construir uma visão das coisas” e vivem com a sensação de atraso constante de “trabalho político” não feito. Trancados nos escritórios por razões burocráticas inúteis, eles acreditam que poderiam estar “por boas causas prospectivas”, como este *proviseur* expressa: “*Organizar os simulados do baccalauréat*¹⁵, os conselhos de classe, é preciso ter feito o concurso de gestores principais de instituição para fazer isto? Isto nos ajudaria, nos parece, a nos dedicar às verdadeiras tarefas que são as da pedagogia, do avanço da instituição, o verdadeiro papel político”. Determinar o caminho da instituição, desenhar os contornos do futuro, é assim que se define a essência do trabalho, às vezes confirmando a postura clássica do “decididor solitário”. Para outros, trata-se mais de seguir as propostas docentes, mesmo ao preço de um tipo de autocensura e de frustração com a estrutura que impede a ação: “Tenho propostas, tenho ideias, mas isso não compete a mim...” De qualquer forma, a maior parte dos entrevistados citam uma impossibilidade de se distanciar da estrutura, o que os tornaria mais reflexivos na ação (MAROY, 2002). As tarefas da gestão pedagógica vem assim aumentar o conceito de “trabalho ideal” que pesa mentalmente, por sua falta de realização, no cotidiano da profissão (DUJARIER, 2006).

ENVOLVIMENTO VERSUS EFICIÊNCIA? AS RELAÇÕES GESTORES PRINCIPAIS DE INSTITUIÇÃO - DOCENTES À PROVA

A segunda tensão, decisiva, refere-se às consequências da emergência da gestão pedagógica na supervisão dos docentes. De fato, se, teoricamente, o direcionamento pelos resultados e a necessidade de mobilizar equipes para atuar na instituição são absolutamente compatíveis e constituem realmente os dois pilares solidários do discurso da mudança organizacional pelas direções de instituições, esta equação pode revelar-se problemática na prática.

14 A demanda de um secretário geral nas instituições, a qual poderiam delegar parte do trabalho administrativo, é uma demanda recorrente do sindicato principal dos chefes de instituição francesa, os SNPDEN, há muitos anos.

15 O *baccalauréat* é a prova que conclui o ensino secundário na França e dá acesso à universidade. Um simulado é um preparatório, um treinamento, antes da prova real.

Decerto, como algumas pesquisas confirmam, não há necessariamente correlação entre eficiência pedagógica e mobilização na instituição (FELOUZIZ, PERROTON, 2007). Assim, face às constatações negativas reveladas por ocasião de uma avaliação (portanto, não nos esqueçamos, sujeita à revisão ou à discussão), ou face a uma discordância sobre a suposta eficiência de um projeto, a equipe diretiva pode assim tomar medidas que são suscetíveis de desanimar os docentes, inclusive de gerar conflitos inéditos. Ela pode, por exemplo, opor-se à continuação de projetos estimados importantes para as equipes, argumentando o impacto visivelmente fraco nos resultados.

É o caso das pesquisas a seguir, em duas escolas. Em uma delas, a ação “Livros em festa”, realizada há muitos anos pelos docentes de francês, foi suprimida, pelo motivo de “menos-valia” recorrente do grupo nas avaliações. Seu diagnóstico é claro: *“Os moleques que chegaram em 1997 chegaram com uma mais-valia em francês de 6% nas avaliações, no final do ano letivo no referente ao exame de conclusão do ensino fundamental, menos 17%. Menos 17% e a mais-valia que retiro - 23%. Onde está a mais-valia com outra festa do livro? Em contrapartida, os mesmos alunos, em Matemática, em 1997, se saíram bem, é bastante paradoxal, tenho os números aqui, trabalhei no diagnóstico de minha escola no ano passado, retomei tudo, todos os números, os mesmos alunos em matemática, em 1997, na sexta série, eles tinham uma mais-valia de 23%, foi totalmente o oposto”*. A conclusão o é igualmente: *“Os professores que tinham uma mais-valia de 6% descansaram durante 4 anos”*. Em outro colégio, aulas de acompanhamento no próprio estabelecimento que visa a se encarregar dos alunos retirados da aula, e que se tornara, segunda a principale, uma renda de horas extra para alguns docentes, sem um impacto real para os estudantes, é questionado. Os conflitos foram intensos, aliás a *principale* deixou a instituição pouco tempo depois, após a generalização de bloqueios relacionais. Certos gestores principais de instituição, uma minoria é verdade, podem igualmente ser levados a questionar uma abundância demasiada de projetos estritamente educativos, próximos da vida escolar, como os desafios desportivos, as ações humanitárias ou certas viagens. Juntamente com certos pesquisadores que advertem sobre a invasão do “ordinário da aula” pelo “extraordinário do projeto” (BOUVIER, ROCHEX, 1997), eles se questionam se não é melhor focar novamente nas dificuldades da aprendizagem e fustigar o que se poderia nomear de inflação do periférico.

De maneira um pouco paradoxal, outra tensão existe também quando certos gestores principais de instituição quase deploram os bons resultados de docentes que acreditam criticáveis em diversos aspectos - pedagogia bastante expositiva, falta de implicação na instituição -, mas face às quais eles não podem alegar desempenhos ruins para pregar uma mudança de práticas. Eles são assim privados da legitimidade que a “reatividade” dá a uma situação crítica, e até

mesmo catastrófica. Os bons resultados consistem, dessa forma, em um freio à ação potencial da direção e à sua demanda de mobilização na instituição.

Enfim, como os docentes face aos alunos, no dilema do árbitro e do treinador (MERLE, 1998), certos gestores principais de instituição fazem questão de não “desanimar” os docentes merecedores - ou seja, comprometidos com a instituição ao passo que outros julgam prioritários confrontá-los com a verdade - a verdade deles mais frequentemente - com respeito à eficiência e aos resultados. Mas seja qual for a solução escolhida, percebemos bem que ser “o primeiro pedagogo da instituição” supõe também uma capacidade de administrar um novo aspecto relacional face às equipes docentes que podem sentir sua autonomia pedagógica - e sua expertise individual - questionada ou ameaçada.

A DIFÍCIL CONFLITUALIZAÇÃO DA PEDAGOGIA DE INSTITUIÇÃO

Por fim, a gestão pedagógica em emergência dos gestores principais de instituição provavelmente sofre atualmente na França de um déficit de espaço institucional para debates. Decerto, as questões pedagógicas são a maior parte do tempo deslocadas para a questão do “estilo de autoridade” dos gestores principais de instituição, os mais intervencionistas dentre eles parecem a maior parte do tempo demasiadamente autoritários ou intrometidos nas práticas de aula. Conflitos surgem então, mas sem ter a ver com a pedagogia.

Contudo, o debate poderia ser estimulado, por não se tratar de uma questão fácil. O apelo majoritário dos gestores principais de instituição pela pedagogia de projeto poderia ser questionado pelos docentes, no momento em que sua eficiência escolar é discutida, sobretudo em relação aos públicos desfavorecidos (TERAIL, 2002). Do mesmo modo, os diagnósticos efetuados, a partir da posse dos gestores principais de instituição, poderiam ser discutidos na instituição mas, na verdade, não o são apesar da demanda oficial de “diagnósticos compartilhados”. Enfim, enquanto que uma equipe diretiva escolar em zona de educação prioritária é simultaneamente criticada por uma dispersão nos projetos e solicitada a elaborar uma “escola aberta” - um projeto a mais - uma reflexão global poderia ter sido feita sobre essa contradição. Porém, tais discussões continuam raras, ou muitas vezes confinadas nos gabinetes das equipes diretivas, dificultando a constituição de um espaço deliberativo.

Provavelmente, isso explica o motivo pelo qual a maior parte dos gestores principais de instituição questionados parecem em busca de uma hierarquia pedagógica intermediária na instituição e tentam constituí-la apoiando-se nos

professores principais, nos coordenadores de disciplinas¹⁶ ou nos portadores de vários dispositivos. Mas mal ela aparece, e os gestores principais de instituição a consideram, em grande parte, nesse momento, mais como uma estrutura de apoio e de ajuda a seu próprio trabalho, e até mesmo como um modo de contornar os sindicatos. Um *proviseur*, mas é um caso extremo, fala inclusive de docentes que seriam “insubordinados”. De modo geral, a constituição de um espaço de debate pedagógico dentro das instituições está ainda por acontecer. Pode-se entender nisso uma consequência da falta de implicação da maioria dos docentes na cultura da avaliação. Pode-se interpretar também como uma vontade das direções de manter o poder o que parece cada vez mais como um modo de legitimação da sua ação local e como uma busca de extensão de controle sobre o trabalho docente.

CONCLUSÃO

Se a instituição escolar continua a ser hoje na França o elo de uma “burocracia profissional” (MINTZBERG, 1984) na qual a autonomia dos docentes é pouco discutida, ele progride pouco a pouco apesar de tudo em favor dessas novas missões, exigências, mais ou menos impressionantes, dependendo das configurações locais das instituições.

O sucesso de alguns gestores principais de instituição em implicar as equipes docentes e em levá-las a considerar mais os resultados da sua ação pode ser interpretado, sem dúvida, à luz do esforço que realizam muitas vezes no trabalho relacional cotidiano de apoio à gestão de turma dos docentes. É um caso que se encontra frequentemente nas instituições difíceis, em particular na segunda fase do ensino fundamental. As equipes se inserem nos projetos na instituição, em contrapartida, a equipe diretiva os ajuda nos conflitos nas turmas difíceis. Essa troca implícita é ainda mais fácil, obviamente, quando os próprios docentes aderem aos novos dispositivos pedagógicos; é ainda mais vantajoso quando eles percebem que os alunos podem, potencialmente, provocar incidentes.

Em contrapartida, quando a tentativa de modernização pedagógica da instituição não é acompanhada de tal apoio, pode-se haver casos muito mais conflituosos, acentuado pelas eventuais certezas pedagógicas dos gestores principais de instituição e de eventuais “golpes” nos projetos em curso. Os gestores principais de instituição modernizadores são rapidamente julgados autoritários se

16 Os professores principais têm missão de coordenar todos os coordenadores de classe (uma dezena geralmente). Os coordenadores de disciplina, por sua vez, têm missão idêntica junto a seus colegas professores de mesma disciplina.

persistem nos projetos em que não são apoiados realmente pelos docentes. Os conflitos podem então ficar maiores, e alimentar uma parte do mal-estar docente (BARRÈRE, 2017).

Obviamente, o cotidiano da maior parte das instituições escolares fica num meio-termo. A instituição emerge como espaço pedagógico mais ou menos unificado, e a preocupação da eficiência escolar é mais ou menos central dependendo do contexto. As instituições eficientes são muitas vezes dispensadas de novas formas de regulação pedagógicas, por equipes diretivas que são consideradas evidentemente mais legitimadas por déficit de eficiência.

A ação pedagógica dos gestores principais de instituição é assim amplamente devedora da maneira de conceber a supervisão do trabalho docente. Superiores de superiores, e no comando de equipes às vezes muito grandes, as equipes diretivas devem, ao mesmo tempo, convencer, se quiserem agir, assumindo cada vez mais um papel de expertise pedagógica e devem avaliar a dimensão da realidade vivida do trabalho docente. Esse novo espaço de ação será, provavelmente, no futuro, um projeto estimulante e comunitário para os atores e para a pesquisa, na medida em que ele envolve também uma maior articulação entre saberes de experiência e saberes de pesquisa necessária à construção de um espaço local de expertise, mas também um espaço de deliberação pedagógicos (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001).

REFERÊNCIAS

- Barrère A., *Au cœur des malaises enseignants*, Paris, **Armand Colin**, 2017
- Barrère A., « La montée des dispositifs : un nouvel âge de l'organisation scolaire », **Carrefours de l'éducation**, 2013, n° 36, pp.95-117
- Barrère A., *Sociologie des chefs d'établissement*, Paris, PUF, 2011 (2006).
- Bouveau Patrick, Rochex Jean-Yves, 1997, **Les ZEP, entre école et société**, Paris, Hachette
- Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, 2001, **Agir dans un monde incertain**, Paris, Seuil.
- Dejours Christophe, 1998, **Souffrance en France**, Paris, Seuil.
- Dujarier Marie-Anne, 2006, **L'idéal au travail**, Paris, P.U.F.

Duru-Bellat Marie, 2002, **Les inégalités sociales à l'école**, Paris, P.U.F.

Felouzis Georges, 1996, **L'efficacité des enseignants**, Paris, P.U.F.

Felouzis Georges, Perroton Joëlle. Repenser les effets établissements : marchés scolaires et mobilisations. **Revue française de pédagogie**, 2007, n°159, pp 103-119

Glasman Dominique, Oeuvarard Françoise (dir.), 2003, **La déscolarisation**, Paris, La Dispute.

Kerlan Alain, 2003, « Parcours diversifiés : le collège unique en trompe-l'œil ? », in Jean-Louis Derouet (dir.), **Le collège unique en question**, Paris, P.U.F.

Maroy Christian (dir.), 2002, **L'enseignement secondaire et ses enseignants**, Bruxelles, De Boeck.

Martin Elisabeth, Bonnery Stéphane, 2002, **Les classes relais**, Paris, E.S.F.

Merle Pierre, 1996, **L'évaluation des élèves**, Paris, P.U.F.

Merle Pierre, 1998, **Sociologie de l'évaluation scolaire**, Paris, P.U.F.

Rosenthal Robert A, Jacobson Lenore, 1975, **Pygmalion dans la classe**, Tournai, Casterman.

Terrail J-P, 2002, **De l'inégalité scolaire**, Paris, La Dispute,

Woods Peter, 1990, **Teachers Skills and Strategies**, London-New York-Philadelphia, The Falmer Press.

ANNE BARRÈRE é professora na Université Paris Descartes, CERLIS, França.
E-mail: anne.barrere@parisdescartes.fr

Recebido em setembro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017

La globalización de la rendición de cuentas en el ámbito educativo: una revisión de factores y actores de difusión de políticas

A globalização da prestação de contas no âmbito educativo: uma revisão de fatores e atores de difusão de políticas
The globalization of accountability in educational context: a review of political diffusion factors and actors

ANTONI VERGER
LLUÍS PARCERISA

Resumo: O artigo analisa os fatores e condições que favoreceram a disseminação de políticas de prestação de contas a escala global e o papel desempenhado pelas organizações internacionais (OIs) al respeito. Metodologicamente, o artigo é baseado em uma *scoping review* que inclui 51 artigos. Os resultados mostram que a globalização da prestação de contas deve-se à confluência de uma grande variedade de fatores de natureza muito diferente, e identifica convergências e divergências entre os OIs na promoção da prestação de contas globalmente.

Palavras-chave: Prestação de contas; Governança regulatória; Probas estandarizas; Política educacional; Governança Global; Organizações internacionais; Nova Gestão Pública.

Abstract: The article analyses the factors and conditions that have favoured the diffusion of accountability policies in education worldwide, and the role played by international organizations (IO's) in this respect. Methodologically, the article is based on a scoping review that includes 51 articles. The article shows that the globalization of accountability is the result of the confluence of drivers and factors of a different nature, and reflects on both the converging and diverging ideas of the most relevant IOs in promoting accountability reforms globally.

Keywords: accountability; education policy; standardized tests; global governance; International Organizations; New Public Management.

Resumen: El artículo analiza los factores y condiciones que han favorecido la difusión de las políticas de rendición de cuentas a escala global, y el papel desempeñado por las organizaciones internacionales (OI) más prominentes en el campo educativo al respecto. Metodológicamente, el artículo se basa en una aproximación a la revisión de la literatura conocida como *scoping review* que incluye 51 artículos. El artículo muestra que la globalización de la rendición de cuentas

en educación es el resultado de la confluencia de factores de una naturaleza muy diferente, e identifica las convergencias y divergencias entre diferentes OIs a la hora de promover reformas basadas en la rendición de cuentas.

Palabras clave: Rendición de Cuentas; pruebas estandarizadas; Política Educativa; Gobernanza Global; Organizaciones Internacionales; Nueva Gestión Pública.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se han producido cambios profundos en la gobernanza de los servicios públicos. Actualmente, cada vez son más los gobiernos que optan por gestionar sus servicios de forma más indirecta: subcontratando a proveedores privados y otorgando más autonomía en determinados ámbitos de gestión a los proveedores públicos, descentralizando una parte de la gestión de los servicios en gobiernos locales, y/o incorporando agencias reguladoras y evaluadoras independientes en la administración pública (Scott 2000). Estos cambios en materia de gobernanza no implican necesariamente un debilitamiento de la autoridad del estado sobre los servicios públicos. Más bien, conllevan un giro en las funciones y el rol del estado en el ámbito de los servicios, y la necesidad de adoptar nuevas tecnologías con las que el estado pueda continuar ejerciendo control sobre éstos. En este contexto, junto a los mecanismos de financiación pública, las políticas de rendición de cuentas (RdC) han devenido un dispositivo fundamental para que la administración pública pueda controlar las prioridades y el desempeño de unos servicios públicos subministrados por proveedores cada vez más independientes (Lodge 2004).

La RdC es definida como “una relación entre un actor y un foro en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y el actor puede enfrentar consecuencias” (BOVENS, 2007, p.450). A pesar de que la RdC es un concepto polisémico y que puede asociarse a múltiples tipos de políticas, el modelo de RdC que se está extendiendo más intensamente en la actualidad tiene un carácter gerencial y centrado en resultados. Se trata de un enfoque de RdC que, en el caso del sector educativo, se centra en los resultados de aprendizaje de los estudiantes e implica la generación de datos a través de instrumentos de evaluación estandarizada (HAMILTON et al., 2002). A través de evaluaciones externas (y de la distribución de incentivos en función de los resultados obtenidos en dichas evaluaciones), el Estado puede delimitar las metas y los resultados que se esperan de las escuelas, y controlar de forma más efectiva el trabajo y el comportamiento del personal docente y el de otros agentes educativos.

La RdC basada en pruebas externas representa una nueva fuente de presión para las escuelas y para los maestros. La RdC tiene por objetivo favorecer la transparencia de los servicios educativos, pero ello se traduce a menudo en el sometimiento del desempeño docente al mayor escrutinio de las autoridades educativas, de las familias e incluso de los medios de comunicación. En gran medida, el modelo de RdC que predomina actualmente desafía las dinámicas de autorregulación que habían prevalecido en la profesión docente, especialmente en aquellos países con estados de bienestar más avanzados, y refuerza la presencia y la capacidad reguladora de agentes externos a la propia profesión.

La RdC basada en pruebas externas¹ es un fenómeno que ha adquirido un alcance global (SMITH, 2016). La literatura reciente muestra cómo dicho modelo de RdC ha penetrado en una amplia gama de sistemas educativos, incluyendo el Reino Unido y la Europa continental (GREK, et al., 2009; OZGA, 2013; VESELEY, 2012; Verger and Curran, 2014), los llamados países nórdicos (ELSTAD et al., 2009; MOOS, 2013; MOLLER; SKEDSMO, 2013), los Estados Unidos (LIPMAN, 2002; HURSH, 2005), Canadá (LEICHT et al., 2009), Australia y Nueva Zelanda (Codd, 2005; LINGARD, 2010) y Latinoamérica (BROOK, 2006; PARCERISA; FALABELLA, 2017).

La difusión internacional de la RdC como modelo de reforma educativa global es un fenómeno que llama la atención por, al menos, dos motivos. En primer lugar, porque países de diferentes regiones del mundo, con legados administrativos, sistemas educativos y niveles de desarrollo económico muy diferentes, parecen converger en la necesidad de adoptar políticas de RdC en el ámbito educativo. Y, en segundo lugar, porque cada vez más países están adoptando políticas de RdC a pesar de que la evidencia sobre los efectos positivos de estas políticas es todavía débil y, de hecho, poco concluyente. La investigación empírica sobre RdC y educación obtiene resultados muy diferentes - e incluso contradictorios - por lo que respecta a los efectos de las políticas de RdC sobre el incremento de los niveles de aprendizaje, la mejora de los procesos educativos, o la reducción de las desigualdades educativas. Además, a pesar de que los sistemas de RdC tienen por objetivo de promover la transparencia y la calidad en la educación, cada vez hay más estudios que muestran que, según cómo sean diseñados e implementados, los sistemas de RdC pueden generar resultados inesperados e incluso comportamientos no deseados en las escuelas (AU, 2007). En general, todavía no contamos con una base empírica lo suficientemente amplia para comprender las circunstancias y los mecanismos a través de los cuales la RdC podría lograr los resultados esperados.

1 A pesar de que existen diferentes modelos de RdC de cuentas, a partir de ahora, siempre que nos refiramos a la RdC en este artículo, nos referimos al modelo de *RdC basado en pruebas estandarizadas externas*.

Frente a esta realidad, este artículo analiza las dinámicas a través de las cuales se ha difundido y adoptado la RdC como una herramienta fundamental en la gobernanza educativa a escala global. El artículo se centra en las razones, factores y actores que favorecen la difusión internacional de la RdC. Concretamente, el artículo se estructura en dos partes principales. En la primera parte del artículo, exploramos aquellos factores que han favorecido de manera más determinante la difusión y la adopción de políticas de RdC en los sistemas educativos de muchos puntos del planeta, mientras que en la segunda parte nos centramos en el rol que han jugado las organizaciones internacionales más relevantes en el campo educativo a la hora de promocionar medidas de RdC en educación.

Metodológicamente, esta investigación se basa en el método de revisión de alcance (*scoping review*, en inglés), que tiene como objetivo identificar las principales tendencias y resultados en un campo de estudio específico. Este método de revisión de la literatura permite mapear la literatura existente sobre un tema determinado en un período relativamente breve de tiempo. Para el propósito de esta revisión en particular, hemos utilizado principalmente dos bases de datos científicas: Web of Science (WoS) y SCOPUS (véanse los términos de la búsqueda en el Apéndice 1). Adicionalmente, realizamos una búsqueda manual en libros y revistas clave, literatura gris y documentos elaborados por organizaciones internacionales. En total, identificamos un total de 51 documentos sobre la difusión internacional de las políticas de RdC en educación. Todos estos documentos fueron publicados entre los años 1995 y 2015.

LA EMERGENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS: FACTORES Y CONDICIONES

Los factores que han llevado a la difusión global de la RdC en el ámbito educativo son numerosos. Como desarrollamos en esta sección, entre los principales factores se incluyen: avances técnicos y metodológicos en el campo de la evaluación educativa; motivaciones de naturaleza económica para la mejora de los resultados de aprendizaje; la expansión de ideas gerenciales basadas en la Nueva Gestión Pública (NGP); la difusión de políticas educativas globales que retro-alimentan la RdC; y la emergencia de una industria educativa cuya actividad gira alrededor de las pruebas de aprendizaje.

AVANCES METODOLÓGICOS Y TÉCNICOS EN LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

Los avances metodológicos y técnicos en la definición de los estándares de aprendizaje y en la medición de los resultados de aprendizaje, también han contribuido a la expansión de la RdC a escala mundial. Por razones obvias, la evolución metodológica en el campo de las pruebas de aprendizaje estandarizadas así como de los modelos de valor añadido (con los que medir el impacto de una determinada escuela o maestro en el desempeño de sus alumnos) es una condición necesaria para el desarrollo de sistemas de RdC basados en resultados más sofisticados y precisos.

El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y evaluaciones internacionales similares (como TIMSS o PIRLS), han contribuido a que los políticos y los tomadores de decisiones de políticas se sumen a una “carrera educativa” global para la consecución de mejores resultados de aprendizaje. En el contexto de esta carrera educativa internacional, la adopción de sistemas nacionales de evaluación estandarizados deviene una pieza fundamental y estratégica de competitividad. Sin embargo, las evaluaciones internacionales a gran escala como PISA no sólo ha contribuido a la introducción de presión competitiva en diferentes países para la obtención de mejores resultados, sino que también se ha convertido en un instrumento para transferir la tecnología con la que evaluar los resultados de aprendizaje a nivel nacional. En este sentido, no son pocos los países que han emulado la lógica y el contenido de las pruebas PISA en sus sistemas de evaluación nacionales (MEYER; BENAVIDES, 2013; LINGARD et al, 2016).

La transferencia de tecnologías de evaluación estandarizada a nivel nacional se ha visto reforzada por el hecho de que la medición de los resultados del aprendizaje se ha convertido en el *proxy* más comúnmente aceptado para determinar la “calidad” de la educación. Los “resultados de aprendizaje” se han erigido en el indicador internacional de calidad educativa por excelencia debido a que se trata de un indicador concreto, conmensurable y fácilmente comparable. Al menos, se trata de un indicador que ofrece todo tipo de ventajas en relación a otros componentes de la calidad educativa que son más sensibles al contexto o más difíciles de capturar mediante pruebas de evaluación estandarizadas, como por ejemplo, las variables relacionadas con procesos educativos, la pedagogía, o la formación y desarrollo profesional docente (SAYED, 2011). No obstante, la centralidad actual de los resultados de aprendizaje como meta de excelencia

educativa no responde únicamente a razones metodológicas sino que, como desarrollamos en los puntos siguientes, a motivaciones de carácter político y económico.

PRESIONES ECONÓMICAS PARA LA MEJORA DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

En una economía global, cada vez más gobiernos y agentes económicos y sociales perciben la adquisición de aptitudes y competencias alineadas con las nuevas demandas del mercado laboral como un elemento clave a la hora de reforzar su competitividad económica (CARNOY; RHOTEN, 2002). Muchos de estos agentes se hacen eco además de nuevas fuentes de evidencia que conciben los “resultados de aprendizaje” como uno de los factores clave a la hora de explicar el crecimiento económico de los países (véase HANUSHEK et al., 2003). Como consecuencia de todo ello, la mayoría de reformas educativas actuales se centran en promover mejoras en el desempeño del alumnado, por lo que la medición de los resultados de aprendizaje deviene una condición necesaria para valorar el grado de éxito de dichas reformas. En general, los resultados de aprendizaje se han erigido en un punto de referencia fundamental a la hora de evaluar hasta qué punto “funcionan” o no las políticas educativas, así como la calidad de la educación (véase el punto anterior). En este contexto, las pruebas externas estandarizadas se han convertido en un componente central de un enfoque de reforma educativa que sitúa y define a la escuela “como el lugar para aumentar la competitividad económica del estado” (FOSTER, 2004, citado en KOYAMA, 2013, p.82).

La ley federal *No Child Left Behind* (NCLB), promulgada por el presidente de los Estados Unidos George W. Bush Jr a principios del siglo XXI, es probablemente el ejemplo más conocido y paradigmático de este enfoque de reforma educativa. La ley NCLB promueve una reforma de RdC centrada en la evaluación del rendimiento de los estudiantes, principalmente en relación a dos materias clave: matemáticas y lengua. NCLB establece los objetivos de aprendizaje que deben lograr todos los estudiantes, así como un sistema de incentivos para las escuelas vinculado a los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas externas. Algunos de estos incentivos se dan en forma de sanciones. Por ejemplo, NCLB fomenta que los padres de escuelas con malos resultados en las pruebas puedan cambiar sus hijos a una escuela mejor (STECHER; HAMILTON; GONZÁLEZ, 2003). Además, después de cinco años de no cumplir con los objetivos de desempeño establecidos, NCLB contempla la posibilidad de que el estado cierre la escuela, o la convierta en una escuela *charter*.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y REFORMAS DEL SECTOR PÚBLICO

El surgimiento y la consolidación de la Nueva Gestión Pública (NGP), como paradigma de reforma del sector público, pone énfasis en que los servicios públicos sean administrados de manera más independiente (es decir, a través de unidades gerenciales más pequeñas) y según el logro de resultados medibles (GUNTER et al., 2016; SCOTT, 2000). En general, la NGP puede definirse como “un enfoque de la administración pública que emplea los conocimientos y las experiencias adquiridas en la gestión empresarial y otras disciplinas para mejorar la eficiencia, la eficacia y el desempeño general de los servicios públicos en las burocracias modernas” (VIGODA, 2003, p. 813). La NGP, en el ámbito educativo, se traduce en la introducción de nuevas formas de liderazgo educativo de corte gerencialista, y en la fragmentación del sistema educativo en unidades escolares más autónomas y diversas cuyo desempeño debe ser evaluado de forma regular por el estado a través de agencias de evaluación educativa (MOLLER; SKEDSMO, 2013).

Durante la década de 1980, el paradigma de la NGP fue adoptado por gobiernos conservadores y de la nueva derecha, que tenían como objetivo principal promover servicios públicos que fueran más eficientes y rentables (véase Tolofari, 2005). Sin embargo, hoy en día, la NGP es concebida como un enfoque de reforma válido por un mayor abanico de ideologías políticas. Actualmente, las medidas de NGP forman parte también de la agenda reformista de los gobiernos socialdemócratas (VERGER; NORMAND, 2015). Los partidos socialdemócratas, bajo la influencia de la llamada “tercera vía” que emergió durante los años noventa, comenzaron a adoptar medidas de NGP en el ámbito educativo -incluyendo la autonomía escolar y la rendición de cuentas- como una forma de promover no sólo la eficiencia económica sino que también la equidad y la diversificación de la servicios educativos.

Más allá del rol de las ideologías políticas, cabe tener en cuenta que la adopción de políticas de RdC representa un tipo de reforma educativa atractivo para muchos gobernantes ya que, por regla general, resulta políticamente rentable (POLLIT; BOUCKAERT, 2011). La implementación de sistemas de RdC permite a los gobiernos transmitir a los votantes –y a la ciudadanía en general- el mensaje de que están trabajando arduamente para el cambio educativo, y para la mejora de los resultados de aprendizaje y de las oportunidades futuras de los niños y niñas. Al mismo tiempo, las reformas de RdC tienden a implicar un bajo riesgo político ya que, en gran medida, la presión de la reforma recae en las escuelas y en los

maestros, y no tanto en el gobierno. Cabe tener en cuenta además que este tipo de reformas acostumbra a ser “más baratas y rápidas que reformas alternativas” (SMITH et al., 2004, p.50).

ALINEACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS EDUCATIVAS GLOBALES

La difusión internacional de políticas de autonomía escolar y las reformas curriculares basadas en estándares también han generado un contexto propicio para la adopción de sistemas de RdC. En el modelo predominante de reforma educativa actual, la autonomía escolar y la RdC tienden a ser concebidas como dos elementos indisociables y que se retro-alimentan. Ello se debe a que los gobiernos están dispuestos a conceder más autonomía a las escuelas (en términos organizativos, presupuestarios y/o pedagógicos), siempre y cuando las escuelas acepten someterse a procesos de supervisión y evaluación más estrictos. Como señala la OCDE (2013, p. 45), “a mayores responsabilidades asumidas por las escuelas, mayores requisitos de RdC como la evaluación externa de las escuelas y la publicación de información sobre el rendimiento de los estudiantes”.

La RdC también se ve reforzada por el movimiento de reforma basado en estándares (*standards-based reform movement*). El establecimiento de estándares básicos comunes en las reformas curriculares conduce a un énfasis creciente en las pruebas externas, las recompensas y las sanciones (Darling-Hammond, 2004). En cierto modo, los conocidos como *common core standards* que muchos países adoptan en el ámbito curricular definen cuáles deberían ser los resultados de aprendizaje del alumnado, por lo que las evaluaciones externas devienen la principal herramienta en manos de los gobiernos para averiguar si las escuelas cumplen con dichas expectativas de aprendizaje.

LA EMERENCIA DE UNA INDÚSTRIA DE PRUEBAS DE APRENDIZAJE A NIVEL GLOBAL

Por último, también cabe poner de relieve que, en paralelo a la emergencia de reformas de RdC, se ha desarrollado una industria de pruebas de evaluación (“*testing industry*”). Este sector de la industria educativa está muy interesado en la expansión y profundización de las reformas de RdC y de la adopción de sistemas de evaluación del desempeño educativo. La industria de las pruebas de aprendizaje se ha convertido en uno de los sectores más lucrativos en el contexto de la denominada industria educativa global (VERGER; LUBIENSKI; STEINER-

KHAMSI, 2016). Empresas como Pearson se han especializado en la evaluación y el seguimiento de los resultados de aprendizaje de los niños y niñas y, sobre la base de estos datos, venden servicios de mejoramiento de la educación a los países, gobiernos locales, escuelas y/o familias (HOGAN et al., 2016). Otras empresas de evaluación educativa obtienen importantes contratos para la implementación y/o el procesamiento de los datos de pruebas externas tanto nacionales como internacionales (ADDEY; SELLAR 2018).

Por todas estas razones, las empresas que proveen servicios relacionados con la medición de resultados de aprendizaje también son agentes activos en la propagación de reformas de rendición de cuentas. Según la OCDE, el hecho de que “la evaluación estandarizada de los estudiantes se convierta en una industria más rentable” significa que “las empresas tienen fuertes incentivos para presionar por la expansión de la evaluación estandarizada de los estudiantes como una política educativa que influye en las actividades dentro del marco de evaluación” (OCDE, 2013, p.51). En una línea de razonamiento similar, Carnoy (2016, p.36) considera que “los fabricantes de pruebas tienen un interés económico particular en que los sistemas educativos y las escuelas cambien su concepción de conocimiento académico o incluso de conocimiento útil para ajustarse así a la prueba particular que venden”.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA DIFUSIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La influencia ejercida por las organizaciones internacionales más prominentes en el campo educativo también explica la expansión internacional de las reformas de RdC. Muchas organizaciones internacionales tienen la capacidad no sólo de financiar la implementación de reformas de RdC, sino que también de promover dinámicas de emulación entre sus países miembros, y de favorecer así la creación de un consenso alrededor de la deseabilidad de adoptar sistemas de RdC en el campo educativo. Como desarrollamos a continuación, organizaciones internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y, más recientemente, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han contribuido a promover las medidas de RdC como una solución clave a la hora de abordar muchos de los problemas que enfrentan los sistemas educativos contemporáneos.

LA OCDE

La autonomía escolar con medidas de RdC es una de las recomendaciones de políticas que aparecen de forma más reiterada en los informes PISA de la OCDE, así como en otros informes de esta organización internacional (véase OCDE, 2011). Muchos de los estudios de caso revisados para la elaboración de este artículo coinciden en señalar a la OCDE, y al informe PISA en particular, como impulsores clave de las reformas de RdC a nivel nacional. De hecho, según un estudio reciente, 29 representantes de países de la OCDE (de un total de 37) admitieron que las recomendaciones de PISA/OCDE sobre la RdC han influido de forma significativa en procesos de formulación de políticas a nivel nacional (BREAKSPEAR, 2012). De manera quizás más indirecta, el *shock* que algunos países han experimentado a raíz de sus malos resultados en PISA -especialmente después de las primeras ediciones de esta evaluación internacional- también ha promovido la introducción de reformas de RdC a nivel nacional (ELSTAD et al., 2009).

La División de Educación de la OCDE aboga principalmente por formas de RdC gerenciales y basadas en pruebas de aprendizaje externas. Sin embargo, esta organización también hace hincapié en que los sistemas de RdC deben ser holísticos y centrarse en mejorar las prácticas educativas en las aulas, y no poner excesivo énfasis en los resultados de aprendizaje (véase OCDE, 2012, 2013). La OCDE no está en contra de la publicación de los resultados de las escuelas, pero afirma que los resultados deben hacerse públicos de una manera “justa” y “razonable”. Al mismo tiempo, la OCDE también considera que es necesario “alinear la evaluación externa de las escuelas” con políticas internas “auto-evaluación” (OCDE, 2013, p.8). La OCDE también destaca que la adopción de este tipo de políticas debe ser acordada con los principales agentes educativos:

To be designed successfully, evaluation and assessment frameworks should draw on informed policy diagnosis and best practice, which may require the use of pilots and experimentation. To be implemented successfully, a substantial effort should be made to build consensus among all stakeholders, who are more likely to accept change if they understand its rationale and potential usefulness (OECD, 2013, p.14).

La OCDE, sobre la base de los datos del PISA, considera la RdC y la autonomía escolar son dos políticas que se retro-alimentan y se refuerzan positivamente. Según la OCDE/PISA, las escuelas con mayor autonomía en la asignación de recursos muestran mejores resultados de los estudiantes en el contexto de regímenes de RdC *fuertes* (es decir, en sistemas de RdC en los cuales los gobiernos hacen públicos los resultados del desempeño de las escuelas). Ahora

bien, la OCDE también matiza que la relación opuesta también es cierta, ya que “en los países donde no existen tales mecanismos de rendición de cuentas, las escuelas con mayor autonomía en la asignación de recursos tienden a empeorar” (OCDE, 2011, p.1), de manera que países con sistemas educativos con poca autonomía de centro y RdC débil podrían obtener también buenos resultados.

EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial aboga por modelos de RdC que promueven dinámicas de mercado y elección escolar, así como por medidas de RdC que empoderen a las familias y a la comunidad ante la escuela (EDWARDS, 2012). El Banco Mundial difunde activamente estas formas de RdC a través de sus numerosos informes, operaciones de préstamo y, más recientemente, a través del *Enfoque de Sistemas para Mejores Resultados Educativos* (SABER). Según el marco de SABER sobre la autonomía escolar y la RdC, “*aumentar la accountability de las escuelas es una condición necesaria para mejorar la calidad de los docentes*” (WORLD BANK, 2015, p.4). Y añade que la RdC “*mejora el aprendizaje porque [esta política] alinea los incentivos de los docentes y las familias*” (WORLD BANK, 2015, p.2). El Banco Mundial también se hace eco del mensaje de la OCDE sobre la importancia de fragmentar el sistema educativo en escuelas más independientes y autónomas, al mismo tiempo que se promueven medidas más estrictas de RdC:

School autonomy must be complemented with school accountability to promote academic excellence. This has been well documented through various impact evaluations. We also know that the highest PISA scores come from countries where autonomy and accountability are implemented together (OECD 2011) (WORLD BANK, 2015, p.36)

Para el Banco Mundial, la RdC es una pieza clave en el enfoque sistémico de reforma educativa que promueve en el marco de la *Estrategia de Educación 2020 “Aprendizaje para todos”*. Este documento, que define la política educativa del Banco Mundial en el período 2010-2020, considera que “la mejora del desempeño y de los resultados depende de un cuidadoso equilibrio entre tres instrumentos de política que influyen en el comportamiento de los actores locales: 1) mayor autonomía a nivel local; (2) reforzar las relaciones de rendición de cuentas; y (3) sistemas de evaluación eficaces” (WORLD BANK, 2011, p.33).

Esta organización internacional considera que la “vía corta de la rendición de cuentas” (que opera a través de la elección escolar y el school-based management) tiene ventajas sobre la “vía larga de rendición de cuentas” (es decir, sobre modelos de rendición de cuentas más burocráticos y que dependen

de la mediación del estado), ya que “la vía corta ofrece a los clientes el poder de proporcionar comentarios y *feedback* con mayor frecuencia a los proveedores educativos para hacerles saber cómo se están desempeñando y para hacerlos responsables de garantizar unos servicios de buena calidad” (WORLD BANK, 2015, p.5). En general, para esta organización internacional, las formas post-burocráticas de RdC como el *school-based management* no sólo son inherentemente deseables, sino la solución más apropiada en el contexto de los países de bajos ingresos, ya que estos países no cuentan con los recursos ni con la capacidad administrativa necesaria para poner en marcha otros sistemas de RdC (BRUNS et al., 2011, WORLD BANK, 2006).

LA UNESCO

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 (ODS-4), que es el Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas centrado en la educación, hace especial hincapié en promover la mejora de los resultados del aprendizaje. De las siete metas incluidas en el ODS-4, cinco se centran en los resultados de aprendizaje y la adquisición de competencias específicas (en lectura, matemáticas, ciudadanía global, cultura de paz, etc.). El giro del enfoque del acceso escolar al aprendizaje es probablemente el cambio más significativo que se puede observar entre, por un lado, las agendas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Educación para Todos aprobadas en el año 2000 y, por el otro, la agenda actual de los ODS aprobada en el año 2015. El documento *Educación 2030* - que es el marco de acción acordado por la comunidad internacional, bajo la dirección de la UNESCO, para avanzar en el ODS 4 -, promueve sistemas de rendición de cuentas que se basan, al menos parcialmente, en la medición de resultados de aprendizaje.

La rendición de cuentas es uno de los conceptos más utilizados en el marco de acción Educación 2030. Este marco concibe la creación de sistemas nacionales de rendición de cuentas comprensivos (es decir, centrados en los resultados del aprendizaje, pero también en otras dimensiones) como un aspecto indispensable en el monitoreo del alcance de las nuevas metas educativas. Según la UNESCO, “el control de la calidad en la educación requiere un enfoque multidimensional, que abarque el diseño del sistema, los insumos, el contenido, los procesos y los resultados”. (UNESCO 2015: 17)

A diferencia del Banco Mundial, la UNESCO no promueve formas de rendición de cuentas de mercado ni de alto riesgo (lo que en el mundo anglosajón se conoce como *high-stakes accountability*). De hecho, esta organización internacional es generalmente escéptica con respecto a las asunciones sobre los beneficios de

los mecanismos de mercado en educación y/o de la aplicación de sanciones para escuelas y docentes (UNESCO 2009). En el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* del año 2017, dedicado al tema de rendición de cuentas en educación, la UNESCO se muestra favorable a la RdC como un principio rector de los sistemas educativos, pero también adopta un enfoque cauteloso al enfatizar los posibles efectos no deseados de los sistemas de rendición de cuentas. Algunos de sus mensajes clave en este informe son que:

- *“Si se hace responsables [a los maestros o a las escuelas] de resultados que escapan a su control, éstos tratarán de evitar riesgos, minimizar su rol o ajustar su comportamiento de forma involuntaria para protegerse.*
- *La confianza se ausenta del sistema educativo cuando los actores [escolares] operan con miedo al castigo. Un propósito compartido, que fomenta la confianza, es fundamental para la rendición de cuentas efectiva.* “(UNESCO, 2017, np)

La UNESCO propone un modelo de RdC mutua o compartida, es decir, un modelo de rendición de cuentas en el que los gobiernos, y no solo las escuelas y los docentes, sean los que tengan que rendir cuentas. También apuesta por un modelo de RdC de carácter participativo. Dada la naturaleza contenciosa de la RdC en el campo de la política educativa, la UNESCO considera importante diseñar sistemas de RdC de forma consensuada, inclusiva y participativa:

As the primary responsibility for monitoring lies at the country level, countries should build up effective monitoring and accountability mechanisms, adapted to national priorities, in consultation with civil society. This includes building greater consensus as to what specific quality standards and learning outcomes should be achieved across the life course – from early childhood development to adult skills acquisition and how they should be measured (UNESCO 2015, p.17)

Como hemos podido observar, las principales organizaciones internacionales en el campo de la política educativa convergen a la hora de promover formas de RdC basadas en pruebas externas como una forma de garantizar estándares mínimos de aprendizaje en diferentes países. Sin embargo, el Banco Mundial alinea sus políticas de RdC con la promoción de mecanismos de mercado y la gestión comunitaria de las escuelas, mientras que la OCDE está más inclinada a combinar la RdC con evaluaciones de carácter formativo y sistemas de autoevaluación de las escuelas. La UNESCO, por su parte, aboga por sistemas de RdC comprehensivos que operen a múltiples niveles y en múltiples direcciones de manera que la RdC no conciba, al menos de manera exclusiva, a los profesores y a las escuelas como los principales responsables de la calidad educativa.

CONCLUSIONES

En gran medida, el éxito de la RdC recae en que se la concibe como una solución política efectiva y pragmática ante la amplia gama de problemas complejos que afrontan la mayoría de sistemas educativos del planeta. Nos referimos a problemas tan diversos como la eficiencia (la RdC puede contribuir a alinear las aspiraciones gubernamentales en materia educativa con los objetivos que las escuelas tratan de alcanzar), la eficacia (RdC como herramienta para la mejora del desempeño educativo de las escuelas, los docentes y los estudiantes), la equidad (la RdC como un instrumento con el que garantizar que todos los estudiantes alcancen un nivel mínimo de competencias básicas en determinadas materias) y la buena gobernanza (la RdC como un mecanismo que puede promover la transparencia y el control democrático en los servicios educativos). No obstante, en este artículo, hemos visto que la expansión y el alcance global de las políticas de RdC en educación se explican también por factores que trascienden el ámbito educativo. Como hemos visto, una amplia gama de factores de naturaleza muy diversa (económica, tecnológica, política, discursiva, etc.) están contribuyendo a la intensa difusión de la RdC en el campo educativo, y a su consolidación como un elemento central en la regulación de los sistemas educativos en muchos puntos del planeta.

Un factor que explica el éxito de la RdC es el de su calidad como “recipiente vacío”, es decir, un concepto maleable al que se puede otorgar significados muy variados (STEINER-KHAMSI, 2016). A raíz de su carácter polisémico, la RdC permite alinear las preferencias políticas de una amplia variedad de actores, entre los que encontramos organizaciones internacionales, gobiernos y el sector privado, entorno a un programa aparentemente similar de reforma educativa. Las organizaciones internacionales más relevantes en el campo de la política educativa también han contribuido a generar altas expectativas respecto a las reformas de RdC en educación. Sin embargo, a pesar de que estas organizaciones coinciden a la hora de favorecer la adopción de sistemas nacionales de RdC, divergen por lo que respecta a los objetivos e instrumentos concretos en los que se concretan los sistemas de RdC que promueven.

Además, la difusión internacional de la RdC no conlleva necesariamente que se estén difundiendo modelos homogéneos de RdC sobre el terreno (MARTINSSON, 2011). Como pone de relieve Van Zanten (2002, p. 302), “los estados no pueden evitar presiones globales de cambio que apuntan a direcciones específicas, pero pueden torcer y transformar [estas presiones] para adaptarlas a propósitos y oportunidades nacionales”. Así, sobre el terreno, observamos que los sistemas de RdC basados en resultados de aprendizaje pueden diferir

considerablemente: pueden estar vinculados a evaluaciones de alto riesgo (*high-stakes*) o de bajo riesgo (*low-stakes*), ser más o menos comprehensivos en términos de las áreas de conocimiento que cubren, combinarse (o no) con diferentes formas de evaluación (pr ejemplo, servicios de inspección, auto-evaluación, etc.), complementarse con diferentes formas de apoyo del estado para la mejora educativa o, por el contrario, complementarse con mecanismos de mercado. Finalmente, incluso cuando pareciera que los sistemas de RdC adoptan formas muy similares, pueden traducirse en prácticas muy diferentes de acuerdo a cómo los actores educativos locales interpretan y ponen en práctica dichos sistemas a nivel de distrito, escuela y/o aula. En definitiva, este artículo constata que es necesario continuar desarrollando investigaciones empíricas con las que, por un lado, capturar la multiplicidad de trayectorias y traducciones de la RdC a nivel nacional y local y, por el otro, generar evidencias más robustas que nos permitan entender cómo y por qué distintos diseños de RdC conducen a comportamientos y a efectos aparentemente tan dispares en el ámbito de los sistemas educativos.

BIBLIOGRAFÍA

ADDEY, Camilla. & SELLAR, Sam. Why do countries participate in PISA? Understanding the role of international large-scale assessments in global education policy. In Verger, A., Novelli, M. & Altinyelken, H. K. (Eds.), **Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies**. New York: Bloomsbury Academic, 2018, Forthcoming.

ANDERSEN, Simon Calmar. The impact of public management reforms on student performance in Danish schools. **Public Administration**, v. 86, n. 2, p.541-558, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00717.x>

AU, Wayne. High-stakes testing and curricular control: A qualitative metasynthesis. **Educational Researcher**, v.36, n. 5, p.258-267, 2007. <https://doi.org/10.3102/0013189X07306523>

BARROSO, Joao. utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal, **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 109, p.987-1007. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400004>

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European law journal**, v.13, n.4, p.447-468, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

BREAKSPEAR, Simon. The Policy Impact of PISA: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance. **OECD Education Working Papers**, n.71. OECD Publishing, 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fdfqffr28-en>

BROOKE, Nigel. The future of educational accountability policies in Brazil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>

BRUNS, Barbara, FILMER, Deon, and PATRINOS, Harry, A. Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms. Washington, DC: **World Bank Group**, 2011. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8679-8>

CARNOY, Martin; & RHOTEN, Diana. What does globalization mean for educational change? A comparative approach. **Comparative education review**, v. 46, n. 1, p.1-9, 2002. <https://doi.org/10.1086/324053>

CARNOY, Martin. Educational policies in the face of globalization: Whither the Nation State? In: K. Mundy, K; Green, A; Lingard, R; & Verger, A. (Eds.), **Handbook of global policy and policy-making in education**. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell, 2016, p. 22-42. <https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch1>

CODD, John. Teachers as ‘managed professionals’ in the global education industry: The New Zealand experience. **Educational review**, v. 57, n.2, p. 193-206, 2005. <https://doi.org/10.1080/0013191042000308369>

DARLING-HAMMOND, Linda. Standards, accountability, and school reform. The Teachers **College Record**, v. 106, n. 6, p.1047-1085, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9620.2004.00372.x>

EDWARDS, D. Brent. The approach of the World Bank to participation in development and education governance: Trajectories, frameworks, results. En **Education Strategy in the Developing World: Revising the World Bank’s Education Policy**. Emerald Group Publishing Limited, 2012. p. 249-273.

ELSTAD, Eyvind; NORTVEDT, Guri. A; TURMO, Are. The norwegian assessment system: An accountability perspective. **Cadmo**, v. 17, n. 2, p. 89-103, 2009.

EYBEN, Rosalind. Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A Relational Approach. **IDS Working Paper 305**, 2008.

GREK, Sotiria; LAWN, Martin; LINGARD, Bob; OZGA, Jenny; RINNE, Risto; SEGERHOLM, Christina; & SIMOLA, Hannu. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. **Comparative Education**, v. 45, n. 1, p. 5-21, 2009. <https://doi.org/10.1080/03050060802661378>

HAMILTON, L. S., STECHER, B. M., & KLEIN, S. P. (2002). **Making sense of test-based accountability in education**. Rand Corporation.

HANGARTNER, J., & SVATON, C. J. (2013). From autonomy to quality management: NPM impacts on school governance in Switzerland. **Journal of Educational Administration and History**, Vol. 45, No. 4, pp. 354-369. <https://doi.org/10.1080/00220620.2013.822352>

HANUSHEK, Erik; KAIN, John. F; MARKMAN, Jacob. M; & RIVKIN, Steven. G. Does peer ability affect student achievement?. **Journal of applied econometrics**, v. 18, n. 5, p. 527-544, 2003. <https://doi.org/10.1002/jae.741>

HANUSHEK, Erik. A., & WOESSMANN, Ludger. The role of cognitive skills in economic development. **Journal of Economic Literature**, v.46, n.3, p. 607–668, 2008.

HOGAN, Anna; SELLAR, Sam; & LINGARD, Bob. Corporate Social Responsibility and Neo-Social Accountability in Education: The Case of Pearson plc. In: Verger, A; LUBIENSKI, C; and STEINER-KHAMSI, G. (eds). **World Yearbook of Education: The Global Education Industry**. New York: Routledge. 2016, p. 107-124

HURSH, David. The growth of high-stakes testing in the USA: accountability, markets and the decline in educational equality. **British Educational Research Journal**, v.31, n.5, p.605-622, 2005. <https://doi.org/10.1080/01411920500240767>

KAMENS, David. H; & BENAVIDOT, Aaron. National, regional and international learning assessments: Trends among developing countries, 1960–2009. **Globalisation, societies and education**, v. 9, n. 2, p. 285-300, 2011. <https://doi.org/10.1080/14767724.2011.577337>

KOYAMA, Jill. Global scare tactics and the call for US schools to be held accountable. **American Journal of Education**, v. 120, n.1, p. 77-99, 2013. <https://doi.org/10.1086/673122>

LEICHT, Kevin, T; WALTER, Tony; SAINSAULIEU, Ivan; & DAVIES, Scott. New Public Management and New Professionalism across Nations and Contexts, **Current Sociology**, v. 57, n. 4, p.581-605, 2009. <https://doi.org/10.1177/0011392109104355>

LINGARD, Bob. Policy borrowing, policy learning: Testing times in Australian schooling. **Critical Studies in Education**, v. 51, n. 2, p. 129-147, 2010. <https://doi.org/10.1080/17508481003731026>

LINGARD, Bob; MARTINO, Wayne; REZAI-RASHTI, Goli; & SELLA, Sam. **Globalizing Educational Accountabilities**. New York: Routledge, 2016.

LINN, Robert, L. Assessments and accountability. **Educational Researcher**, v. 29, n. 2, p. 4-16, 2000. <https://doi.org/10.3102/0013189X029002004>

LIPMAN, Pauline. Making the global city, making inequality: The political economy and cultural politics of Chicago school policy. **American Educational Research Journal**, v.39, n.2, p.379-419, 2002. <https://doi.org/10.3102/00028312039002379>

LODGE, Martin. Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. In: Jordana, J; & Levi-Faur, D. (eds). **Politics of Regulation. CRC Series on Competition, Regulation and Development**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, , 2004, p. 124-144.

MARTINSSON, Johanna. **Global Norms: Creation, Diffusion, and Limits**. Washington, DC: World Bank/Communication for Governance and Accountability, 2011. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/FinalGlobalNormsv1.Pdf>, accessed, December 15, 2016. <https://doi.org/10.1596/26891>

MEYER, Heinz. Dieter; & Benavot, Aaron. (Eds.). **PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance**. Oxford: Symposium Books, 2013. <https://doi.org/10.15730/books.85>

MOLLER, Jorunn; SKEDSMO, Guri. Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. **Journal of Educational Administration and History**, Vol. 45, No. 4, pp. 336-353, 2013. <https://doi.org/10.1080/00220620.2013.822353>

MOOS, Lejf. School leadership in a contradictory world. **Revista de Investigacion Educativa**, Vol. 31, No. 1, pp. 15-29, 2013. <https://doi.org/10.6018/rie.31.1.162511>

OECD. **School autonomy and accountability: Are they related to student performance?** *PISA in Focus*, No, 9, Paris: OECD Publishing, 2011.

OECD. **Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment**. Paris: OECD Publishing, 2013.

OZGA, Jenny. Accountability as a policy technology: Accounting for education performance in Europe. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, p. 292-309, 2013. <https://doi.org/10.1177/0020852313477763>

PALMER, Deborah; & RANGEL, Virginia, Snodgrass. High Stakes Accountability and Policy Implementation: Teacher Decision Making in Bilingual Classrooms in Texas. **Educational Policy**, v. 25, n. 4, p. 614–647, 2011. <https://doi.org/10.1177/0895904810374848>

PARCERISA, Lluís; & FALABELLA, Alejandra. La Consolidación del Estado Evaluador a Través de Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno. **Education Policy Analysis Archives**, v. 25, n.89, p. 1-27, 2017.

POLLITT, Christopher; & BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SAYED, Yusuf. After 2015: time for an education quality goal?. **Compare**, v. 41, n. 1, p.129-130, 2011. <https://doi.org/10.1080/03057925.2011.534847>

SCOTT, Colin. Accountability in the regulatory state. **Journal of law and society**, v. 27, n. 1, p. 38-60, 2000.

SMITH, Mary Lee; MILLER-KAHN, LINDA; HEINECKE, Walter; & JARVIS, PATRICIA F. **Political Spectacle and the Fate of American Schools**. New York: Routledge, 2004. <https://doi.org/10.4324/9780203465554>

SMITH, W. C. (Ed.). **The global testing culture: Shaping education policy, perceptions, and practice**. London: Symposium Books Ltd, 2016.

STECHEER, Brian; HAMILTON, Laura; & GONZALEZ, Gabriella. **Working smarter to leave no child left behind**. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2003.

STEINER-KHAMSI, Gita. New directions in policy borrowing research. **Asia Pacific Education Review**, v. 17, n. 3, p. 381-390, 2016.

TOLOFARI, Sowaribi. New public management and education. **Policy Futures in Education**, v. 3, n. 1, p. 75–89, 2005. <https://doi.org/10.2304/pfie.2005.3.1.11>

UNESCO. **EFA Global Monitoring Report 2009. Overcoming inequality: why governance matters**. Paris: UNESCO, 2009.

UNESCO. **Framework for Action Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all, 2015**. Available at: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/wef-framework-for-action.pdf>

UNESCO, **Global Education Monitoring Report 2017, Accountability in Education: Meeting our Commitments, 2017**. Summary Version in <http://gem-report-2017.unesco.org/en/chapter/introduction-accountability/>

VAN ZANTEN, Agnes. Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: global and local perspectives on the French case, **Journal of Education Policy**, v. 17, n. 3, p.289-304, 2002. <https://doi.org/10.1080/02680930210127568>

VERGER, Antoni; & CURRAN, Marta. New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. **Critical studies in education**, v. 55, n. 3, p.253-271, 2014. <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>

VERGER, Antoni; & NORMAND, Romuald. New public management and education: theoretical and conceptual elements for the study of a global education reform model. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 599-622, 2015. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

VERGER, Antoni; LUBIENSKI, Christian; STEINER-KHAMSI, Gita. **The emergence and structuring of the global education industry: Towards an analytical framework**. In:

VERGER, A; LUBIENSKI, C; STEINER-KHAMSI, G. (eds.). **The world yearbook of education 2016: The Global Education Industry**. New York: Routledge, 2016.

VESELEY, Arnost. The Institutionalisation of Non-responsibility, Efficiency or Conformity? Organisational Reform of Public Services Based on Accountability Theory. **Sociologicky Casopis-Czech Sociological Review**, v. 48, n. 4, p.757-784, 2012.

VIGODA, Eran. (2003). New public management. **Encyclopedia of publicadministration and public policy**, n. 2, p. 812-816.

WORLD BANK. **Social Accountability Sourcebook**. Washington DC: World Bank, 2006.

WORLD BANK. **Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development**. Washington DC: World Bank, 2011.

WORLD BANK. **What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper**. *SABER Working Paper Series*, 9, Washington DC: World Bank, 2015.

APÉNDICE 1. PALABRAS CLAVE

TITLE-ABS-KEY (“education”OR “education reform”OR “School”) AND TITLE-ABS-KEY(“International organi*ations”OR “OECD”OR “PISA”OR “PUMA”OR “world bank”OR “European Commission”OR “policy difussion”OR “policy adoption”OR “agenda-setting”OR “global education agenda”OR “policy entepreneur”OR “policy learning”OR “emulation”OR “dissemination”OR ”globali*ation”)AND TITLE-ABS-KEY(“New Public Management”OR “NPM”OR “School autonomy”OR “Institutional autonomy”OR “Accountability”OR “Merit-based pay” OR “School-based management”OR “Public management reform”) AND NOT (“Higher education”) AND (LIMIT-TO(SUBJAREA,”SOC”) OR LIMIT-TO(SUBJAREA,”BUS”) OR LIMIT-TO(SUBJAREA,”ECON”) OR LIMIT-TO(SUBJAREA,”ARTS”)) AND (LIMIT-TO(SUBJAREA,”SOC”) OR LIMIT-TO(SUBJAREA,”BUS”) OR LIMIT-TO(SUBJAREA,”ECON”))

ANTONI VERGER é professor na Universidade Autônoma de Barcelona. E-mail: antoni.verger@uab.cat

LLUÍS PARCERISA é professor na Universidade Autônoma de Barcelona. E-mail: lluis.parcerisa@uab.cat

*Recebido em dezembro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017*

Avaliação externa das escolas em Portugal: atores, conhecimentos, modos de regulação

External evaluation of schools in Portugal: actors, knowledge, modes of regulation

Evaluación externa de las escuelas en Portugal: actores, conocimientos, modos de regulación

LUÍS MIGUEL CARVALHO
ESTELA COSTA

Resumo: O artigo centra-se na construção e reconstrução do modelo de avaliação externa das escolas em Portugal em dois momentos - 2006 e 2011 - pondo em evidência continuidades e mudanças relacionadas com os atores e com os conhecimentos mobilizados para a construção dos modelos avaliativos, bem como o fortalecimento da avaliação como dispositivo de regulação das práticas de administração das escolas. O artigo mostra as vicissitudes da ativação de modos de intervenção avaliativos em agências da administração central da educação historicamente constituídas como agências de supervisão e controlo.

Palavras-chave: avaliação das escolas; hibridação; políticas públicas; regulação da educação.

Abstract: The article focuses on the construction and reconstruction of the external evaluation model of Portuguese schools in two moments (2006 and 2011). The article highlights continuities and changes related to the actors and the knowledge mobilized for the construction of the evaluation models, as well as the strengthening of evaluation as a device for regulating the management practices of the schools. The article shows the vicissitudes of the activation of modes of evaluation intervention in agencies of the central administration of education historically constituted as supervisory and control agencies.

Keywords: evaluation of schools; hybridization; public policy; regulation of education.

Resumen: El artículo se centra en la construcción y reconstrucción del modelo de evaluación externa de los centros educativos en Portugal, en dos momentos (2006 y 2011), evidenciando continuidades y cambios relacionados con los actores y con los conocimientos movilizados para la construcción de los modelos evaluativos, así como el fortalecimiento de la evaluación como dispositivo de regulación de las prácticas de administración de las escuelas. El artículo muestra las vicisitudes de la activación de modos de intervención evaluativos en agencias de la administración central de la educación históricamente constituidas como agencias de supervisión y control.

Palabras clave: evaluación de las escuelas; hibridación; políticas públicas; regulación de la educación.

INTRODUÇÃO: TENSÕES E HIBRIDAÇÕES NA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

O surgimento e permanência, em toda a Europa, de estruturas e práticas de avaliação externa das escolas (AEE), é um indicador da ampla difusão e da relevância alcançada pelos “modelos de regulação pós-burocráticos” (MAROY, 2009). Não obstante essa presença de um *ethos* de avaliação, no setor educacional e o uso mais intenso do conhecimento avaliativo na direção dos sistemas educativos, as trajetórias dos modelos de avaliação escolar não são, em contextos nacionais, imunes aos processos conspícuos de mediação, reinterpretação e contextualização que ocorrem quando “políticas viajantes” (LINDBLAD; POPKEWITZ, 2004; OZGA; JONES, 2006) e formas específicas de conhecimento educacional fluem através dos contextos nacionais, regionais ou locais. Assim, a adoção e desenvolvimento nacional de modelos de avaliação das escolas é um possível lugar para a análise dos processos e efeitos da hibridização e de bricolagem que resultam da receção nacional de políticas e conhecimentos mundiais (ver, por exemplo, POPKEWITZ, 2000; VAN ZANTEN; BALL, 2000; BARROSO, 2005; MAROY, 2009; STEINER-KHAMSI, 2012). Além disso, a análise das dinâmicas e especificidades de tal receção pode, muito bem, permitir-nos melhorar nossa compreensão sobre as tensões e / ou combinações entre formas burocráticas e pós-burocráticas no governo da educação.

Neste artigo, analisamos a construção e reconstrução do modelo de AEE instituído pelas autoridades nacionais portuguesas ao longo da última década, enquanto analisador de duas facetas de hibridização que caracterizam os desenvolvimentos contemporâneos das políticas nacionais de educação e a regulação social e política dos sistemas educacionais: a combinação de modos regulatórios transnacionais e nacionais; a coexistência em âmbito nacional de formas burocráticas e pós-burocráticas de regulação (BARROSO, 2005; CARVALHO, 2015). Assim, trabalhamos a seguinte hipótese: a trajetória do modelo oficial de avaliação das escolas é marcada, em Portugal, tanto pelas forças exercidas pelos “padronizadores” internacionais (BRUNSSON & JACOBSSON, 2000), que colocam em circulação as regras de “como fazer” a avaliação das escolas, quanto pelo efeito da mobilização dessas regras, à escala nacional, por atores heterogêneos, de acordo com seus conhecimentos e recursos para ação e com as especificidades dos sistemas de significados e das relações de poder dos contextos em que eles intervêm (ver POPKEWITZ, 2000).

Consequentemente, o artigo centra-se na trajetória da AEE em Portugal, que é um dos vários dispositivos utilizados na avaliação estatal, da educação primária e secundária, desde o início do presente século. Especificamente,

concentramo-nos na construção e reconstrução do modelo oficial da AEE em dois momentos-chave da sua trajetória: a produção de sua primeira versão, em 2006, por um Grupo de Trabalho (GT) designado pelo governo; e sua revisão e atualização, em 2011, por um GT diferente, também nomeado pelo governo.

Concebemos o modelo oficial da AEE portuguesa como uma técnica que atualiza a avaliação escolar (externa). E analisamos a avaliação escolar (externa) como instrumento de política, ou seja, seguindo Lascoumes e Le Galès (2007), como “um dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários, de acordo com as representações e significados que transporta” (p. 4). Segundo esta perspectiva analítica, a avaliação escolar transporta valores e interpretações sobre educação, e é orientada por noções explícitas de uma regulação prevista. Em outras palavras, é habitada por regras e procedimentos destinados a proporcionar estabilidade e previsibilidade à ação social no setor educacional. No entanto, se a avaliação das escolas estrutura a regulação do sistema educativo, de acordo com sua própria lógica, está também sujeita a controvérsias e modificações ao longo da sua trajetória. Por conseguinte, toda a pesquisa sobre a construção e reconstrução do modelo de avaliação das escolas deve buscar as configurações de atores, interesses, ideias e conhecimento que moldam a trajetória dos instrumentos de política, bem como as tensões, as continuidades e as mudanças na regulação do sistema educativo. É este nosso propósito neste estudo, com o objetivo de compreender como a hibridação – isto é, a recombinação e remodelação de elementos sociais e culturais (PIETERSE, 2000) – tem lugar na construção e reconstrução do modelo oficial da AEE, sob que formas e com que consequências (RIZVI; LINGARD, 2009).

Com base nessa perspectiva, desenvolvemos a pesquisa em torno de três eixos analíticos inter-relacionados: (1) o primeiro (‘atores’) observa os membros dos GT de 2006 e 2011 para descrever os diversos mundos sociais envolvidos na fabricação e na reelaboração do modelo; (2) o segundo (‘conhecimento’) considera as variadas fontes e tipos de conhecimento mobilizados para a construção dos modelos de avaliação; (3) o terceiro (‘modos de regulação’) examina as diversas concepções de administração social previstas e instituídas na construção e reconstrução do instrumento regulador. O estudo envolve análise documental, bem como dados de entrevistas em profundidade. Trabalhámos principalmente com documentos do banco de dados on-line da Inspeção portuguesa da educação (incluindo legislação, declarações políticas, documentos oficiais de planeamento, diretrizes operacionais, relatórios). Mobilizamos dados de entrevistas de um estudo de caso sobre o GT de 2006 (BARROSO *et al.*, 2008), e ‘entrevistas com dois atores participantes no GT de 2011 (E1 e E2), realizadas no quadro de um estudo que orientamos (ROCHA, 2012).

O artigo está organizado em três partes. Na primeira, descrevemos as principais características de cada “contexto de produção” e de cada modelo de AEE. Na segunda parte, condensamos a análise de dados sobre a elaboração do modelo de AEE de 2006 e sua remodelação em 2011, discutindo três aspetos centrais: os atores envolvidos, os conhecimentos mobilizados e as formas de validação social e cognitiva dos modelos. A terceira parte analisa a regulação híbrida, que foi possível identificar nos documentos e intervenções dos atores, designadamente, através da importância atribuída ao impacto e sequencialidade da AEE à articulação de documentos e ao reforço da regulação de controlo por meio desses documentos. O artigo termina com notas conclusivas.

OS MODELOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL EM 2006 E 2011: UMA APRESENTAÇÃO SUMÁRIA

Em 2006, o governo decidiu lançar um programa experimental sobre avaliação de escolas públicas, coordenado por um GT e envolvendo 24 escolas/agrupamentos de escolas. Concluída essa intervenção, foi adotada uma política de avaliação externa, que incluiu o modelo proposto de AEE, confinada sua implementação à Inspeção da Educação. Um total de 1131 escolas e agrupamentos de escolas (E/AE) foi avaliado entre os anos escolares de 2006 e 2007 e 2010-2011 (GTAEE, 2011). Em 2011, um GT diferente, também nomeado pelo governo, foi constituído para rever o modelo e os processos de avaliação externa. As proposições desse GT foram adotadas e estiveram em uso até ao presente ano. O segundo ciclo da AEE teve início no ano letivo de 2011-2012, tendo sido avaliadas 812 E/AE¹.

Os dois modelos comungam um conjunto de finalidades ou contribuições esperadas: para o conhecimento sobre práticas e resultados escolares; para a administração do sistema escolar e das escolas; para a informação e mobilização comunitária e societária. Não obstante, a preponderância conferida, no primeiro ciclo, a objetivos associados ao fomento da autoavaliação (AA) e da autonomia das escolas cede passo à avaliação do desempenho escolar dos alunos: o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos (ver Figura 1)

1

Informação recolhida em www.ige.min-edu.pt/

Figura 1 – Objetivos do Programa da AEE

2006	2011
Fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados	Promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas
Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de autoavaliação das escolas	Incrementar a responsabilização a todos os níveis, validando as práticas de autoavaliação das escolas
Reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia	Fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho das escolas
Concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo	Contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente
Contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas	

Fonte: IGE (2009, p. 7), GTAAE (2011, p. 42)

Na Figura 2, apresentamos as principais características e diferenças das duas propostas.

Figura 2 – Os modelos de avaliação externa de 2006 e de 2011

Dimensões	Modelo 2006	Modelo 2011
Natureza da participação das escolas	Voluntária	Compulsiva
Domínios da avaliação	Resultados - Prestação do serviço - Organização e gestão escolar – Liderança - Capacidade de autorregulação e melhoria da E/AE	Resultados - Prestação do serviço educativo - Liderança e gestão
Procedimentos anteriores à visita às escolas	Texto de apresentação da escola - Documentos orientadores da gestão da escola - Dados estatísticos da escola	Idêntico + Perfil da escola [incluindo valor esperado na análise dos resultados das escolas, elaborado por serviço central] + Questionários de satisfação
Equipa de avaliadores	2 Inspetores + 1 avaliador externo à inspeção	Composição idêntica (possível mais 1 em estabelecimentos de maior dimensão)
Procedimentos da visita às escolas	Visita às instalações (2-3 dias) Entrevistas em painel (11) com membros de estruturas de gestão escolar e da comunidade escolar	Idêntico
Processos e produtos posteriores à visita às escolas	Relatório Publicação resultados	Idêntico + Apresentação pela escola de Plano de Melhoria

OS ATORES E OS CONHECIMENTOS DA MODELIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO EXTERNA EM PORTUGAL: DA EXTERIORIDADE À INTERIORIDADE

Os atores reunidos

A elaboração do modelo de avaliação, em 2006, resultou de um conjunto de atores (seis elementos) provenientes da academia e funcionários seniores da administração central, cujas trajetórias profissionais ocorreram na encruzilhada de muitos mundos sociais: três professores/pesquisadores, um ex-inspetor geral da educação, um alto funcionário do governo, que também era ex-inspetor-geral da educação e estava, nessa época, provendo assessoria científica estratégica ao gabinete do ministro da educação. Além disso, esses atores têm suas trajetórias profissionais marcadas por atividades que realizaram, como especialistas, em contextos avaliativos: envolvimento em projetos de apoio à tomada de decisão na avaliação de cursos de educação superior; experiência de avaliação e gestão do desempenho dos serviços públicos nos campos da educação e do ensino superior; participação em vários projetos nacionais e internacionais; coordenação e gestão de várias equipas na área de avaliação curricular, sucesso educativo e desempenho escolar e também uma ampla publicação nesta área; anterior lançamento de um programa de avaliação nacional da escola; envolvimento com organizações internacionais envolvidas na avaliação escolar, representando Portugal no ‘Indicators of Education Programme’ (INES) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e na Standing International Conference of Inspectorates (SICI). Finalmente, os atores que tiveram maior centralidade na elaboração do modelo de 2006 foram aqueles que, além de terem tido uma experiência relevante anterior, na Inspeção, poderiam desempenhar o papel de mediação, na medida em que ocupavam posições intersticiais entre mundos e entre diferentes escalas no exterior (OCDE e SICI) e em Portugal (gabinete ministerial, administração central e universidade).

Em 2011, com o *remake* do modelo de AEE, é evidente um peso maior, no GT, dos atores relacionados com a Inspeção. O grupo ampliou-se, de seis para oito elementos, principalmente da Inspeção (que constituía metade do grupo, incluindo seu coordenador). Encontramos uma confluência de atores sociais de mundos idênticos ou iguais (quatro são inspetores de educação, um ex-Inspetor Geral da Educação; um doutor em ‘Filosofia em Administração e Supervisão Educacional; e dois investigadores/professores universitários). Assim, a externalização à perícia dá lugar à internalização dos assuntos. Embora esses atores tenham suas trajetórias marcadas por atividades onde atuam como

especialistas em contextos avaliativos, a diferença, em relação a 2006, ocorre ao nível da amplitude e profundidade das experiências, integrando equipas de avaliação na qualidade de peritos; coordenando e gerindo equipas na área de avaliação curricular, sucesso educativo e desempenho escolar; e integrando o Painel de Avaliadores, no Programa de Avaliação Institucional da Associação Europeia de Universidades.

Os conhecimentos mobilizados

A elaboração do modelo de 2006 resultou do entrelaçamento de conhecimento heterogêneo, decorrente das experiências dos atores no *design* e/ou gestão de dispositivos de avaliação e importados de modelos disseminados por organizações de outros países. Em relação às experiências dos atores, na conceção e/ou gestão de dispositivos de avaliação, nota-se: o envolvimento na avaliação do setor público R&D; participação na aplicação de metodologias de apoio à decisão para processos de avaliação e gestão na universidade; um programa de avaliação escolar anterior - a “avaliação integrada da escola” - que tinha sido realizado pela Inspeção entre 1999 e 2002. Quanto aos modelos, os mais relevantes são o manual de AA escolar da Escócia, ‘How Good is our School’; o documento do Departamento de Educação da Irlanda do Norte, intitulado ‘A process for self-evaluation’; o projeto ‘Effective School Self-Evaluation’ (ESSE) efetuado pela SICI; o ‘European Pilot Project for Self-Evaluation of Schools’ e seus desenvolvimentos; o modelo ‘Total Quality Management’ ou a metodologia ‘European Foundation for Quality Management’.

A revisão do modelo de avaliação, em 2011, toma a “qualidade” (das escolas, da educação) como referencial orientador e toma a ‘contribuição para a garantia da qualidade’ como função primordial da AEE (GTAE, 2011, p. 9, 21). Retoma, assim, o mesmo referencial adotado no ciclo anterior, que havia já sido mobilizado para orientar iniciativas desenvolvidas pela Inspeção desde o final do século passado (AFONSO; COSTA, 2012). O que é relevante nesta reafirmação é o tipo de fontes mobilizadas para a legitimação do documento e sua ordem de entrada em cena da elaboração do argumento: externamente, as organizações internacionais ‘de referência’ (UE, OCDE, UNESCO); internamente, a legislação nacional (Constituição Portuguesa, Lei de Bases do Sistema Educativo, Avaliação das Escolas), mas, ainda, as recomendações do Conselho Nacional de Educação (CNE) (órgão independente da administração com funções consultivas e de apoio às políticas públicas de educação) e da própria Inspeção (GTAE, 2011, p. 9 e 15).

Tendo no seu mandato incluída a incumbência de “reapreciar os referenciais e a metodologia do Programa AEE” (PORTUGAL, Despacho 4150/2011, de 4 de Março), o GT de 2011 assumiu “uma visão global de continuidade” e uma “perspetiva de melhoria incremental e de consolidação do processo iniciado em 2006” (GTAEE, 2011, p. 12). Assim, na medida em que o modelo criado em 2006 resultara, como já referido, da articulação de múltiplos conhecimentos codificados, a versão de 2011 retoma essa natureza compósita e esse conhecimento ‘fundador’. No entanto, algo de novo foi introduzido no modelo, como foi referido atrás. Ora essa novidade surge explicitamente associada à remissão para argumentos presentes em parecer elaborado pelo CNE, para a “experiência acumulada no ciclo de avaliação precedente” e para a reflexão produzida na IGE e por especialistas em avaliação em instituições de ensino (*idem, ibidem*; E1) (ROCHA, 2012, p. 306). Também na leitura do relatório se podem encontrar argumentos, problematizações e soluções associáveis a textos gerados em contextos não nacionais sobre o equilíbrio entre funções de prestação de contas e de melhoria ou sobre a articulação entre processos de avaliação externa e processos de avaliação interna, mormente pela SICI, desde a viragem do século (SICI, 2003; GRAY, 2014), e também pela OCDE (por, exemplo, SANTIAGO *et al*, 2012) ou mesmo em redes criadas no espaço europeu e com financiamento europeu para gerar e difundir conhecimento sobre as relações entre avaliações externas e internas (ver, por exemplo, SYNEVA, 2006). Porém, é notória a circunscrição dos argumentos que contam para apoiar as mudanças aos gerados por atores nacionais, tornando-se clara a ‘indigenização’ da argumentação e da implementação, e pela própria Inspeção, evidenciando sua endogeneização.

As formas de validação social e cognitiva dos modelos

Na criação do modelo, em 2006, houve um trabalho de articulação de pontos de vista no interior do GT e, mais importante, uma disseminação e discussão de variadas produções do GT (como os termos de referência, relatório de avaliação piloto, guião para apresentação das escolas, relatório de progresso e relatório final) com atores muito variados (políticos, profissionais, leigos) e em cerca de dezena e meia de iniciativas públicas (AFONSO; COSTA, 2011, p. 163-164). Já na revisão do modelo (2011) observa-se, no plano discursivo, uma consensualidade retoricamente fabricada, através da invocação adicional das fontes atrás mencionadas, as organizações internacionais e as “variáveis das escolas com mais impacto nas aprendizagens dos alunos” que identificam; a legislação nacional e sua “preconização” relativa às funções da avaliação no sistema educativo, o CNE e suas recomendações relativas aos “princípios” que regem as “escolas de

qualidade”, a própria Inspeção e as “boas práticas” que identifica como associadas às “escolas de qualidade” (“boas práticas” implicitamente decalcadas do próprio referencial de avaliação adotado no ciclo anterior) (GTAAE, 2011, p. 9, 21). Observa-se, ainda, já no plano processual, que a validação da nova proposta foi quase exclusivamente feita no interior do sistema de avaliação externa, através de inquérito feito a avaliadores e a diretores de nove agrupamentos de escolas e de três escolas não agrupadas participantes na experimentação do novo programa e no final da sua realização. Dos resultados dessa inquirição, por questionário, predominantemente composto por questões fechadas, foram elaboradas análises que sistematicamente reportam a “concordância com o modelo proposto” (ainda que nuances quanto ao grau dessa concordância, da “elevada” à “temperada”). Ademais, as conclusões extraídas revelam alterações menores (GTAAE, 2011, p. 35-39). Registe-se, ainda, que tendo sido feita a auscultação a “peritos” (na sua maioria, docentes de instituições do ensino superior ligados às áreas da Administração Educacional, da Avaliação, da Política Educativa), desta apenas ficam no relatório os registos de várias discordâncias dos mesmos, não atendidas: sobre o quadro conceptual (sobre a excessiva articulação entre avaliação externa e interna, sobre o “peso” e custo financeiro do modelo e seu contributo para a melhoria, sobre a uniformização do olhar sobre as escolas e a uniformização da própria AA das escolas, a ausência de observação de aulas). Em suma, as tendências para confinar internamente à administração os processos de revisão, bem como a indigenização e endogeneização do conhecimento, refletem-se nos processos de construção de acordos sobre o novo modelo e na sua validação.

A HIBRIDAÇÃO DA REGULAÇÃO: A REGULAÇÃO ESTRUTURADA PELO FLUXO DOS DOCUMENTOS TÉCNICOS

A adoção da AEE, em 2006, foi um indicador da redefinição em curso do papel regulatório do Estado e de novas formas de regulação na educação. É incorporado na intensificação do processo de avaliação institucional, na busca de informações - sobre a “qualidade” das escolas e o sistema como um todo - para ser disponibilizado publicamente. Em Portugal, tradicionalmente, a avaliação externa tem sido associada à atividade de inspeção como um procedimento de controlo administrativo. Desde o final da década de 90, vem sendo progressivamente realizado um modelo baseado nas práticas de AA: a filosofia tradicional de questionamento está a enfraquecer e, em vez disso, os atores da escola são encorajados a se envolver e colaborar voluntariamente uns com os outros. Consequentemente, a AEE é utilizada como ferramenta de referência para avaliar

a gestão das escolas, favorecendo uma política regulatória baseada em sanções sociais e processos de socialização, com o objetivo de criar novos e poderosos mecanismos de implementação de regras.

Durante a preparação do modelo de 2006, foi possível identificar a presença de fenómenos de hibridação nos documentos e nas intervenções dos atores (AFONSO; COSTA, 2012): por um lado, o novo papel da Inspeção, como uma organização que avalia a qualidade da Escola, está sendo apoiado por uma abordagem burocrática de regulação, pelo fato de a missão “tradicional” de Inspeção - que deve garantir que as escolas cumpram as regulamentações - continuar a enquadrar o trabalho da instituição, não desaparecendo simplesmente com o surgimento de novos modos de regulação; por outro lado, notou-se a permanência, nas escolas, da percepção da Inspeção e dos seus membros como agentes de controlo e, conseqüentemente, uma interação regida por esse quadro cognitivo (AFONSO; COSTA, 2012). Por essa razão, colocou-se como hipótese a existência de uma mitigada transição de um estado mobilizador e negociador para um Estado supervisor e controlador, seguindo os termos de Lascoumes e Le Galès (2005).

A revisão de 2011 foi um ‘espaço’ de ação para a manifestação dessa tensão central e para a intensificação de processos de hibridação das modalidades de regulação, como seguidamente procuraremos mostrar, analisando a problematização e a preconização avançadas pelo GT, fortemente assentes no desenvolvimento de uma regulação baseada em documentos.

‘O’ problema para a Inspeção: o impacto e a sequencialidade da AEE

De acordo com as percepções avaliativas formuladas pelo CNE (2010) e, mais recentemente, pela OCDE (SANTIAGO *et al.*, 2012), o impacto da AEE, durante o primeiro ciclo, foi débil no plano da sua consequência para a ‘melhoria’ das escolas e no plano da sua ‘visibilidade’ pública. O parecer do CNE (2010, p. 26153) refere-se à ausência de plano de ações de melhoria a ser “objeto de acompanhamento” por órgãos de administração das escolas e da administração educativa e recomenda a disseminação dos resultados, pelas escolas, na ‘comunidade escolar’ e, pela Inspeção, no espaço nacional, de modo a dar apoio aos decisores políticos e aos utentes “diretos e indiretos” do sistema escolar uma “leitura clara da qualidade dos estabelecimentos de ensino e apoio às suas escolhas”. Por seu turno, os peritos da OCDE referem que “o impacto da avaliação externa é limitado”, constatação que associam à ausência de uma “leitura alargada” dos relatórios produzidos pela IGE e à ausência de atividades de *follow-up* após a sua divulgação (SANTIAGO *et al.*, 2012, p.110). Sublinham, também, a “insuficiente

exploração” das práticas de divulgação de relatórios de AA como estratégia de envolvimento dos pais na vida escolar e notam que as consequências das práticas de AA são apreciadas como “muito difusas” e “dependentes do critério dos atores locais, especialmente do diretor (SANTIAGO *et al.*, 2012, p. 109)

Essa debilidade é reconhecida pelo GT, que sublinha a necessidade de se evitarem processos avaliativos circunscritos a procedimentos administrativos e a utilização de instrumentos simples, que tenham verdadeiras consequências (GTAEE, 2011, p. 14). Como tal, preconiza a adoção de práticas conducentes à melhoria da escola as quais associa à sequencialidade dos processos avaliativos (*idem*, p. 10 e 49).

A solução da Inspeção: articular documentos

Nesse sentido, as soluções adotadas no segundo ciclo de AEE procuram fomentar essa ‘sequencialidade’ e, paralelamente, um maior alinhamento entre a AEE e a AA. Tal ocorre por três vias: reformatação de documentos associados ao processo (com revisões relativas a estrutura, conteúdos e estilo do documento ‘apresentação da escola’ e do ‘relatório de AEE’); aumento do número de documentos associados ao processo (introdução de ‘perfil de escola’, introdução de documento ‘plano de melhoria’ (PM), elaboração de resposta escrita pela Inspeção ao ‘contraditório’ eventualmente apresentado pelas E/AE); reforço da articulação entre os documentos, ora através do alinhamento das categorias organizadoras da elaboração dos textos, ora pela imposição da presença em vários documentos de conteúdos ou de uma reflexão sobre conteúdos presentes noutros.

Cria-se, desse modo, uma cadeia de dependências entre produtos da AEE que, como adiante se clarificará, procura superar a débil articulação existente entre os documentos-chave usados no ciclo anterior (ver Fig. 3 e 4). A imaginação da melhoria do impacto da AEEE é, assim, feita em função da criação de sequências de produção-receção-produção de documentos formais (complementada pela obrigatoriedade da divulgação ‘à comunidade’, por parte de cada Agrupamento de escola/Escola, do Relatório de AEE e de PM).

Figura 3 – Ciclo 2006-2010

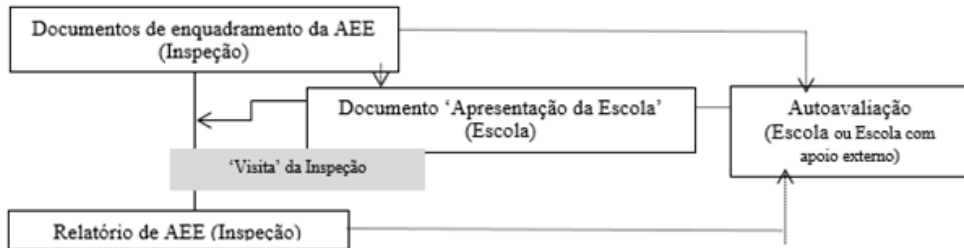
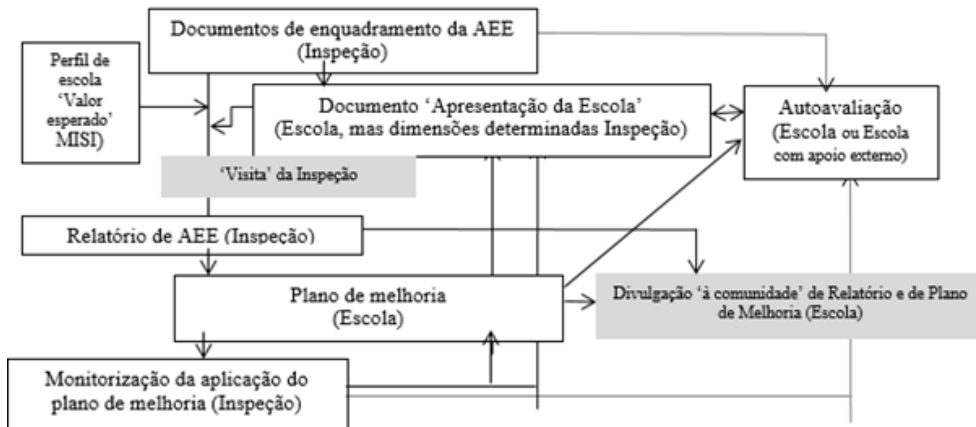


Figura 4 – Novo ciclo



Dessas mudanças nos documentos, e na cadeia de relações de dependência entre documentos, centramo-nos, seguidamente, nas que associam a três deles: a apresentação livre, o PM, ambos elaborados pela E/AE, e o relatório da Inspeção.²

As especificações enviadas às E/AE relativas ao formato e aos conteúdos do “Documento de Apresentação da Escola” foram alteradas. A principal mudança, justificada em nome da “simplificação e da coerência dos processos” e do “reforço da “complementaridade e do diálogo” entre AEE e AA, impõe que a E/AE “aborde explicitamente cada um dos campos de análise e domínios da avaliação externa” (GTAE, 2011, p. 36,37, 44-45) que são fixados no quadro de referência da AEE elaborado pela Inspeção. Apresentado por um membro do GT, como “uma síntese do *olhar* que tinha de si mesma” (E1) (ROCHA, 2012, p. 308) e pelo relatório do GT como um “texto de interligação com a sua própria

2 Como se referiu atrás também é significativa a introdução do ‘perfil de escola’. Apenas por razões de economia deste trabalho, não equacionamos a produção deste documento.

auto-avaliação”, é esperado que, para além desta conformação ao racional da AEE, o documento se refira a “resultados de anteriores avaliações externas e medidas consequentes tomadas pela escola” (GTAEE, 2011, p. 44).

Em suma, o único documento elaborado pelas E/AE para o arranque do processo de AEE deve resultar de uma tripla referência: ao quadro de referência e ao relatório da AEE anterior (elaborados ambos pela Inspeção) e ao PM elaborado pela escola, mas também este - como a seguir se verá - produzido em consonância com recomendações da Inspeção.

A introdução da obrigação de elaboração de um PM pelas E/AE, dois meses após a publicação do Relatório de AEE, pela Inspeção, é legitimada no parecer do CNE (2010) que recomenda “a obrigatoriedade de as escolas apresentarem um PM na sequência da AEE”. Em todo o caso, a obrigatoriedade é apresentada pela Inspeção como indicativa da valorização da função que AEE, e a Inspeção, devem exercer sobre o trabalho desenvolvido nas escolas (ver GTAEE, 2011, p. 49-50): se “a efetividade da avaliação externa depende muito da apropriação dos resultados” e se às escolas se reconhece responsabilidade primeira pelo traçar de suas “linhas de ação”, não deixa de competir à administração educativa uma intervenção “complementar” nessa matéria, se necessário através de uma “intervenção mais incisiva”, como parece ser aqui o caso, de molde a garantir a “sequência” e a “consequência da avaliação externa”.

Também aqui, o alinhamento com outros documentos é requerido, pois o PM é o lugar para a expressão de um “compromisso” com a concretização de ações “nas áreas identificadas na avaliação externa como merecedoras de prioridade no esforço de melhoria” (GTAEE, 2011, p. 50). Todo esse esforço de alinhamento não é estranho a um dos objetivos atribuídos à AEE, o de “validar” as práticas de autoavaliação das escolas” (*op. cit.*, p. 42), no qual se percebe uma legitimação da função tutelar da primeira sobre a segunda.

Sintomaticamente, há a montante uma reformulação dos modos de apresentação do relatório de AEE. Este deve agora ser concebido à medida da preparação do PM ou como indutores do PM. Esta “*peça* que fica na escola” (Rocha, 2012, p. 312) é percebida como “um documento que se reveste de grande importância no Programa [de AEE]”, pelo que deve ter efetivo impacto como “documento de análise e reflexão na escola” (E1). Para o GTAEE (2011, p. 55), a eficácia do documento exige que utilize “uma linguagem mais simples e directa”, que seja mais conciso, menos descritivo e mais avaliativo. Mais importante, deverá ser “mais preciso na identificação das áreas onde a escola ou o agrupamento deve incidir prioritariamente os seus esforços de melhoria [...] [e que] ofereça elementos para a construção ou o aperfeiçoamento de planos de acção (...)” (GTAEE, (2011, p. 55).

Mantendo-se fiel ao referencial da “qualidade”, já norteador do ciclo anterior, perfilhando uma orientação de “continuidade”, de aperfeiçoamento “incremental” e de “consolidação” do trabalho realizado entre 2006 e 2010, a revisão proposta pelo GTAAEE e adotada pela Inspeção centra-se em matérias relativas à implementação do processo e a alterações deste resultantes e propiciadoras de maior impacto da AEE no sistema e sobretudo na vida das E/AE. Ao fazê-lo, reequaciona matérias relativas à comunicação entre os ‘mundos sociais’ envolvidos nos processos de avaliação das escolas, fundamentalmente considerando a articulação entre produtos de avaliação e de planeamento - mais simplesmente, a articulação entre documentos.

A redefinição dessas (inter)dependências, concretizadas através da revisão da composição de documentos-chave e do estabelecimento de cadeias de relações entre documentos, constitui um modo de organizar a ação dos diversos intervenientes. Dito de outro modo, no âmbito do processo de AEE, a ordenação, a coordenação e o controlo da ação são organizados - não só, é certo, mas substantivamente - em função de sequências de produção-receção de documentos.

Pode-se, então, dizer que, para além dos episódicos encontros face a face que ocorrem durante as visitas da Inspeção no âmbito de cada ciclo de AEE com as escolas, a avaliação é efetivamente produzida na escrita dos documentos: a prática da avaliação das escolas é, em larga medida, uma prática de produção de documentos.³ A partir desse ponto de vista, a intervenção reguladora da Inspeção procede, essencialmente, pela criação de uma cadeia entre documentos que desencadeiam ações à distância, em contextos organizacionais muito variados.

Ocorre que os documentos que vimos referindo têm uma ação sobre o passado e o futuro. Por um lado, os documentos (como a apresentação da escola, o relatório de AEE, o PM) servem para revelar e capturar o que ocorreu e ocorre nas E/AE. Nesse âmbito, ora expõem os desempenhos das escolas, cumprindo uma função de regulação de controlo pelos resultados, mas também dão visibilidade ao exercício da “autonomia clandestina” (BARROSO, 1997, p. 25) nas E/AE (nomeadamente na observação da dimensão ‘Liderança, Gestão, Auto-avaliação’), cumprindo uma função de regulação de controlo pela norma. Por outro lado, os documentos (sobretudo o novo PM, mas igualmente o Relatório

3 Nesta secção, seguimos muito de perto as perspetivas analíticas de Freeman (2006) e de Freeman e Maybin (2011) sobre o papel dos documentos nas políticas.

de AEE) permitem determinar quer as ações do passado que permanecem suscetíveis de observação no futuro, quer a avaliação, no futuro, do cumprimento de ações acordadas como relevantes.

Ademais, através da criação dessa cadeia, fixa os atores locais num processo de comunicação ininterrupto, ainda que contingente (às posições e disposições dos atores, a fatores de contexto). Desse ponto de vista, os documentos não são apenas veículos de transmissão de informação, mas, também, lugares de construção de um vocabulário comum e da credibilidade (e vulgarização) de um certo conhecimento-poder avaliativo sobre as escolas.

Nesse sentido, o alargamento da documentação e a cadeia que se pretende criar entre produção-recepção-produção de documentos é reveladora de um problema (e de uma tentativa de solução para um problema) de comunicação entre dois mundos - o da Inspeção e o docente e entre as culturas de avaliação que habitam cada um desses mundos. Pensados segundo uma lógica de construção de uma relação de sequencialidade, a qual tem um centro regularizador na Inspeção, esses documentos parecem emergir como lugares para a difusão, estabilização e uniformização de um repertório técnico sobre avaliação. Esse repertório é, também, parte uma narrativa maior sobre a realidade escolar, na qual se vão conjugando definições e expectativas específicas sobre a qualidade das aprendizagens, a avaliação, a liderança a melhoria nas escolas.

Trata-se, então, de um exercício de regulação que se exerce nos planos cognitivo e normativo. Por exemplo, a compressão de três dos domínios da avaliação fixados em 2006 - Organização e Gestão Escolar, Liderança, e Capacidade de auto-regulação e melhoria da escola/agrupamento - em um único domínio apenas - Liderança e Gestão -, feita em nome da moderação “do peso das dimensões da organização e da gestão” (GTAEE, 2011, p. 22; E1), pode bem ser entendida como sinal de uma maior responsabilização e pressão, funcional e simbólica, sobre a ação dos diretores de E/AE, na medida em que esta é concebida como determinante para a variabilidade das duas outras dimensões da AEE: resultados dos alunos e prestação do serviço educativo. Sintomaticamente, a auto-avaliação da escola, anteriormente apreciada como uma dimensão autónoma da ação directiva (como uma capacidade do Agrupamento/escola) surge, agora, integrada à avaliação da ação directiva, da qual se esperam desempenhos que garantam: “coerência entre a auto-avaliação e a acção para a melhoria”, “utilização dos resultados da avaliação externa na elaboração dos planos de melhoria”, envolvimento e participação da comunidade educativa na auto-avaliação” e “continuidade e abrangência da auto-avaliação”(GTAEE, 2011). Esta associação da autoavaliação à ação directiva acompanha o ‘mainstream’ dos textos sobre autoavaliação e melhoria das escolas, quando estes sublinham a necessidade da institucionalização de culturas

organizacionais nas quais a melhoria do ensino e dos resultados escolares depende do “fortalecimento da liderança aliada à avaliação externa, à auto-avaliação e prestação de contas” (SANTIAGO *et al.*, 2012, p. 151).

A introdução da obrigatoriedade das escolas elaborarem PM mostra que a indução exercida pela Inspeção, no ciclo anterior, não se revelou suficiente para desencadear ‘consequências’ atribuíveis a sua intervenção reguladora. No entanto, esse retorno à regra compulsiva não significa o abandono dos *standards* - isto é, as “regras de aceitação voluntária, não mandatárias sobre como organizar, que práticas prosseguir, que serviços oferecer, como elaborar produtos (BRUNSSON; JACOBSSON, 2000, p. 2) - como recursos nucleares em todo o processo de regulação alavancado pela AEE. Portanto, o exercício da autoridade hierárquica continua a ser servido pela tecnologia da estandardização.

Por exemplo, as dimensões, os fatores e os referentes do quadro de referência da AEE, assim como os perfis de cada um dos níveis classificativos atribuídos às E/AE fixam regras relativas ao que ‘ser’, ao que ‘ter’ e ao ‘que fazer’ (ainda que não ao ‘como fazer’). Ao estarem diretamente associadas ao principal documento que o E/AE apresenta no âmbito da preparação da AEE - simultaneamente, um texto no qual se espera ver revelada a capacidade de autoanálise de cada E/AE - esses referenciais adquirem um maior poder regulador das percepções descritivas e avaliativas dos atores locais. Também a determinação por parte dos avaliadores externos de áreas de melhoria a considerar pelos E/AE na elaboração dos seus planos de melhoria fixa o que cada organização tem de fazer, de ter ou de concretizar, assim como estabelece um conjunto de referentes para a prossecução das ações de monitorização a levar a cabo pelos atores da Inspeção.

NOTAS FINAIS: A EXPANSÃO E RECONFIGURAÇÃO DA INTERVENÇÃO REGULADORA DA INSPEÇÃO

As páginas anteriores mostram um ensaio de reconfiguração das relações entre os dois principais mundos atualmente envolvidos na avaliação das escolas, a Inspeção e os atores diretamente envolvidos na condução dos processos de avaliação das escolas (diretores e outros docentes). Nesse contexto, a revisão do modelo de AEE, em 2011, foi marcada por uma nítida preocupação com as consequências da AEE sobre a melhoria dos desempenhos escolares e os processos de administração e gestão das escolas. Essa busca de um maior impacto associa-se à adoção de um conjunto de alterações em documentos estruturantes do processo avaliativo e, sobretudo, à imaginação de uma cadeia de relações entre

documentos de avaliação e de planificação, de modo a garantir uma articulação mais forte entre produção, receção e uso desses documentos.

Ora, e paralelamente, observa-se um reequacionar das relações entre a AEE e a AA, deixando esta, mais do que antes, sob a tutela da primeira, como tem sido notado em estudos com forte recorte empírico (Sousa, 2014; Tristão, 2016) e em ensaios fundamentados (por exemplo, Lima, 2012; Afonso, 2015). Assim, a mais forte articulação entre documentos pode ser também compreendida como sinal do fortalecimento da AEE na sua condição de dispositivo de regulação das práticas de administração/gestão dos E/AE.

Concomitantemente, essa mais forte articulação sinaliza uma possibilidade de fortalecimento da presença da Inspeção entre as agências da administração central que operacionalizam a regulação institucional no campo educativo. Esse reforço da Inspeção como ator regulador revela-se na obrigatoriedade dos planos de melhoria e da atribuição à Inspeção de um mandato de monitorização de seu cumprimento. A conjugação ‘plano-monitorização’ expande o campo de ação da Inspeção na regulação da gestão das escolas: à já assumida intervenção no desencadear dos processos da ‘prestação de contas’, adiciona-se uma nova, associada à intervenção nos processos de ‘melhoria da escola’. Trata-se, aliás, de prosseguir, no espaço nacional, uma norma partilhada com outras Inspeções, do espaço europeu: a da expansão da esfera de ação dessas tecnoestruturas da administração de educação, significativamente retratada em publicação da SICI, em cujo prefácio seu Presidente reaviva uma questão central que vem interessando seus membros - “o que acontece depois da inspeção?” (GRAY, 2014). Esta interrogação não pode ser desligada de uma questão que vem sendo apresentada como central, por vários atores sociais em Portugal, sobre o ‘impacto da AEE’ e a debilidade das atividades de *follow-up*. Não dispondo de mandato para intervir no “apoio às escolas” ou de “aconselhamento”, a Inspeção poderá, agora, através do par ‘plano de melhoria-monitorização do plano de melhoria’ intervir junto às escolas como uma “estratégia para promover melhoria” - na linha do texto escrito, sobre Portugal, na referida obra (GRAY, 2014, p. 49).

Note-se, para finalizar, que a implicação das Inspeções europeias em ações associadas à ideia da ‘melhoria da escola’ é um ‘compromisso’ com mais de uma década, estabelecido desde a criação da SICI e confirmado em programas com financiamento europeu, orientados para a procura de articulação entre as práticas de AEE e de AA. No presente, essa articulação continua sendo vista como central, ainda que, agora, mais associada aos problemas dos impactos e do *follow-up* da AEE, como vimos, ou associada a uma expectativa de um circuito mais complexo de intervenções regulatórias, reforçando o papel da AA por via do aprofundamento da AEE, de modo a que o processo de AEE possa “tender,

a médio prazo, para um programa de auditoria da qualidade da autoavaliação das escolas”. (GTAEE, 2011, p. 13 e 45). Poder-se-á estar perante uma reconfiguração da Inspeção, distanciada da velha imagem de organização de controlo, mas igualmente afastada da marca de instância diretamente implicada na avaliação das escolas e da sua administração e gestão, simbolicamente reforçada pela associação a um *status* independente (a da auditoria) alcançado depois de promover formas de auto-organização e de autocontrolo nas escolas, sobre as quais exerceria, então, um poder verificador, próprio de uma organização que controla a uma maior distância. É uma imagem de uma entidade ‘híbrida’ que aqui se continua a desenhar.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. **Do desequilíbrio do pilar da autoavaliação no modelo de avaliação externa: apontamentos.** In CNE, Avaliação Externa das Escolas. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015, p. 217-224.

AFONSO, Natércio; COSTA, Estela. La politique d'évaluation institutionnel d'écoles au Portugal. **Recherches Sociologiques et Anthropologiques**, nº 2, p 39-52, 2012.

AFONSO, Natércio; COSTA, Estela. Avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento, (155-189). In J. Barroso & N. Afonso (Org.). **As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação.** Fundação Manuel Leão, 2011.

BRUNSSON, Niels; JACOBSSON, Bengt. The contemporary expansion of standardization. In Brunsson, N., Jacobsson, B. [and associates], **A World of Standards** (1-17). Oxford: Oxford University Press, 2000.

BARROSO, João. Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe. In Dutercq, Y. (dir.) **Les Régulations des Politiques d'Éducation** (151-171). Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

BARROSO, João. **Autonomia e Gestão da Escola.** Lisboa, Ministério da Educação, 1997.

BARROSO, João; CARVALHO, Luís Miguel; AFONSO, Natércio; FONTOURA, Madalena; COSTA, Estela. **The social and cognitive mapping of policy: the education sector in Portugal**. Research report, project KnowandPol, Orientation 1, 2008. Disponível em <http://www.knowandpol.eu>

CARVALHO, Luís Miguel, As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública. **Currículo sem Fronteiras**, vol. 15, nº 2, 314-333, 2015.

CARVALHO, Luís Miguel; COSTA, Estela; AFONSO, Natércio. Espaces, acteurs et modalités de l'hybridation politique. **Spirale – Revue de Recherches en Éducation**, nº 51, p. 15-30, 2013.

CNE - Conselho Nacional e Educação. **Parecer 3/2010: Parecer sobre Avaliação externa das Escolas (2007-2009)**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2010. Disponível em: [http:// http://www.cnedu.pt/pt/deliberacoes/pareceres?start=10](http://www.cnedu.pt/pt/deliberacoes/pareceres?start=10)

FREEMAN, Richard. The work the document does. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, vol 31, nº 1, p. 51-70, 2006.

FREEMAN, Richard; MAYBIN, J. Documents, practices and policy. **Evidence & Policy**, vol. 7, nº 2, p. 155-70, 2011.

GRAY, Adrian **Supporting school improvement: the role of inspectorates across Europe. A report from the Standing International Conference of Inspectorates (SICI)**. Brussel: SICI, 2014. Disponível em : [http:// http://www.sici-inspectorates.eu/Activities/Development-and-Research/Research/The-Role-of-Inspectorates-Across-Europe](http://www.sici-inspectorates.eu/Activities/Development-and-Research/Research/The-Role-of-Inspectorates-Across-Europe)

GTAAE. **Propostas para um novo ciclo de avaliação externa das escolas. Relatório final**. Lisboa, Ministério da Educação, 2011.

IGE. **Avaliação Externa das Escolas. Referentes e instrumentos de trabalho**, Lisboa, Ministério da Educação, 2006.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation, **Governance**, vol. 20, nº 1, p.1-21, january 2007.

LASCOURMES, Pierre ; Le GALÈS, Patrick (dir.). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2005

LINDBLAD, Sverker; POPKEWITZ, Thomas. **Educational restructuring. International perspectives on travelling policies**. Greenwich: Information age publishing, 2004.

LIMA, Licínio C. Elementos de análise organizacional das políticas e práticas de avaliação escolar. In WERLE, Flávia Obino Corrêa (org). **Avaliação em larga escala: questões polêmicas**. Brasília: Liber Livro, 2012, p. 15-38.

MAROY, Christian. Convergences and hybridization of educational policies around ‘postbureaucratic’ models of regulation. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, vol. 39, n° 1, p. 71-84, 2009.

OZGA, Jenny; JONES, Robert. Travelling and embedded policy, **Journal of Education Policy**, vol 21, n° 1, p. 1-17, 2006.

PIETERSE, Jan Nederveen. Globalization as hybridization. In F. Lechner & J. Boli (eds.). **The Globalization Reader** (99-105). Oxford. Blackwell Publishers Inc, 2000.

POPKEWITZ, Thomas. Globalization/Regionalization, knowledge, and the educational practices, In POPKEWITZ, T.S. (Ed.) **Educational Knowledge** (3-27). Albany, State University of NYP, 2000.

PORTUGAL, Despacho 4150/2011, de 4 de Março, Lisboa, 2011.

RIZVI, Fazal; LINGARD, Bob. **Globalizing Education Policy**. London, Routledge, 2009.

ROCHA, Patrícia. **Que ruturas e que continuidades: do antigo para o novo ciclo de avaliação externa das escolas**. Relatório de estágio. Mestrado em Ciências da Educação, Administração Educacional, IE-ULisboa, Dezembro de 2012.

SANTIAGO, Paulo; DONALDSON, Graham; LOONEY, Anne; NUSCHE, Deborah. **OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012**. OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en>

SOUSA, A. (2014) Construções da autoavaliação de escolas. **Discursos e sentidos**. Tese de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

SYNEVA - Quality Assurance through Synergy of Internal and External Evaluation of Schools. **Examples of Interesting Practice of Internal and External Evaluation of Schools**, 2006. Disponível em: <https://www.openeducationeuropa.eu/en/project/synevanet>

SICI (STANDING INTERNATIONAL CONFERENCE OF GENERAL AND CENTRAL INSPECTORATES OF EDUCATION). **Effective School Self-Evaluation**, 2003. Disponível em: www.edubcn.cat/racs_gene/extra/05.../plugin-essereport.pdf

STEINER-KHAMSI, Gitta, Understanding policy borrowing and lending, In G. Steiner-Khamisi and F. Waldow (eds.), **World Yearbook of Education 2012: Policy Borrowing and Lending in Education**, London: Routledge, 2012.

TRISTÃO, E. (2016). **A autoavaliação como instrumento das políticas de avaliação externa das escolas**. Tese. 2016, 294p. (Doutorado em Educação). Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

ZANTEN, Agnès van; BALL, Stephen. Comparer pour comprendre: globalisation, reinterpretations nationales et recontextualisations locales, **Revue de l'Institut de Sociologie**, vol, nº 4, p. 112-131, 2000.

LUÍS MIGUEL CARVALHO é Professor Catedrático do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. E-mail: lmcarvalho@ie.ulisboa.pt

ESTELA COSTA é Professora Auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. E-mail: ecosta@ie.ulisboa.pt

*Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017*

A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as)

The New Public Management in the school context and the dilemmas of the principals

La Nueva Gestión Pública en el contexto escolar y los dilemas de los/las directores(as)

DALILA ANDRADE OLIVEIRA

ALEXANDRE WILLIAM BARBOSA DUARTE

ANA MARIA CLEMENTINO

Resumo: O artigo apresenta resultados de pesquisa que tem como foco a percepção das direções escolares sobre as mudanças ocorridas nos últimos anos na gestão e na organização da escola. Nas últimas décadas, as políticas públicas em educação no Brasil vêm sofrendo importante mudança de paradigma, que busca reorientar os objetivos, os processos de trabalho e as finalidades das escolas públicas. Essas políticas têm imposto uma regulação centrada na avaliação externa como parâmetro para medir a eficiência da gestão escolar, da qual depende seu financiamento. Essa regulação encontra seu fundamento na Nova Gestão Pública (NGP).

Palavras-chave: Gestão Escolar; Diretor Escolar; Nova Gestão Pública.

Abstract: The article presents the results of a research that focus on the school principals' perception of the changes that have occurred in recent years in the management and organization of the school. In the last decades, the public policies in education in Brazil have undergone an important paradigm shift that seeks to reorient the goals, the work processes, and the purposes of public schools. These policies have imposed a regulation centered on the external evaluation as a parameter to measure the efficiency of the school management, on which its financing depends. This regulation is based on the New Public Management (NPM).

Keywords: School Management; School Director; New Public Management.

Resumen: El artículo presenta resultados de investigación que tienen como foco la percepción de los directores de escuelas sobre los cambios ocurridos en los últimos años en la gestión y organización de la escuela. En las últimas décadas, las políticas públicas en educación en Brasil vienen sufriendo un importante cambio de paradigma que busca reorientar los objetivos, los procesos de trabajo y las finalidades de las escuelas públicas. Estas políticas han impuesto una regulación centrada en la evaluación externa como parámetro para medir la eficiencia de la gestión escolar, de la cual depende su financiación. Esta regulación encuentra su fundamento en la Nueva Gestión Pública (NGP).

Palabras clave: Gestión Escolar; Director Escolar; Nueva Gestión Pública.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta resultados de pesquisa¹ que teve como objetivo “identificar e analisar consequências sobre a organização e gestão escolar resultantes da mudança de paradigma nas políticas públicas para a Educação Básica nas últimas décadas”. O texto parte da constatação de que, nas últimas décadas, as políticas públicas em educação no Brasil vêm sofrendo importante mudança de paradigma que busca reorientar os objetivos, os processos de trabalho e as finalidades das escolas públicas². O marco histórico dessa mudança é a Constituição Federal de 1988, que, ao promover o fortalecimento dos governos locais como resultado das pressões de movimentos que demandavam maior descentralização e redemocratização da sociedade, acabou ensejando novos modelos de gestão das políticas públicas no país. O contexto é ainda influenciado por variáveis externas que se relacionam com a circulação de políticas e conhecimento em âmbito internacional aos quais o Brasil não está imune. Essas influências são absorvidas no plano interno como um movimento mais amplo que cobra do Estado e de suas instituições maior transparência e prestação de contas.

Os resultados analisados neste artigo têm como foco as mudanças ocorridas na realidade escolar brasileira com as reformas educacionais iniciadas nos anos 1990, com consequências sobre a organização do trabalho na escola. A partir de revisão de literatura, constatou-se nova regulação nas políticas educativas que tem interferido na organização e gestão da educação, passando pelas várias mediações dos sistemas educacionais, mas com forte acento na escola. Essa regulação tem forte centralidade na avaliação externa, articulando seus resultados à gestão escolar e ao financiamento da educação, e encontra seu fundamento na Nova Gestão Pública (NGP).

A partir da primeira década do século XXI, o país presenciou mudanças no curso das políticas públicas sociais, incluindo a educação, que promoveram verdadeira revolução no sentido de incluir socialmente setores que historicamente estiveram excluídos de espaços sociais importantes, entre os quais o sistema escolar (OLIVEIRA, 2015). As escolas públicas desempenharam papel fundamental nesse processo, acolhendo segmentos populacionais que, pela primeira vez, passaram a ter acesso à educação e a outros benefícios sociais.

1 *Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa*, desenvolvida entre os anos de 2013 e 2017, com o apoio do CNPq, por meio do Edital Universal 2013, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e do Programa Pesquisador Mineiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

2 A pesquisa *Trabalho docente na Educação Básica no Brasil - TDEBB*.

A questão principal do artigo é discutir como as orientações emanadas dos princípios da NGP chegam à escola e como, na percepção dos (as) diretores (as) escolares quando falam de sua prática o exercício do cargo, convivem com políticas inclusivas.

Os resultados analisados referem-se à percepção dos (as) diretores (as) em relação a essas políticas, no intuito de compreender como esses sujeitos têm lidado com novas demandas sociais que chegam às escolas e com as orientações emanadas dos órgãos superiores, que se centram nas metas de resultados. Para tanto, elegeram-se como amostra cinco capitais de estados das distintas regiões geográficas do país, sendo elas: Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba, Recife e Belém. Em cada uma das capitais mencionadas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com diretores (as) de escolas da Educação Básica. Foram selecionadas cinco unidades educacionais (UE) em cada capital, atendendo às distintas etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e redes de ensino da Educação Básica (estadual e municipal).

As entrevistas foram precedidas de levantamento documental e de dados estatísticos sobre a política educacional em cada estado e capital, recolhendo informações fundamentais para a análise das entrevistas.

Este artigo pretende explorar algumas questões abordadas nas entrevistas, tendo como referência o contexto das escolas públicas brasileiras e sua variedade em cada região e estado do país, buscando analisar qual a percepção dos(as) diretores(as) sobre as exigências que chegam às escolas. Para tanto, considera-se indispensável uma rápida discussão sobre os fundamentos da NGP e seu percurso histórico, em especial como seus princípios chegaram ao sistema educacional brasileiro.

A NGP E O GERENCIALISMO EM EDUCAÇÃO

De acordo com Dasso Junior (2014), Michel Messenet foi quem primeiro cunhou a expressão “Nova Gestão Pública”, em sua obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Bureaucratie*³, publicada em 1975, em que critica a Administração Pública burocrática. Entretanto, o mesmo autor considera como seu texto fundador o artigo “*A public management for all seasons?*”⁴, escrito por Christopher Hood, publicado em 1991. Apesar de a NGP ter ganhado maior força no mundo a partir das últimas décadas do século passado, as críticas ao Estado de Bem-Estar Social, utilizadas como principais argumentos para a defesa

3 A Nova Gestão Pública: por um Estado sem burocracia (tradução livre dos autores).

4 Uma gestão pública para todas as estações (tradução livre dos autores).

do gerencialismo no setor público, começaram no final dos anos 1970 e início dos 1980, impulsionadas pelas crises daquele momento e pela emergência da globalização.

Para Mendes e Teixeira (2000), nas últimas décadas do século XX, o gerenciamento dos serviços públicos foi abandonando os sistemas baseados na hierarquia burocrática para adotar sistemas mais diversificados. Na base dessas mudanças, encontra-se o Novo Gerencialismo como tendência hegemônica influenciando concepções e práticas organizacionais dos serviços públicos, incorporando, nesse setor, a lógica concorrencial, em que o ‘empreendedorismo’ é tomado como a força propulsora das mudanças. Tendo como paradigma o mercado, estimula-se a realização de parcerias entre agências públicas e privadas e se introduzem inovações gerenciais, como, por exemplo, programas de qualidade total.

Esses mesmos autores tomam o conceito de Novo Gerencialismo de Clarke e Newman (1997), que o tratam como o conjunto de regras e normas que transcende os limites das organizações, correspondendo ao modo como uma instituição é incorporada em estruturas e processos organizacionais. Entretanto, esses autores advertem que os fundamentos teóricos que dão suporte às ideias do Novo Gerencialismo encontram-se nas abordagens do novo institucionalismo (Clarke; Newman, *apud* MENDES; TEIXEIRA, 2000, p. 3).

Sendo assim, pode-se afirmar que, se do ponto de vista político as bases da NGP se encontram na crítica ao Estado de Bem-Estar Social, ao planejamento centralizado e ao papel indutor e promotor do bem social exercido preponderantemente pelo Estado, suas bases epistemológicas estão no Novo Institucionalismo.

De acordo com Andrews (2005, p. 271), o Novo Institucionalismo pode ser considerado uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, em especial nos estudos sobre políticas públicas. O pressuposto básico dessa linha teórica é a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais. Apesar dessa orientação teórica geral, o Novo Institucionalismo reúne diferentes argumentos, cada qual assumindo pressupostos específicos. Ainda segundo essa orientação, desde a publicação do trabalho clássico de Hall e Taylor (1996), considera-se que “o Novo Institucionalismo possui pelo menos três abordagens: o institucionalismo histórico, o de escolha racional e o sociológico (também referido como o da teoria das organizações)”. (ANDREWS, 2005, p. 271).

A mesma autora observa que a abordagem do Novo Institucionalismo surgiu, de acordo com Immergut (1998, p. 28), como uma crítica ao behaviorismo, que aceita a ideia de que a soma das preferências individuais explica o

comportamento coletivo. Contra essa concepção, os institucionalistas afirmam que a ação social é determinada por instituições, e não meramente pelo somatório das preferências. Alerta, porém, que, por outro lado, os institucionalistas também rejeitam o estruturalismo, o qual atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais. Observa ainda que a abordagem da escolha racional assume os mesmos pressupostos da teoria da escolha pública, “uma vez que se limita a um conceito de ação voltada para a realização de determinados fins, na qual atores se relacionam com os demais sujeitos como se fossem ‘objetos’ a serem utilizados como meios” (ANDREWS, 2005, p. 274).

Desse modo, a NGP surge em contraposição à Administração Pública, buscando influenciar novos modos não só de organizar e gerir a coisa pública, mas também novos modos de governo, já que ela interfere nos objetivos da ação pública.

Mendes e Teixeira (2000), buscando compreender as diferenças de abordagem entre a Administração Pública e a *New Public Management* (NPM), ou NGP, afirmam que a primeira parte do pressuposto de que, no processo político de tomada de decisão, uma melhor resposta sobre como decidir o que fazer é buscada mediante a interpretação de dados obtidos em cenários alternativos. Com relação à mesma questão, o NPM parte do pressuposto de que não existe uma melhor resposta, mas “uma só resposta que sobrevive ao processo político” (HUGHES, 1998 apud MENDES E TEIXEIRA, 2000: pag. 4). A abordagem dedutiva assume que existem bens que podem ser maximizados por pessoas, de modo que predições podem ser feitas sobre seus comportamentos, cujo objetivo é maximizar os benefícios. Ou seja, no que se refere à tomada de decisão, os pressupostos utilizados pela Administração Pública e pela NPM são diferentes. Os autores concluem que o sentido dado pelo Novo Gerencialismo às inovações gerenciais é a introdução, nos diversos níveis do setor público, de mecanismos de mercado e a transferência, para esse setor, do conjunto de ideias, valores e técnicas predominantes no setor privado.

Assim, a NGP se instala como inovação, criticando a burocratização dos Estados de Bem-Estar Social mesmo onde não se chegou a vivê-lo de fato, como na região latino-americana, promovendo ataques às hierarquias, à centralização do poder e das decisões, à rigidez das estruturas governamentais, o que encontra muita acolhida junto à opinião pública. O funcionalismo passa a ser altamente criticado como ineficiente e pouco comprometido, o que o coloca no centro dos ataques ao modelo de organização estatal.

Alber (2013), analisando a implantação da NGP no contexto francês, constata que os ataques principais são dirigidos, sobretudo, à gestão da carreira, opondo-se com forte resistência às estruturas tradicionais e estimulando uma

lógica de distribuição individualizada que promove mecanismos gerenciais utilizados pelas empresas privadas: individualização de salários, com indexação de desempenho definida por objetivos quantificados; individualização dos percursos com maior mobilidade, negociados durante as avaliações. Ainda segundo ele, essa lógica é especialmente disseminada entre o pessoal de gestão, com base em incentivos que mobilizem conjuntamente a busca de utilidade (benefício material individual imediato ou diferido) e prevenção de riscos (medo de sanções). Estão presentes ainda uma contratualização cada vez mais precisa nos requisitos recíprocos do empregador e do empregado, com períodos de compromisso cada vez mais curtos, defendida como a única maneira de garantir uma eficiência operacional ideal. Dentro de uma empresa, essa lógica de mercado promove o questionamento permanente das posições adquiridas, para permitir a promoção acelerada dos funcionários mobilizados e a marginalização daqueles que, devido a limite de idade, ou a um efeito de desilusão, tendem a moderar seu investimento ou a perder eficiência.

A introdução da NGP na educação tem seus primeiros registros na realidade britânica, com a reforma dos anos 1980, com repercussões diretas sobre a gestão da escola (GEWIRTZ; BALL, 2011), mas sua disseminação em âmbito internacional se deu a partir dos anos 1990.

Grimaldi, Serpieri e Taglietti (2015), referindo-se ao caso italiano, afirmam que no final dos anos 1990, sob pressões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a reforma da governança do sistema educacional tornou-se uma prioridade naquele país. Para os autores, essa orientação foi introduzida com base no argumento de que a forma de regulação centralizada da educação e do profissionalismo burocrático produzia organizações rígidas, ineficazes e autorreferenciais, que não eram: a) capazes de interpretar e responder às necessidades educacionais de uma economia de conhecimento, mercados de trabalho globais e competitividade global, comunidades locais e alunos; b) eficazes na promoção da qualidade do capital humano; c) comprometidas com o aprimoramento e melhorias. A quebra do sistema burocrático e hierárquico em organizações independentes, atuando em um ambiente descentralizado, foi identificada como estratégia de desagregação, para modernizar o sistema, torná-lo mais eficiente e responsivo às necessidades da sociedade e, por fim, para elevar seu desempenho. Para esses autores, numa virada ortodoxa da NGP, a mescla entre autonomia, responsabilização (prestação de contas), técnicas de gestão do setor privado, concorrência (imitativa) e um sistema de incentivos foi evocada como estímulo para a eficiência, eficácia e aprimoramento.

Verger e Normand (2015) observam que nos últimos anos a NPM tem penetrado com força a agenda educativa global, por ser este um setor com

destacada dotação orçamentária. Afirmam, ainda, que, onde foi aplicada, a NPM alterou de maneira drástica a forma como se concebe a governança das instituições educativas, já que princípios como a autonomia escolar, a prestação de contas, a gestão baseada em resultados e a liberdade de escolha escolar têm penetrado profundamente em como se regulam, proveem e financiam os serviços educativos.

As reformas realizadas no Brasil a partir dos anos 1990, que tiveram como orientação a NGP, sob o argumento da racionalidade técnica e de atribuição de maior eficiência ao setor público, introduziram mecanismos de gestão e organização escolar que corroboraram a deterioração das condições de trabalho, da carreira e da remuneração dos docentes (OLIVEIRA, 2015a). Alguns desses mecanismos têm sido impostos por medidas de flexibilidade da legislação trabalhista, dando maior liberdade à contratação temporária dos professores e permitindo maior diversificação salarial.

Entretanto, esse processo ocorreu de forma bastante diferenciada entre os estados e municípios. Ao mesmo tempo que as escolas passaram a ter maior autonomia por meio da gestão democrática, passaram a conviver com estratégias e ferramentas de controle e regulação por meio da avaliação externa com vistas à maior eficiência nos resultados. Nesse período, assistiu-se a uma importante ofensiva de programas empresariais no contexto escolar variando desde modelos da “qualidade total” até as parcerias empresa e escola (OLIVEIRA, 2010). As direções escolares sofrem diretamente essas influências e interpretam essas políticas de maneira variada, dependendo do perfil do ocupante do cargo até das condições objetivas da escola.

OS PRECEITOS NORMATIVOS QUE ORIENTAM A GESTÃO EDUCACIONAL E O PERFIL DO (A) DIRETOR (A) ESCOLAR

Qual o entendimento dos (as) diretores (as) escolares sobre o que ocorre no contexto político nacional e educacional e quais suas reais capacidades de interpretar as demandas que chegam às escolas são questões frequentes que se colocam entre os que discutem a gestão educacional. A crença de que quanto mais alto o nível de escolarização dos sujeitos, maior é sua capacidade de interpretar o mundo nem sempre é verificada. Ainda assim, o primeiro passo é saber quem são os sujeitos que ocupam os cargos de direção escolar e quais os preceitos normativos que regulam a gestão educacional.

Com base em dados oficiais gerados a partir do questionário aplicado aos (às) diretores (as) na Prova Brasil de 2015⁵, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), buscou-se traçar o perfil demográfico, socioeconômico e profissional desses indivíduos. Aliado ao levantamento da legislação concernente à gestão, tanto no governo federal, como nos estados e capitais integrantes da pesquisa, no período de 2003 a 2015, procurou-se, ainda, confrontar o perfil obtido com os dados das escolas das cinco capitais, com o intuito de verificar em que medida a amostra reflete a predominância do perfil geral.

A gestão democrática do ensino público é definida como princípio no artigo 206 da CF/1988, reafirmada, assim, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96), em seu artigo terceiro, inciso VIII, nos mesmos termos da CF/1988, embora a referida lei acrescente a expressão: “*nos termos desta lei, e da legislação dos sistemas de ensino*, estabelecendo, portanto, que leis específicas deverão dispor sobre ela.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) também estabelece diretrizes sobre a gestão escolar. No inciso VI do artigo segundo, que define os princípios da educação, está prevista nos seguintes termos: “*Promoção da gestão democrática da educação pública*”. O artigo 9º da mesma Lei prevê:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (LDB, 1996).

É importante considerar, ainda, que a LDB/1996 estabelece a gestão escolar como função do magistério, assim expressa no § 2º do artigo 67:

São consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, se exercida em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades (LDB, 1996).

Os(as) diretores(as) escolares podem ser, de modo geral, segundo os documentos que se referem aos parâmetros da gestão educacional: os(as) professores(as) que atuam na Educação Básica e especialistas em educação.

5 Os dados referem-se aos questionários socioeconômicos respondidos pelos (as) diretores (as) que atuam em estabelecimentos que ofertam o Ensino Fundamental com um número superior a 20 alunos matriculados no 5º e 9º anos.

De acordo com os dados da Prova Brasil (BRASIL, 2015), a gestão escolar nos estabelecimentos de ensino público abrangidos no estudo é realizada, basicamente, por diretores (as) que são, em sua maioria, do sexo feminino (80,9%), com idade entre 40 e 49 anos (42,9%) e autodeclarados brancos (49,7%). São profissionais com formação em nível superior (96,9%) concluída há, no máximo, 14 anos (55%) e em cursos de formação de professores (Pedagogia, Normal Superior ou Licenciatura) realizados, em sua maioria, em instituições de ensino privadas (58,3%) e em cursos presenciais (82,1%). Entre os (as) diretores (as) que afirmaram ter concluído o ensino superior, 85,3% indicaram ter feito algum curso de pós-graduação, com preponderância do tipo *lato sensu* (81,9%).

A maioria desses profissionais possui experiência em educação de mais de 15 anos. Destaca-se, inclusive, que mais da metade desses indivíduos (50,9%) tem tempo de trabalho suficiente, ou aproximado, para requerer aposentadoria. Contudo, apresentam uma experiência na função de diretor (a) relativamente pequena; 63,8% deles informaram ter tempo de atuação na função de direção de até cinco anos. Para aproximadamente 3/4 dos (as) diretores (as), esse mesmo intervalo representava sua atuação na mesma UE.

Os estados e capitais amostrados cumprem as determinações da legislação nacional sobre a gestão educacional, porque têm órgãos municipais ou estaduais de educação, secretarias, conselhos estaduais ou municipais de educação e suas escolas elaboram o projeto pedagógico. Além disso, todas as escolas das redes pesquisadas têm Colegiado/Conselho Escolar, composto por integrantes da comunidade escolar.

Entretanto, o propósito de uma “gestão democrática” expresso na legislação educacional depende de grande esforço. A Meta 19 PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) reflete a importância atribuída na agenda política atual aos diretores escolares, ao buscar regular, por meio de um mecanismo nacional de prova técnica, aqueles que ocuparão tal função nos milhares de estabelecimentos escolares brasileiros. Além disso, visa a assegurar, em um prazo de dois anos, já passados e não cumpridos, condições para efetivação da gestão democrática da educação, associando-a, dentre outros aspectos, à consulta pública à comunidade escolar. Apesar disso, grande número de diretores (as) chegam a esse posto mediante formas questionáveis do ponto de vista da proposta da gestão democrática (mais de 50%, nos estados, são preenchidos por indicação política).

A NGP E AS DIREÇÕES ESCOLARES: O QUE DIZEM AS ENTREVISTAS

Os dados obtidos nas entrevistas com diretores(as) das UE amostradas foram submetidos a tratamento analítico específico, por meio de programa de análise qualitativa (NVivo), a partir de categorias-chave selecionadas após revisão de literatura, sendo elas: condições de trabalho; relação de poder (presença de conflitos); percepções sobre a gestão escolar; motivações para o exercício da gestão; concepção de educação (ensino); concepção de justiça social e de justiça escolar; compreensão e definição do termo qualidade em educação; preocupação com os resultados escolares; preocupação com o futuro dos alunos; estratégias de ação para atingir os objetivos (metas).

CONDIÇÕES DE TRABALHO E PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO

Observa-se que os (as) diretores (as) atuam no limite da relação entre os recursos disponíveis e as condições objetivas para a oferta educacional, especialmente em UE que apresentam condições estruturais precárias, localizadas em regiões de vulnerabilidade social.

Nas entrevistas são recorrentes as afirmações sobre as condições estruturais precárias das UE, com relatos de espaço de trabalho reduzido e provisório, e a necessidade de compartilhamento deste com diferentes profissionais e públicos. Em Goiânia, uma das UE pesquisadas estava em vias de encerrar suas atividades após a mudança de prédio, devido a obras viárias projetadas para passar pelo espaço da antiga escola. Segundo sua diretora, o novo espaço de funcionamento da UE fez reduzir o atendimento de 700 para 200 estudantes, em um local onde funcionava uma escola técnica.

Aqui é uma escola de formação profissional curta, do estado também. Aí nos cederam algumas salas e estamos aqui porque, como não foi autorizado fazer novas matrículas, o número de alunos está caindo [...] A comunidade está procurando os meios de comunicação e parece que nem a televisão está mais atendendo. Os pais ligam: “olha a escola está acabando” (Diretor/a de escola da rede estadual de educação de GO).

A principal queixa se relaciona às condições objetivas para o desenvolvimento do trabalho pedagógico e à insuficiência de funcionários para atender a demanda. Na visão dos (as) entrevistados (as), tais aspectos têm impacto direto no trabalho dos professores e em sua satisfação profissional e,

consequentemente, colocam os (as) diretores (as) no centro do conflito: ante a comunidade escolar, que busca resposta às suas necessidades e diante do poder público, que não atende com eficiência às demandas e exige o cumprimento das metas preestabelecidas.

Essa questão estrutural influencia muito no atendimento. As pessoas ficam mais estressadas, mais cansadas porque exige mais delas. [...] E o que acontece muitas vezes? A pessoa vai querer colocar a culpa em alguém por essa questão. Quem é o responsável por isso? Eu sei que não sou eu, mas será que todo mundo sabe que não sou eu? Até que ponto eu tenho responsabilidade sobre isso? (Diretor/a de Centro Municipal de Educação Infantil em Goiânia).

Os depoimentos deixam transparecer a centralidade de seu papel no cotidiano escolar, desempenhando uma função de mediação entre os diversos atores. Para eles, o (a) diretor (a) escolar se coloca como verdadeiro “articulador” e “mediador de conflitos”. Ao mesmo tempo que é responsável pela gestão dos recursos financeiros e materiais da instituição, tem que gerir as relações sociais da escola. Torna-se, de um lado, a voz dos atores presentes no chão da escola e, de outro, a personificação do Estado.

Tanto faz em uma escola grande ou em uma escola pequena se você trabalha com meia dúzia de professores que pensam diferente de você, você tem que trabalhar; às vezes, você tem que fazer intervenção até nas famílias, no convívio familiar, nos pais [...] então, quando tem um conflito interno ou familiar, eu sou chamada para mediar (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino de GO).

É nessas condições adversas que os (as) diretores (as) enfrentam os desafios de mediar conflitos, improvisar situações propícias aos ambientes de aprendizagem e realizar justiça social, ao mesmo tempo que devem cumprir as metas de eficiência de seus sistemas escolares definidas pelos governos.

ESTRATÉGIAS DE AÇÃO DOS(AS) DIRETORES(AS) PARA ATINGIR OS OBJETIVOS

A gestão das escolas pesquisadas se dá de modo compartilhado, embora a maior carga de trabalho e responsabilidade recaia sobre a direção. Em geral, eles (as) contam com uma equipe que os (as) auxilia nas tomadas de decisão, processos de compras e prestação de contas. Mas há queixa pelo número insuficiente de funcionários. Algumas UE têm à disposição um setor de finanças e tesoureiros (as) ou, ainda, responsáveis diretamente pela gestão da merenda escolar, como é o caso da rede estadual de ensino de Minas Gerais.

Os conselhos que deveriam ser instâncias apoiadoras dessas gestões, apesar de serem citados como participativos, carecem, como no caso da representação de pais, de conhecimento acerca das necessidades das escolas.

A questão [...] ele é atuante, mas não são pessoas que dão muitas ideias não. Porque a gente trabalha muito dentro de orçamento. Então, hoje, por mais que tenham projetos, você não tem o financeiro para realizá-los. Então, esses pais vêm, falam uma coisa, falam outra, tentam ajudar, apoiam ou não, se vai adquirir isso ou não. Mas, assim, dizer que vamos criar coisas novas, ele não tem tanto esse acesso porque estamos limitados ultimamente nas finanças mesmo (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino de MG).

Dentro das possibilidades, mostraram-se relevantes instrumentos de legitimação das ações da gestão escolar, sobretudo com relação ao plano de aplicação dos recursos, por serem instância consultiva e respaldarem as decisões dos (as) diretores (as).

Uma percepção paradoxal de autonomia pode ser observada na fala dos (as) diretores (as) no que diz respeito ao controle sobre seu trabalho e ação política. Ao mesmo tempo que afirmam ter certo grau de autonomia para tomar decisões, admitem receber dos órgãos competentes orientações determinadas, que limitam seu campo de ação; um paradoxo que parece ter a ver com sua prática e o local que ocupam no sistema de relações que passa pela comunidade local e o poder público. Em outros casos, colocam-na como empecilho na tomada de decisões importantes que refletem na qualidade do ensino.

As situações burocráticas sempre estão vinculadas às unidades; [...] a gente não tem uma autonomia plena. Dizer que a gente tem uma autonomia plena, a gente não tem. Porque tem situações que, para nós decidirmos, a gente precisa verificar com a gestora no caso. Está acontecendo tal e tal situação assim, a gente vai precisar de um respaldo dela para que a gente possa agir. Então, essa autonomia plena, a gente verdadeiramente não tem (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino do PA).

Essa autonomia limitada guarda relação com a responsabilização e autorresponsabilização dos (as) diretores (as), que se sentem cobrados tanto pela gestão dos recursos, quanto pelos resultados acadêmicos dos alunos.

Controle em cima de resultados. Se acontece alguma coisa errada, sempre tem a fiscalização, sempre tem, digamos, que ficar consertando [...] Prestação de contas, Ideb, relatório, questões de matrícula. Questões de turma. [...] o setor aqui mais próximo sempre está cobrando os relatórios, que a gente tem que mandar um mensal (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino do PR).

Com relação às avaliações externas, destaca-se a inserção do conteúdo dos exames anteriores no planejamento do trabalho pedagógico, com vistas a preparar os alunos para os próximos testes, ainda que haja resistência por parte de professores.

O que nós fazemos para melhorar o desempenho do aluno? Nós pegamos os conteúdos anteriores e os professores trabalham aquilo ali. O que foi trabalhado em uma prova do Enem, do Ideb, do Saego, provas de avaliações externas, a gente pega o conteúdo e faz a presença no planejamento bimestral do professor. Aí eles trabalham [...] às vezes o professor fala [que] não vai dar o conteúdo, não preocupa com o conteúdo, preocupa com qualidade do conteúdo, foi o professor de geografia. Eu dei essas orientações [...] a gente já tinha as aulas de planejamento. Essa aula que foi tirada da Prova Brasil, o conteúdo está melhor que o planejamento [...] e trabalhar com ela, quem sabe se vai repetir na próxima prova (Diretor/a de escola da rede estadual de educação de GO).

Outras estratégias incluem a realização de atividades para maior envolvimento dos alunos e comunidade escolar no processo de realização das avaliações, como atividades em grupo ou, até mesmo, uma “merenda diferenciada”:

Nossa gerente regional, que é a [citou o nome da gerente], ela tem todo esse cuidado, “né”, de fazer essa [organização] e incentivar a direção da escola. Então, eles fazem duas provas antes para fazer, tipo, um simulado [...] para que eles aprendam onde é que marca o X, como é, e faz uma preparação antes. Os professores debatem com esses alunos e, uma semana antes, a gente fica todos os dias lembrando, faz a contagem regressiva para o dia “D”, faz uma merenda diferenciada para que venham, conversa com os pais a importância de eles participarem no dia da avaliação. Então, tem todo um trabalho para que no dia eles estejam preparados para fazer essa prova (Diretor/a de escola da rede municipal de ensino do Recife).

Constata-se que a grande estratégia é fazer com que os estudantes tenham um bom desempenho nos testes e, assim, as escolas possam atingir suas metas. Essa é a grande guilhotina que ameaça a cabeça das direções escolares.

AS MOTIVAÇÕES DOS(AS) DIRIGENTES ESCOLARES PARA O EXERCÍCIO DA GESTÃO E A PREOCUPAÇÃO COM OS RESULTADOS ESCOLARES DOS ALUNOS

Quanto às motivações para o exercício da gestão, destacam o desejo de fazer algo diferente pela melhoria da escola, a partir de suas insatisfações como docentes, sobretudo no que tange às condições de trabalho e à qualidade do ensino:

Eu acho que eu estava insatisfeita com a forma que as coisas andavam, eu vi que eu podia, na direção, mudar a qualidade do ensino, incentivar mais meus colegas de trabalho já que eu era professora. E [vivía] a realidade deles, e sabia como a gente poderia melhorar, e é isso que eu tenho feito, tenho tentado melhorar sempre olhando para eles como um professor, que eu sou professora né. E dando, tentando dar essa qualidade para que eles possam ser melhores em sala de aula (Diretor/a de escola da rede municipal de ensino do Recife).

A preocupação com o desempenho dos alunos nas avaliações aparece em praticamente todas as entrevistas. Em muitos casos, essa preocupação está relacionada às possibilidades de vinculação do repasse financeiro das escolas ao desempenho que apresentam no Ideb, mas também a uma profusão de exames externos que chegam até a escola e que se traduzem em metas a serem cumpridas.

Os sistemas de ensino, ao terem metas de qualidade atreladas ao Ideb, passaram a direcionar a gestão das escolas de modo a se ocuparem com o desempenho dos estudantes em conteúdos específicos (português e matemática) mensurados pelas avaliações. Isso levou os/as dirigentes escolares a adotar estratégias de reforço escolar e simulados para o alcance das metas estabelecidas, deslocando, às vezes, o foco do projeto pedagógico para os resultados nas avaliações.

Ele [conteúdo] entra no planejamento e reforça o trabalho do professor para que o aluno seja bem sucedido na próxima prova. E nós temos também... o que a gente chama aqui de “as provas que não são” ... a gente repete muito esses conteúdos para se fazer o simulado. Nós temos o simulado e o simuladão. Simuladão é sempre em final de bimestre e o simuladinho, como a gente chama, pega o conteúdo que foi dado, que o professor trabalhou, inseriu no planejamento, que vem de fora, vem da secretaria. Esse conteúdo que não está melhor, então vamos trabalhar nele e aí, em cima desse conteúdo trabalhado, nós temos uma avaliação. Se o aluno não saiu bem naquele conteúdo, a gente [entra] com o conteúdo do planejamento de novo para reforçar, repetindo (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino de GO).

Com o intuito de auxiliar os estudantes com dificuldades de aprendizagem a alcançarem bons resultados nas avaliações e, por conseguinte, aumentar o Ideb da escola, são utilizadas estratégias específicas como o acompanhamento individual dos estudantes.

Então, os professores de português e matemática dão aula de reforço. Eles trabalham a sexta aula com esses alunos, né? São poucos, que eles são alunos que não estão no projeto do Mais Educação, “né? (Diretor/a de escola da rede municipal de ensino do Recife).

Em contraposição à concepção de mensuração da eficiência escolar objetivada no Ideb, foi criado paralelamente, no mesmo ano 2007, pelo Governo

Federal, o Programa Mais Educação (PME), com o objetivo de ampliar a jornada diária educativa de crianças e adolescentes, visando a diminuir as desigualdades educacionais com a oferta da educação integral. Ao contrário da noção de eficácia dos resultados presentes na política do Ideb, o PME foi implantado com vistas a uma educação plena e integral para crianças e jovens de baixa renda, no sentido de formar cidadãos emancipados. O PME também se tornou uma fonte complementar de recursos financeiros, tendo em vista que são as escolas mais precárias e de regiões mais vulneráveis a atender os alunos mais carentes. Essas políticas conviventes, mas em muitos aspectos contraditórias, estão no cotidiano da gestão escolar e apresentam desafios importantes.

São crianças carentes, que ainda precisam de muita ajuda. Tem criança que chega aqui, muitas vezes, sem tomar o café da manhã e, quando a gente vê essa situação, a gente dá o nosso jeito. Se a gente não tem merenda, a gente vai lá e compra um lanche e dá para a criança. Então a gente trabalha muito próximo a essa criança. Temos crianças que vêm de escolas particulares, que fizeram toda uma pré-escola, a educação infantil, que vêm da escola particular. Que os pais estão presentes, estão sempre presentes por aqui; mas têm outros que a situação socioeconômica [...] os pais trabalham como feirantes (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino do PA).

O PME foi pensado para introduzir no contraturno escolar atividades diversas (artes, esportes, lazer, etc.), buscando promover a educação integral dos estudantes. Porém as percepções do PME variam muito entre os (as) entrevistados (as) desde aqueles que de fato se sensibilizam com as necessidades do público-alvo e se envolvem com o programa até os que o tomam como mais uma ferramenta para alcançar os resultados do Ideb:

Tem! Até porque no Programa Mais Educação eles têm o acompanhamento pedagógico que é direcionado para português e matemática e, então, normalmente quando a gente se organiza para iniciar as atividades, os próprios professores titulares das turmas passam algumas informações do que estão trabalhando em sala de aula, quais seriam as dificuldades desses alunos, para que esses monitores, a partir desse mapeamento, possam também ajudar nesse sentido (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino do PA).

Mesmo desenvolvendo várias estratégias para cumprir com as exigências de justiça social com a inclusão escolar dos estudantes num contexto orientado pela eficiência, relatam muitas dificuldades, dentre elas, a resistência dos alunos, a pouca infraestrutura, falta de participação da família, necessidade de atendimento especializado para crianças com deficiência, entre outros. Entretanto, essas críticas são trazidas também como aspectos que comprometem o alcance da meta estabelecida para a escola no Ideb.

A gente tem essa dificuldade porque muitos não querem, a dificuldade da gente hoje é a resistência por parte deles não quererem ser inseridos, sabe. Eu tenho um menino que já reprovou. Ele não sabe ler e escrever. Existe uma professora aqui, ela está sentada aí, já falou com a mãe, já falou com ele, eu já pedi por tudo para ele vir, porque é no contraturno, né? Ele, simplesmente, rejeita. Ele não quer, não aceita e, durante a aula, ele não consegue produzir, né. Eu já chamei, já sentei do lado dele, [montei] uma atividade para ele, pedi para que ele fizesse, me mostrasse o que sabe, e ele, simplesmente, disse, “eu não sei nada”. Eu disse “meu amor, veja, eu não sou alfabetizadora, isso eu não consigo fazer, mas eu estou te dando oportunidade, essa professora, ela é alfabetizadora, senta do lado dela”. “Eu não quero”. A resistência é muito grande. Então, hoje a gente pode dizer assim: 98% dos nossos alunos são adolescentes normais de brincar, de perturbar, de fazer e acontecer, mas eles conseguem compreender, eles conseguem atingir a meta deles. Porém eu tenho poucos alunos que têm essa dificuldade; mas eles resistem, eles não querem aceitar, não querem ser inseridos. (Diretor/a de escola da rede municipal de ensino do Recife).

As entrevistas exprimem dificuldades para atender às orientações que chegam à escola sem muitas vezes problematizar seus fins, sem mesmo interpretá-las. A preocupação em conciliar as exigências de inclusão presentes no PME se traduzem frequentemente em fazer com que essas crianças e jovens, acima de tudo, aprendam português e matemática. A naturalização da expressão “direito de aprendizagem” reduz o complexo processo educativo a um número, a um indicador que desconsidera importantes dimensões da personalidade humana e da vida em sociedade.

Existem exigências. Por exemplo, a gente precisa alcançar uma meta e, às vezes, a gente fica se preocupando: será que a gente vai montar o nosso plano de ação só para alcançar uma meta ou para garantir o direito de aprendizagem dos alunos? Existem políticas que a gente precisa de um respaldo maior, precisa de um apoio maior, a gente precisa de uma estrutura melhor e que a gente não tem. Então, quando as políticas vêm, elas vêm no sentido de exigir de nós o alcance de uma meta, mas, junto com essas políticas, não vem também uma perspectiva de melhoria da infraestrutura que é necessária (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino do PA).

A RELAÇÃO DO(A) GESTOR(A) EDUCACIONAL COM OS DEMAIS PROFISSIONAIS NA ESCOLA

Quando perguntados(as) sobre sua relação com os demais profissionais da escola, são unânimes em afirmar que possuem boa relação, embora algumas manifestações da necessidade de manter uma postura mais antidemocrática esteja presente em alguns momentos.

Olhe, eu gosto da minha relação com os professores porque eu sou professora, desde 2010 que eu estou aqui. Então, eu fazia parte do quadro de colegas. Aí, saí para a gestão da escola, eles me conhecem e eu conheço eles também como professores, entendeu? Sei o que é que eles fazem e eles também me conhecem. Eu acho, gosto, [...] a gestão ela tem que ser o exemplo. Se você não é exemplo, como é que vai cobrar alguma coisa que você não faz? Então, eu cobro muito a questão de horário, mas, antes de cobrar o horário deles, eu estou aqui no horário, entendeu? Eu tenho muito isso. Se eu vou cobrar deles, é porque eu já fiz primeiro. (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino de PE).

As reuniões com os docentes são frequentes em seus relatos e são para discutir temas como o planejamento escolar, gestão dos recursos financeiros, comportamento dos alunos, elaboração de Projeto Político Pedagógico e Regimento Escolar, etc. Entretanto, foram apresentadas dificuldades em realizar as reuniões dentro do calendário escolar e de contar com a presença de toda equipe de profissionais. Os argumentos são, em geral, da necessidade de uma gestão participativa e compartilhada, baseada no trabalho coletivo e na participação ativa dos docentes nas decisões da escola.

Primeiro é ele (diretor) não tomar decisões solitárias, a gente não toma decisões solitárias. Sempre procura ouvir os vice-diretores, alunos, professores, coordenadores pedagógicos, para construir uma decisão. Decisões têm que ser coletivas, então é uma gestão participativa, e essa participação não se dá necessariamente em rodas de conversas, pode ser em conversas individuais com vários segmentos; família também, governo, acaba que a secretária de educação... a gente para tomar decisões tem que ser baseadas nas leis, nos nortes dados, esses diversos decretos, resoluções e.... Você vai ouvindo muito e aí você reúne condições para você tomar uma decisão. (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino de MG).

Mas expressam, também, certo isolamento do cargo, momentos em que precisam assumir decisões e ações que seriam de responsabilidade de toda a equipe ou de pequenas comissões.

Quando vai fazer a eleição do conselho, a primeira coisa que a pessoa fala é “você vai resolver tudo?”, “eu não vou precisar ir lá né?!”. Então, as pessoas não querem assumir essa função, que acaba que é a diretora [...] sou eu lá que assino essa documentação. Lá tem o espaço da tesoureira, mas sou eu que assino. Esse é o plano de aplicação, eu acabo assinando por ela. Todos são assim, todos, acaba tendo a assinatura só da diretora, por conta dessa dificuldade. (Diretor/a de Centro Municipal de Educação Infantil de Goiânia).

A mediação de conflitos entre os profissionais e entre docentes e alunos/famílias também ocupa parte das atividades dos (as) diretores (as) e reflete certa concepção motivacional para lidar com os diferentes atores.

Hoje, praticamente, nós só temos uma dificuldade na gestão em si: é que estamos vivendo um choque de geração. O choque de geração cria uma relação um pouco conflituosa entre alunos e professores, professores e direção, direção e família. Acho que esse é o grande gargalo... Mas acho que também tem mais uma, acho que está chegando alguns profissionais, chegam muitos profissionais bons, mas estão chegando alguns profissionais agora que estão muito focados nos direitos e estão esquecendo dos deveres. [...] Então esse choque de geração tem dificultado sim a gestão. [...] Eu acho que a função do diretor muda. Óbvio que muda! Mas, quando você pensa no relacionamento humano, que é o foco principal, você tem que conseguir fazer com que essas diversas gerações, talvez uma ou duas gerações, consigam se entender. (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino de MG).

A mediação de conflito entre os diversos sujeitos que participam do cotidiano escolar tem sido uma dimensão bastante recorrente na atuação dos (das) diretores (as). Esses sujeitos se veem cotidianamente diante do dilema entre prestar contas sobre os resultados esperados em cada meta e a necessidade de responder aos reclamos urgentes dos que não conseguem integrar-se a essa lógica.

APONTAMENTOS FINAIS

As mudanças no perfil da direção escolar, transitando de um tipo técnico e burocrático para uma liderança política ou gerencial, têm sido objeto de estudos em diferentes realidades (CATTONAR, 2006). Estudos também têm demonstrado que a necessidade de corresponder às expectativas tanto por parte do corpo docente e discente como ainda da administração tem implicado sobrecarga de trabalho desses profissionais (OLIVEIRA, 2002; SARUBI, 2008).

O redesenho da gestão escolar que vem se definindo com a introdução da NGP carece de maiores estudos, tendo em vista a diversidade de respostas e situações novas que são geradas por parte dos próprios sujeitos envolvidos. É necessário, ainda, levar-se em conta as especificidades locais, regionais e nacionais, compreendendo em que medida podem configurar-se como tendência internacional (CARTER; O'NEILL, 1995; BALL, 2002).

Como observa Derouet et Derouet (2010), a educação integrou, por longo tempo, o núcleo central do debate em torno do desenvolvimento e da justiça social a partir da noção de igualdade de oportunidades. A definição precisa dessa igualdade tem sido objeto de muitos debates, enquanto se observa o estabelecimento de uma relação direta entre a educação, o desenvolvimento e a questão social, que se apresenta, cada vez mais, como tarefa complexa. Nesse contexto, algumas políticas sociais exigem condicionalidades, a educação escolar aparecendo como uma dimensão importante no gozo dos direitos sociais.

Nas últimas décadas, vimos crescer, não só no Brasil, mas em muitos outros países, as exigências de eficácia escolar, como influência de organismos internacionais (CARVALHO, 2009). São exigências de transformações, que repercutem na dinâmica escolar e na forma de atuação de professores e das direções escolares. De acordo com Dale (2009), as premissas da produtividade e da competitividade têm embasado as tendências internacionais de *accountability*⁶ ou *benchmarking*⁷, que constroem os sistemas educativos ao empreendimento de ações no sentido de buscar, por meio de instrumentos de avaliação, a melhoria dos resultados escolares. Tais políticas chegam ao cotidiano escolar e influenciam diretamente a ação das suas direções.

Nesse contexto, a NGP vai sendo assimilada pelos gestores da educação pública, do ministério às escolas, perseguindo um Estado supostamente eficiente e dinâmico que busca mais resultados com menos emprego de recursos. Os princípios de eficiência importados da iniciativa privada vão sendo naturalizados como valores universais e já não se pergunta quais são as finalidades do público. No contexto escolar, essas orientações vão sendo assumidas como estratégias objetivas e pragmáticas que se apresentam não como forma de responder aos problemas, mas como a única resposta possível.

Os próprios sujeitos envolvidos diretamente na ação acabam por se ver como são descritos nos manuais que os instruem, como um verdadeiro “articulador” e “mediador de conflitos”, “um exemplo”, desdobrando-se para cumprir metas e objetivos sobre os quais nunca foram convidados a opinar.

REFERÊNCIAS

ALBER, A. Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé », **La nouvelle revue du travail** [En ligne], 2 | 2013, mis en ligne le 30 mars 2013, consultada em 10 de setembro de 2017. URL : <http://journals.openedition.org/nrt/934> ; DOI : 10.4000/nrt.934.

ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

6 Accountability é um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como prestação de contas com responsabilidade, o que remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Este termo vem sendo largamente adotado em inglês em diferentes contextos nacionais e linguísticos.

7 Benchmarking consiste em indicadores de comparação de produtos, serviços e processos de trabalho que pertencem a organizações que evidenciam as melhores práticas sobre as distintas áreas de interesse, com o propósito de transferir o conhecimento e disseminar as chamadas “melhores práticas” e sua aplicação.

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. In: **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho. 2002.

BRASIL. (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. (2014) Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília/DF: Congresso Nacional, 2014.

BRASIL, MEC, INEP. Microdados da Aneb e da Anresc 2015. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em: 30 out. 2017.

CARTER, D. S. G. ; O'NEIL, M. H. (Eds.). **International Perspectives on Educational Reform and Policy Implementation**. London: The Falmer Press. 1995.

CARVALHO, L. M.. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do pisa como instrumento de regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009

CATTONAR, B. Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola”, **Educação em Revista**, 44, p. 185 – 208, 2006.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare**. 1997. 196 pag. 196. SAGE Publications. Thousand Oaks, CA

DALE, R. Os Diferentes papeis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 867-890, out. 2009

DASSO JUNIOR, A. E. **“Nova Gestão Pública”: a teoria de Administração Pública do Estado ultraliberal**. S/l, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>, acesso em 16/10/2014.

DEROUET, J. L. ; DEROUET, M. C. **Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation**. Editions Peter Lang- INRP. Paris. 2010.

GESTRADO. **Trabalho docente na Educação Básica no Brasil: Relatório Final da Pesquisa**. Belo Horizonte: FAE/UFMG. 2010. 87 f. Relatório.

GEWIRTZ, S.; BALL, S. J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, S. J. ; MAINARDES, J. (Orgs.) **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 193-221.

GRIMALDI, E.; SERPIERI, R.; TAGLIETTI, D. Jogos da verdade. A Nova Gestão Pública e a modernização dos sistema educacional italiano. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n°. 132, p. 759-778, jul.-set., 2015.

HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”. **Political Studies**, n° XLIV, pp. 936-957.

HUGHES, O. E. **Public Management and Administration: an introduction**. 2nd ed. Austrália: Macmillan, 1998.

IMMERGUT, E. M. “The Theoretical Core of the New Institutionalism”. **Politics & Society**, vol. 26, n° 1, p. 5-34, 1998. SAGE Publications. Thousand Oaks, CA

MENDES, V. L. P. S.; TEIXEIRA, F. L. C..O Novo Gerencialismo e os desafios para a Administração Pública. In: **Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação** 24, 2000, Santa Catarina. Anais eletrônicos... Santa Catarina: ANPAD, 2000. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2000-adp-341.pdf>>. Acesso em: 21 set 2017.

OLIVEIRA, D. A Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D.; ROSAR, M. (org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças sociais no Brasil no início do século xxi: políticas públicas em educação que fizeram a diferença. **Revista Horizontes Latino-americanos**, v. 3, p. 37-47, 2015.

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direilto à educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015a.

OLIVEIRA, D. A. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

SARUBI, E. R.. **Reformas educacionais e gestão democrática: repercussões dos diretores nas escolas municipais de Belo Horizonte**. FaE/UFMG, 2008. (Dissertação de Mestrado).

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**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015.

DALILA ANDRADE OLIVEIRA é Professora Titular de Políticas Públicas em Educação (UFMG). Pesquisadora PQ-1A/CNPq e PPM/FAPEMIG. E-mail: dalila@ufmg.br

ALEXANDRE WILLIAM BARBOSA DUARTE é sociólogo, mestre em Educação e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG. Bolsista da CAPES. Pesquisador do Gestrado. E-mail: duarte.awb@gmail.com

ANA MARIA CLEMENTINO é pedagoga, mestre em Educação e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG. Bolsista da CAPES. Membro da Coordenação da Rede Estrado Brasil. E-mail: anamcjs@gmail.com

Recebido em dezembro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017

Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado- educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro

*Management and dispersion of power in the State-education relationship:
translations and hybridisms of the brazilian case*
*Gerencialismo y dispersión de poder en la relación Estado-educación: las
traducciones y los hibridismos del caso brasileño*

IANA GOMES DE LIMA
LUÍS ARMANDO GANDIN

Resumo: Este texto tem como objetivo analisar a presença do gerencialismo no Estado brasileiro, examinando, em particular, uma de suas características centrais: a dispersão de poder. Na construção de nossa argumentação, nos utilizamos da contribuição de John Clarke e Janet Newman para o entendimento do gerencialismo e da dispersão de poder (1997; 2009), detalhando as premissas dessa concepção, que eles definem não apenas como uma forma de administração, mas como mudança cultural. O artigo mostra que a dispersão de poder se faz presente na relação entre Estado e educação no Brasil, mas examina também como uma das premissas de Clarke e Newman – a de que há sempre um processo de tradução e não mera transposição de concepções dominantes sobre como o Estado deve se organizar – está presente no caso brasileiro. Através da análise de casos concretos da política educacional brasileira, essa presença do gerencialismo “traduzido” é documentada.

Palavras-chave: dispersão de poder; gerencialismo; educação; Estado.

Abstract: This paper aims at analyzing the presence of managerialism in the Brazilian state, examining, in particular, one of its central characteristics: the dispersal of power. In building our argument, we resort to the contribution of John Clarke and Janet Newman to the understanding of managerialism and the dispersal of power (1997; 2009), detailing the premises of this rationale, which they define not only as a form of administration but also as a cultural change. The paper shows that the dispersal of power is present in the relation between the state and education in Brazil, but also examines how one of Clarke and Newman premises – the one that always identify a process of translation and not a mere transposing of dominant rationales about how the state should be organized – is present in the Brazilian case. Through an analysis of concrete cases of Brazilian educational policy, this presence of a “translated” managerialism is documented.

Keywords: dispersal of power; managerialism; education; state.

Resumen: Este texto tiene como objetivo analizar la presencia del gerencialismo en el Estado brasileño, examinando, en particular, una de sus características centrales: la dispersión de poder. En la construcción de nuestra argumentación, utilizamos la contribución de John Clarke y Janet Newman para el entendimiento del gerencialismo y la dispersión de poder (1997; 2009), detallando las premisas

de esta concepción, que ellos definen no sólo como una forma de administración, sino como cambio cultural. El artículo muestra que la dispersión de poder se hace presente en la relación entre Estado y educación en Brasil, pero examina también como una de las premisas de Clarke y Newman - la de que hay siempre un proceso de traducción y no mera transposición de concepciones dominantes sobre cómo el Estado debe organizarse - está presente en el caso brasileño. A través del análisis de casos concretos de la política educativa brasileña, esa presencia del gerencialismo “traducido” es documentada.

Palabras clave: dispersión de poder; gerencialismo; educación; Estado.

INTRODUÇÃO

Estudar a relação entre o Estado e a educação é tarefa que exige uma complexa teoria que seja capaz de superar visões monolíticas do Estado. Uma parte significativa da literatura sobre essa relação reconhece os processos de recontextualização que ocorrem quando as políticas educacionais chegam às redes educacionais e às escolas, mas tende a homogeneizar o Estado e a vê-lo como uma instância dada, sem necessidade de explicação e com modelos fechados de intervenção. Assim, o movimento e as contradições tendem a ser capturados na implementação das ações do Estado, mas não no seu interior. Ao contrário, nesse artigo e em nossas pesquisas, nos filiamos à concepção de Gramsci: “a vida do Estado é concebida como um contínuo processo de formação e sucessivos equilíbrios instáveis” (GRAMSCI, 1971, p. 182). Com esse entendimento – de que o Estado sempre precisa ser explicado e não funcionar apenas como uma explicação pronta (DALE, 2010) e de que ele sempre é fruto de acordos temporários –, buscamos, nesse artigo, examinar o gerencialismo, sua concepção de Estado e sua relação com a educação, tomando o exemplo brasileiro como campo de análise. Para isso, centramos na análise da manifestação de uma dinâmica do gerencialismo, que Clarke e Newman definem como dispersão de poder.

O GERENCIALISMO E O ESTADO

Clarke e Newman (1997) afirmam que o gerencialismo se apresenta como uma concepção que produz um Estado mais capaz de cumprir suas funções. Para que isso ocorresse, os autores apontam que três aspectos foram destacados como centrais: economia, eficiência e efetividade. Os três Es - assim denominados por esses autores - deveriam ser alcançados principalmente através da incorporação da lógica do mercado – entendida como superior à lógica do público – e de uma maior disciplina no serviço público para o oferecimento de serviços com melhor custo-benefício, o que seria garantido pela “liberdade para gerenciar”. A premissa

é que a grande solução para a chamada crise do Estado de Bem-Estar Social seria a introdução de soluções gerencialistas, da gerência como uma força de progresso, para que se chegue a formas de atuação mais próximas daquelas do mundo dos negócios.

Para Clarke e Newman o gerencialismo é mais do que uma forma particular de gerir o Estado. Para eles, o gerencialismo é uma concepção que busca uma transformação cultural e que, quando vivenciada no Estado, busca libertá-lo de suas amarras burocráticas, apontadas como parte de sua ineficiência, e criar a liberdade para que seus agentes gerenciem. Trata-se de dar aos gerentes dentro do Estado o poder e a “liberdade de tomar decisões sobre o uso de recursos institucionais para chegar aos resultados desejados” (1997, p. 56)¹. Mas implica também criar organizações semiautônomas que se pensem como sendo empresas. Ao contrário de gerar uma autonomia crescente, o gerencialismo produz uma cadeia de monitoramento à distância dessas organizações. Como dizem os autores, o crescimento do que eles chamam de

Nexo desempenho-avaliação era significativo para o funcionamento deste rol disperso de organizações contratadas para prestar serviços públicos: governá-las demandava novos tipos de agências de auditoria, inspeção, vigilância, fiscalização e avaliação de desempenho. Estas combinavam a procura de economia, eficiência e efetividade com a busca de valor por dinheiro no desenvolvimento de um equipamento para governar a distância (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 362).

Como podemos ver, não se trata apenas de um modelo de como gerenciar o Estado. Estamos de acordo com Clarke e Newman, que defendem que há um perigo em reduzir o gerencialismo à reestruturação organizacional do Estado, ainda que ele também tenha esse componente. Para aqueles autores, o gerencialismo busca mudar atitudes e não apenas práticas (CLARKE; NEWMAN, 1997). Para eles, o gerencialismo é uma concepção que busca uma mudança cultural que começa pela transformação do Estado, mas busca se estender à toda sociedade.

Defendemos que, embora ainda seja importante analisar os pressupostos e princípios da Nova Administração Pública, por exemplo, é fundamental entender e documentar a concepção que embasa esse modelo: o gerencialismo. Entendemos, assim como Clarke e Newman, que o gerencialismo, mais do que apenas um modelo de gestão do Estado, é “uma formação cultural e um distinto conjunto de ideologias e práticas que formam um dos fundamentos de um [...]

1 “Freedom to make decisions about the use of organisational resources to achieve desired outcomes” (tradução nossa).

acordo político” (*Idem*, 1997, p. ix)². Daí a necessidade de resistirmos a caracterizar a Nova Gestão Pública como “um modelo unificado de reforma aplicado ‘de cima’” (NEWMAN; *Idem*, 2009, p. 107)³. Estamos de acordo com essa premissa e por isso pensamos que entender o gerencialismo como essa nova “formação cultural” avança e complexifica em muito a discussão. Como dizem os autores,

A concepção de gerencialismo como um conjunto de discursos, práticas e tecnologias que pode ser combinado e recombinação com outras formas de poder oferece, cremos nós, uma melhor estrutura para entender a mudança como dinâmica e contestada (e não como um modelo que pode ser adotado ou abandonado) (*Idem*, *Ibidem*).⁴

Modelos e suas combinações ganham e perdem espaços, mas formas de poder como o gerencialismo e outras que se combinam com ele precisam ser estudadas como aquelas que dão sustentação às mudanças mais amplas.

Além disso, trabalhar com a noção de movimento que nos propõem Newman e Clarke, nos permite destacar o papel dos atores como “mediadores e tradutores da mudança”⁵ (NEWMAN; CLARKE, 2009, p. 20). Esse cuidado é ainda mais crucial no nosso caso, que buscamos analisar em que medida o gerencialismo influencia o Estado brasileiro em sua relação com a educação. Como dizem os autores,

Mesmo quando mudanças são experienciadas como impostas ‘de cima’, atores precisam encontrar formas de traduzi-las de modo que sejam mais ou menos congruentes com os contextos ‘locais’. Tradução, portanto, nos afasta de noções de difusão de ideias, usualmente pressupostas como sendo vindas de fora a partir de uma fonte única da Nova Gestão Pública ou neoliberalismo anglo-saxões [...]. (*Idem*, *ibidem*).⁶

2 “a cultural formation and a distinctive set of ideologies and practices which form one of the underpinnings of an [...] political settlement” (tradução nossa).

3 “[...] as a unified template of reform applied ‘from above’” (tradução nossa).

4 The conception of managerialism as a set of discourses, practices and technologies that can be assembled and re-assembled with other forms of power offers, we think, a better framework for understanding change as dynamic and contested (rather than as a template that can be adopted or abandoned). (tradução nossa).

5 “[...] as mediators and translators of change”. (tradução nossa).

6 “Even where changes are experienced as imposed ‘from above’, actors have to find ways of translating them that are more or less congruent with ‘local’ contexts. Translation, then, forms a valuable counter to notions of the diffusion of ideas, usually assumed to be outward from a single source of Anglo-American New Public Management or neo-liberalism [...]”. (tradução nossa).

Esse alerta, como dissemos acima, é crucial em nosso caso. Há sempre mediações e traduções e é preciso entender as particulares combinações existentes em cada contexto.

Uma última razão para focar no gerencialismo é que ele, ainda que ele, como forma de poder, não explique todas as mudanças no Estado nos últimos anos – isso não acontece nem na Inglaterra, onde Clarke e Newman identificam-no com sua maior potência, muito menos no Brasil, com outras formas de poder em disputa, tais como o patrimonialismo, apenas para citar uma –, ele define o novo terreno onde a disputa se dá e, por isso, se apresenta como uma concepção que não pode ser ignorada.

Nesse artigo, não há espaço para abordar todas as características do gerencialismo e por isso optamos por centrar nossa atenção em uma dessas características que é a dispersão de poder. Destacamos que nem todas as características atribuídas por Clarke e Newman à dispersão estão presentes no caso brasileiro. No entanto, julgamos que há elementos suficientes para que a introdução de tal conceito nos permita identificar importantes características do gerencialismo no Estado brasileiro e sua relação com a educação.

DISPERSÃO DE PODER: UMA CARACTERÍSTICA CENTRAL DO GERENCIALISMO

A dispersão de poder é uma das características centrais do gerencialismo Segundo Clarke e Newman (1997, p. 29), “dispersão significou uma simultânea diminuição do Estado e o alargamento de seu alcance na sociedade civil. [...] Como estratégia de reconstrução do Estado, a dispersão [...] buscou disciplinar e transformar os tradicionais territórios institucionais de poder no Estado”⁷. Os autores explicitamente defendem o uso do conceito de dispersão e não de fragmentação. Eles afirmam que a noção de fragmentação enfatiza um movimento centrífugo, de esfacelamento do centro para as margens, sem indicar como os fragmentos são integrados. Clarke e Newman defendem que o conceito de dispersão captura muito melhor o processo que eles querem descrever. Dispersão implica um “cálculo estratégico” e não implica em uma desintegração. Ao contrário, usar o conceito de dispersão implica em prestar atenção aos “meios através dos quais o centro busca manter o comando ao mesmo tempo em que

7 “Dispersal has meant the simultaneous shrinking of the state and the enlargement of its reach into civil society [...]. As a strategy of state reconstruction, dispersal [...] has sought to discipline and transform the old institutional sites of power in the state” (tradução nossa).

distribui poder para a periferia” (CLARKE; NEWMAN, 1997, p. 25)⁸. Os autores afirmam que a dispersão de poder, que pode ser entendida em um primeiro momento, como a diminuição do papel do Estado, já que agentes não-estatais são responsabilizados pelo que antes era de responsabilidade única do Estado, deve ser vista, por outro ângulo, como a expansão do poder estatal: outras agências passam a ser uma extensão do Estado, que continua exercendo poder em diversas instâncias, através do envolvimento de novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância.

A dispersão de poder conecta-se com o pressuposto gerencialista de que as instituições não-estatais proveriam os serviços de bem-estar com maior eficiência e qualidade do que o âmbito estatal. Tal pressuposto foi fortemente articulado pela Nova Direita – aqui entendida como a aliança entre neoliberais e neoconservadores – na Inglaterra que, quando da crise dos anos de 1970, realizou duras críticas ao Estado de Bem-estar social, principalmente ao afirmar que o Estado gastava muito com as políticas sociais e provia serviços de má qualidade. Para a Nova Direita, era necessário que a agenda de negócios passasse a ser articulada em nome do mercado, do cliente, da nação e do espírito empresarial. A gestão burocrática foi definida, especialmente pelos grupos neoliberais e neoconservadores, como uma forma de organização inapropriada e ineficiente de administrar o Estado, que não se adaptava às demandas complexas do mundo moderno. As qualidades do gerencialismo foram, assim, construídas a partir dos problemas do antigo modelo administrativo, criando-se um binarismo entre gerencialismo e burocracia - uma das marcantes características do Estado de Bem-estar social (OFFE, 1990) - havendo um rebaixamento do velho e a idealização do novo (CLARKE; NEWMAN, 1997). Esse binarismo provê um ponto de partida para pensar a reconstrução do poder associada a processos de gerenciamento. Algumas das oposições criadas foram: setor privado x setor público, gestão x administração pública, valores de mercado x valores de serviço público, consumidores x cidadãos.

Clarke e Newman reconhecem, no entanto, que essa definição de um binário entre burocracia e gerencialismo é muito mais um exercício discursivo do que algo que de fato se materializa como a existência única de um ou outro desses polos. Isso quer dizer que práticas burocráticas podem conviver com ações gerencialistas no âmbito do Estado. Esse entendimento nos parece crucial, pois ele permite entender os modelos híbridos e as contradições que identificaremos no caso brasileiro. Outro aspecto importante que os autores enfatizam é que a

8 “means by which the centre attempts to maintain command while distributing power to periphery” (tradução nossa).

“dispersão torna o exercício do poder e da tomada de decisão gerencializadas instáveis” (CLARKE; NEWMAN, 1997, p. 31)⁹, o que também abre espaços para a contradição e hibridismos.

Na próxima seção, tratamos de examinar exemplos de ações do Estado brasileiro que mostram um campo redefinido pela influência do gerencialismo, mas ao mesmo tempo um Estado que está permeado por hibridismos e contradições.

O GERENCIALISMO E A DISPERSÃO DE PODER NO CASO BRASILEIRO

O gerencialismo foi bastante difundido no Brasil nos anos de 1990, principalmente, através do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe, que atuou frente ao Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), de 1995 a 1998, propondo mudanças na prática de gestão estatal. A concepção gerencialista e suas implicações para o Estado também foram difundidas pelo ex-ministro da educação Paulo Renato Souza (que atuou como ministro de 1995 a 2002) e sua equipe, que apontava, assim como Bresser Pereira, a necessidade de reformar o Estado – trazendo um enfoque para o âmbito educacional –, como forma de tornar a educação mais eficiente.

Peroni (2003) destaca que, no Brasil, nos anos de 1990, grupos direitistas criticavam a administração estatal, acusando os serviços estatais de serem ineficientes e de má qualidade). O diagnóstico realizado pelo ex-ministro Bresser Pereira foi que a origem da crise era o próprio Estado, sendo este ineficiente em suas políticas e em sua forma administrativa (*Idem*), sendo acusado de gastar mais do que arrecadava (LIMA, 2009). A partir deste diagnóstico e tendo como base os pressupostos gerenciais, o Mare elaborou um documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995), que demonstrava a intenção de tornar o Estado brasileiro mais regulador e administrador do que provedor de serviços e bens, controlando os resultados dos serviços ao invés de seu processo, definindo objetivos, propiciando autonomia ao administrador e estimulando a competição dentro do próprio Estado. Uma das formas de estimular a competição e de melhorar a qualidade dos serviços, proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), foi o repasse, para agentes não-estatais, da responsabilidade do provimento de serviços. Estratégias como a privatização (venda de empresas públicas para instituições privadas), publicização (transferência para setores públicos não-estatais – ONGs, sociedade civil – de

9 “Dispersal makes the exercise of managerialised power and decision-making unstable” (tradução nossa).

serviços sociais e científicos) e a terceirização (transferência de serviços auxiliares e de apoio para o setor privado) passaram a se fazer presentes (PERONI, 2003). Tal ação pode ser entendida como a dispersão de poder analisada por Clarke e Newman (1997) no contexto inglês. Nogueira (2011) afirma que o “paradigma gerencial” foi fundamental para as reformas realizadas no Brasil a partir dos anos de 1990, quando grupos direitistas passaram a apontar o quanto o padrão burocrático representava um entrave frente às mudanças promovidas pela globalização. O objetivo era mostrar que a eficácia estatal estava profundamente relacionada à introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.

Conforme demonstrado acima, estudos e documentos (PERONI, 2003; LIMA, 2009; NOGUEIRA, 2011; BRASIL, 1995) apontam características gerencialistas - dentre elas, a dispersão de poder - que passaram a fazer-se presentes no contexto do Estado brasileiro. No entanto, embora haja muita produção sobre a introdução do gerencialismo no Brasil nos anos 1990, há muito menos estudos sobre essa influência nos anos de “governos democrático-populares” (OLIVEIRA, 2015). Passamos, a partir de agora, a examinar exemplos, no período desses governos, da presença de influências da concepção gerencialista e onde se pode capturar a presença de hibridismos e contradições. Lembramos que Clarke e Newman, como mostramos desde o início desse artigo, já alertavam para que buscássemos, em nosso trabalho de pesquisadores, essas contradições que constituem a tradução do gerencialismo no âmbito dos Estados nacionais.

Para exemplificar a discussão que estamos fazendo, entendemos que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), instituído em 2007 e incorporado como um aspecto importante no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008) serve como um interessante caso de uma prática influenciada pelo gerencialismo no âmbito educacional. No entanto, como vimos discutindo nesse artigo, seria uma simplificação afirmar que há uma mera transposição dessa concepção no Brasil. A introdução desse índice não pode ser entendida como sendo apenas resultado de uma concepção gerencialista, uma vez que políticas elaboradas a partir do Ideb não trouxeram apenas esta lógica, mostrando, assim, a complexidade do cenário brasileiro.

O Ideb tem servido como um guia para as ações do Estado na educação, pois tem sido usado como referência para a realização de várias ações como o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e o Mais Educação, por exemplo. É importante ressaltar que para a criação do Ideb foi necessária a criação da Prova Brasil – que ocorreu no ano de 2005, ainda no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva –, caso contrário, não seria possível estabelecer uma nota por escola, o que, segundo o documento do Plano de Desenvolvimento

da Educação (PDE), possibilitou, assim, “orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional)” (BRASIL, 2008, p. 15). Este índice passa a indicar, através das avaliações associadas ao fluxo, quais são as instituições com boas práticas e aquelas que apresentam insuficiências. Através do que será apresentado ao longo deste subitem, constatamos que o Ideb é um exemplo da imbricação entre as avaliações de larga escala e as características do gerencialismo, pois: 1. Promete transparência – a ideia é que a nota do Ideb tornaria clara quais são as boas e as más escolas; 2. Apresenta, para os pais – que seriam, neste caso, os clientes – a “qualidade” de um serviço público de forma individualizada (por escola); e 3. Estabelece uma meta (a melhoria na nota do Ideb) a ser seguida pelas instituições escolares, o que traria eficiência.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica pode ser lido à luz das teorias de Ball (2010) e Maguire (2013), que apontam que, a partir do pressuposto da avaliação como instrumento de medição, a qualidade tem sido reduzida à obtenção de bons resultados nos testes, mostrando, assim, o quanto a educação tem se referido aquilo que pode ser mensurável (MAGUIRE, 2013). Ademais, o Ideb traz, em si, outro pressuposto gerencialista, que é a ideia de deixar claro para os clientes o nível do serviço público oferecido: através do Ideb, a ideia é que as famílias possam saber a qualidade do ensino que está sendo ofertado na escola em que estudam os seus filhos.

Além de ser o principal índice que tem balizado o que é qualidade na educação brasileira, o Ideb também passou a servir de padrão para programas de gestão e financiamento da educação, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – uma autarquia do MEC. Isto significa o estabelecimento de uma vinculação entre as notas das escolas no Ideb ao financiamento e à gestão. No entanto, diferentemente de políticas de caráter gerencialista no contexto inglês e outros, por exemplo, em que escolas com menores notas nos testes eram punidas ou, muitas vezes, fechadas (AFONSO, 2009; FREITAS, 2012; GUIBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012), as escolas que passaram a ser auxiliadas, a partir do Ideb, foram as que tinham os índices mais baixos e não os mais altos (BRASIL, 2008).

O repasse de verbas para as escolas com menor Ideb, segundo o site do FNDE¹⁰, é feito através do PDE Escola (que está compreendido dentro

10 <http://www.fnde.gov.br/> - Acesso em: 14 de abril de 2014.

do PDDE). De acordo com as informações do site do FNDE¹¹: “Os recursos são repassados para as unidades de ensino das redes estaduais e municipais que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e planejaram a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)”. O repasse de recursos depende do número de alunos por escola, podendo ser de 15 mil reais (escolas com até 99 alunos) até 75 mil reais (mais de 3.999 estudantes)¹².

É importante ressaltar, no entanto, que inicialmente, quando do estabelecimento do Ideb e do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, a vinculação entre financiamento e o Ideb também trazia a ideia de premiar as escolas que cumprissem as metas. Isto fica claro no discurso do então Ministro da Educação, Fernando Haddad, no lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, quando afirmou que:

Nós queremos, nos valendo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), premiar as escolas que cumprirem as suas respectivas metas. De maneira que a escola, se tem um indicador de zero a dez em um ponto e a sua meta de um e meio para o ano de 2007, essa escola vai receber um adicional, não é punição, um adicional no seu PDDE, a partir de 2008, de 50% do valor. (HADDAD, 2007).

No discurso de Haddad no lançamento do PDE, é possível visualizar que a intenção era premiar as escolas que atingissem a meta. Estes aspectos referentes à premiação e punição estão contemplados no documento do Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual é afirmado que:

Outro equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral preestabelecidas. Esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando. (BRASIL, 2008, p. 22).

Este é um ponto que merece atenção por mostrar algumas das particularidades do Estado brasileiro e aquilo que Newman e Clarke (2009) apontam como múltiplas formas de poder coexistentes. Ao tomar a centralidade da avaliação, a criação de um índice que tem como objetivo a responsabilização das escolas e das comunidades, poderia se esperar que o próximo passo, dentro de uma lógica neoliberal e/ou gerencialista, seria a punição das escolas com menores

11 <http://www.fnnde.gov.br/> - Acesso em: 14 de abril de 2014.

12 Dados referentes ao ano de 2007 disponíveis no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

notas, detectadas, assim, como as menos eficientes e qualificadas na prestação de serviço. No entanto, é justamente o contrário que ocorre e isso, no PDE, pode ser lido dentro de uma perspectiva de justiça social (YOUNG, 2006) e da busca por maior igualdade no sistema de educação, quando é afirmado no documento – como mostrado no trecho acima – que a punição poderia significar prejudicar uma segunda vez quem já não viu respeitado o seu direito de aprender e quando está escrito que: “A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (BRASIL, 2008, p. 5).

A política de repasse de verba para as escolas com piores notas no Ideb demonstra uma articulação (HALL, 2009), no que se refere às ações do Estado na educação básica, entre diferentes aspectos: ao mesmo em que há uma ênfase na mensuração da qualidade através do Ideb e na busca de eficiência – aspectos relacionados aos pressupostos gerenciais –, há, também, um apoio às escolas que têm menores notas, o que, segundo o próprio documento do PDE (BRASIL, 2008), ocorre para não prejudicar uma segunda vez quem já não viu respeitado o seu direito de aprender e para enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Através do repasse de verbas para as escolas com menor Ideb, pode-se perceber que essas ações podem ser entendidas como muito mais próximas de uma concepção de Bem-Estar social, do que gerencialista; o que temos aqui é o Estado provendo melhorias nas condições das escolas que mais necessitam de sua ação. Assim, não há uma total descentralização das responsabilidades para as escolas, uma vez que o Estado ainda chama para si, através de uma política de caráter redistributivo, a responsabilidade de auxiliar as instituições escolares. Ainda assim, essa ação ainda tem marcas gerencialistas, já que o repasse de verbas para as instituições escolares inclui um caráter descentralizador, pois as escolas precisam gerir os seus recursos e melhorar sua gestão em busca de maior eficiência e, logo, melhores notas no Ideb. Ademais, a ideia de qualidade na educação continua vinculada ao entendimento da educação como algo mensurável.

Estas políticas contraditórias podem ser explicadas à luz dos processos de proliferação de políticas e do surgimento de vazios de políticas, elementos trazidos por Clarke e Newman (1997) ao realizarem uma análise do contexto inglês quando das transformações ocorridas no Estado após a crise de 1970. Segundo os autores, esses processos ocorrem devido à complexa relação entre controle centralizado e dispersão de poder. Os autores apontam que, em uma visão gerencialista do Estado, a política e os processos políticos são vistos como negativos, portanto, busca-se despolitizar as políticas. No entanto, destacam que vários processos políticos são difíceis de serem despolitizados, o que gera que um

governo busque uma grande gama de intervenções políticas para uma garantia de controle. Dada esta dificuldade de despolitização, se faz necessário um conjunto ainda maior de intervenções políticas para assegurar ao público que está tudo sobre controle. Tal proliferação é um indicador do esforço por legitimidade de um governo. O alerta dos autores é que, na medida em que há tal proliferação, surgem inúmeras contradições e falta de coerências entre essas políticas. E é aí que ocorre o surgimento de vazios de políticas, que representam esta falta de coerência e esta fragmentação, como se não houvesse um rumo a ser seguindo pelas políticas. Esta falta de direção, este vazio, também é fruto das pressões existentes em relação à política, que precisa atender a diferentes objetivos tendo em vista os variados atores envolvidos no processo de governança educacional. Esse entendimento representa uma boa lente de análise para o caso brasileiro que, apesar de suas particularidades, também busca atender a diferentes grupos, o que gera políticas bastante contraditórias.

A proliferação de instituições não-estatais que têm atuado *no e como* Estado (DALE, 2010) no Brasil também traz em si características gerenciais. Conforme apontam Altmann (2002) e Lima (2009), na década de 1990, houve, através de documentos oficiais brasileiros (Constituição de 1988 e LDB de 1996), um incentivo ao estabelecimento de parcerias entre entidades públicas e privadas. No entanto, este incentivo não se limita a esta década, o que pode ser exemplificado através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado em 2007. Esta foi outra iniciativa na qual se pode verificar a porosidade entre as fronteiras do público e privado, abrindo a possibilidade do uso de recursos públicos para instituições escolares sem fins lucrativos, pois, conforme a Lei n. 11.494/2007, a distribuição de recursos do Fundeb pode ser realizada para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (BRASIL, 2007). Esta perspectiva teve prosseguimento no II Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, quando, na meta 20, os 10% do PIB para a educação não constituem apenas recursos para a educação pública, podendo, assim, serem destinados para instituições públicas não-estatais (BRASIL, 2014). O II PNE é um bom exemplo do quanto as organizações não-estatais têm tido força para colocar em pauta suas reivindicações.

Através destes documentos, o que se pode perceber é que houve uma continuidade, desde os anos de 1990, de um movimento, por parte do Estado brasileiro, que favorece o fortalecimento destas organizações: na medida em que o Estado legitima a participação destas instituições como parceiras no provimento de políticas educacionais, há uma motivação para que tais organizações se tornem mais fortes em termos técnicos e políticos. A legitimação destas fundações

como parceiras do Estado, por sua vez, está alicerçada na premissa gerencialista de que a gestão privada é mais eficiente que a gestão pública. Assim, o repasse para instituições não-estatais do que antes era de responsabilidade do Estado implica no entendimento que o serviço antes provido pelo âmbito estatal terá melhor relação custo-benefício. Além disso, gera a noção de que essas agências estabelecem o parâmetro de uma ação eficiente e de resultados, o que tenderia a balizar o parâmetro de avaliação das ações do próprio Estado. Esta foi uma das ideias difundidas pela Nova Direita, quando da crise dos anos de 1970 na Inglaterra, qual seja, de que o âmbito privado é mais confiável, por sua expertise e eficiência, do que o público e, por isso, o Estado deveria aproximar-se, em sua gestão, da lógica do mercado. Isto ajudou a criar um binarismo da gestão versus administração pública, que foi bastante difundida no Brasil desde os anos de 1990, sendo a gestão privada associada à eficiência, eficácia e efetividade e a administração pública a uma forma de organização inapropriada e ineficiente (NOGUEIRA, 2011).

Para exemplificar a continuidade do estabelecimento de parcerias entre o Estado e instituições não-estatais, no âmbito da União, é a Olimpíada da Língua Portuguesa – Escrevendo o Futuro, um concurso de produção de textos para alunos de escolas públicas de todo o país, do 5º ano do ensino fundamental ao 3º ano do ensino médio. A ideia é que os professores desenvolvam uma sequência didática para aplicar nos alunos e que a turma realiza escritas e reescritas de uma redação. No site¹³, é informado que, para além da seleção e premiação de textos, a Olimpíada propõe para o professor de língua portuguesa uma formação que o auxilie na reflexão e compreensão da função social da escrita, fortalecendo o seu trabalho em sala de aula. Ao total, são cinco etapas que compõem o programa, sendo estas referentes ao âmbito escolar, municipal, estadual, regional e, por fim, nacional.

Este programa - que quando desenvolvido pelo Itaú Social, chamava-se apenas “Escrevendo o Futuro” - tinha uma escala pequena de abrangência. Em 2008, o Ministério convidou a Fundação Itaú Social para uma conversa com o objetivo de conhecer melhor o programa. Naquele momento, então, foi decidido que o MEC entraria como parceiro. Assim, o programa se tornou a “Olimpíada da Língua Portuguesa - Escrevendo o Futuro”, um programa do Ministério da Educação. A partir desse ano, o Ministério compartilhou as estratégias de mobilização do programa, junto a professores, secretarias, distribuindo os materiais. Toda a metodologia de formação da Fundação Itaú Social foi disponibilizada em um portal de formação do professor. Com a parceria do MEC, houve uma

capilarização do programa, que ganhou uma escala muito maior, contando, a partir de então, com a participação de entre 5.100 e 5.200 municípios. De acordo com Lima (2016), a ideia da parceria surgiu porque o ex-ministro Fernando Haddad encantou-se pelo desenho do programa, afirmando que, no MEC, não havia tempo de desenvolver uma tecnologia como aquela. A autora ainda destaca que Pilar Lacerda, ex-secretária da SEB, concorda que, para fazer uma iniciativa parecida com esta, seria necessário vencer as barreiras burocráticas do Estado. A realização desta parceria pelo Ministério representou ter, para Pilar Lacerda, um ganho tanto para o MEC quanto para a Fundação Itaú Social, que passou a ter imensa visibilidade. Cabe destacar que o uso de programas desenvolvidos por instituições não estatais pode ser entendido por aquilo que Clarke e Newman (1997) definem como uma porosidade das fronteiras entre público e privado ou pelo que Bresser Pereira denomina publicização (BRASIL, 1995), ou seja, a transferência, para setores públicos não-estatais, de serviços sociais e científicos. Isso é diferente de ações denominadas terceirização (PERONI, 2003) ou da transferência de responsabilidade para o domínio do setor informal (CLARKE; NEWMAN, 1997), que ocorreu de forma mais contundente nas ações do Estado brasileiro em relação à educação nos anos de 1990 (PERONI, 2003).

Ainda em relação às ações do Estado brasileiro na educação no período de 2002 a 2014, atores não estatais demonstram-se incomodados com aquilo que denominam “Estado bem pesado” (LIMA, 2016). De acordo com esse autor, representantes de organizações não estatais que têm sido importantes na formulação de políticas educacionais no cenário brasileiro apontam que, durante os anos de 1990, percebem que o âmbito estatal se aproximava mais de uma concepção gerencialista, afirmando que, depois do ano de 2002, o Estado passou a ter representações em muitos setores, fazendo-se presente, voltando, assim, a ter a postura de “Estado forte”. No entanto, a representação em muitos setores é uma das características do próprio gerencialismo - conforme destacam Clarke e Newman (1997) - que pode ser entendida como uma das contradições do Estado gerencialista: ao mesmo tempo em que a dispersão de poder pode ser entendida como diminuição do papel do Estado pode ser vista, por outro lado, como expansão do poder estatal, que, também através das agências não-estatais, começa a exercer outros papéis como regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância. Contudo, cabe destacar que a crítica destes atores não estatais a um “Estado forte” parece aproximar-se muito mais do fato de ser o âmbito estatal ainda entendido como muito burocrático do que, efetivamente, por ter muitas representações (LIMA, 2016). Assim, na visão destes atores, o fato de o Estado ter voltado a ser forte nos últimos anos acaba trazendo alguns problemas para a modernização estatal, exemplificados pela pouca flexibilidade

e pela pouca agilidade. Este “Estado forte” pode ser entendido, por exemplo, a partir de ações e políticas que poderiam ser entendidas como assistencialistas, ou seja, destinadas à população excluída e que estiveram presentes no período de 2003 a 2013, conforme a análise de Gentili e Oliveira (2013).

Esses autores afirmam que houve avanços na política educacional nesse período, principalmente no que se refere às ações destinadas à população tradicionalmente excluída do processo educacional, buscando-se, assim, maior igualdade, que havia sido negada ao povo brasileiro. Eles destacam que “nesses pouco mais de dez anos, importantes iniciativas foram tomadas para ampliar e assegurar o direito à educação, especialmente no que se refere à universalização da educação básica e sua melhoria e à democratização do acesso à educação” (p. 254). Destacam ainda que a educação, neste período, contribuiu para a “promoção de uma política social mais justa [o que] foi relevante. A taxa de miséria caiu 8% em 2004 com relação a 2003, primeiro ano do mandato do presidente Lula. No mesmo ano, mais de 8 milhões de pessoas saíram da pobreza” (*Idem*, p. 259). Esses avanços não podem ser lidos à parte da ênfase dada às avaliações de larga escala e à inserção do gerencialismo na gestão educacional. O que queremos destacar, neste momento, é que não há como negar o avanço educacional ocorrido no período de 1995 a 2014, muito menos o quanto as políticas educacionais, desde o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estiveram preocupadas com aqueles que tradicionalmente foram marginalizados do processo educacional. No entanto, algumas das próprias políticas dedicadas a essa parcela da população também possuem características gerencialistas, como é o caso do Programa Universidade para Todos (Prouni). Esse programa é trazido por Gentili e Oliveira (2013) como ação incisiva de ampliação do acesso à educação superior “direcionada a um público específico, os egressos do ensino médio em situação de pobreza” (p. 256). Ainda em relação a esse programa, os autores afirmam que:

A expressiva expansão das oportunidades de acesso ao ensino superior para a população mais pobre foi, em boa medida, garantida mediante um aproveitamento socialmente mais justo das vagas disponíveis nas universidades privadas cuja ampliação foi produto das políticas de mercantilização educacional promovidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. (*Idem, ibidem*).

Ainda neste mesmo texto, os autores apontam que, em suma, o Prouni contribuiu para a democratização e o acesso e “não fez outra coisa senão dotar de sentido público e social um segmento do sistema educacional marcado por prebendarismo, especulação, baixa qualidade, interesse de lucro e falta de controle estatal” (*Idem, Ibidem*). Contudo, em outro texto escrito apenas por Oliveira (2015), a autora afirma que o Prouni é um exemplo de programa que demonstra as

contraditoriedades presentes nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, pois “ao mesmo tempo que permitem acesso aos mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais” (OLIVEIRA, 2015, p. 636). Portanto, o que se pode perceber em relação a esse programa é que ele é permeado por contradições e articulações, o que afirmo existir, também, em relação a outros programas e às próprias ações do Estado na Educação Básica.

As características não gerencialistas destacadas acima são importantes para demonstrar que houve mudanças nas ações do Estado na Educação Básica entre os governos que abarcam o período de 1995 a 2014. No entanto, nosso objetivo, aqui, não é tratar especificamente dos governos, mas entender as ações do Estado, tendo a compreensão, assim como Hay, Lister e Marsh (2006) e Dale (1988), de que governo e Estado se diferenciam, sendo que os governos vêm e vão, enquanto o Estado permanece como um conjunto institucional, que se mantém ao longo do tempo (HAY; LISTER; MARSH, 2006). Dale (1988) aponta que o governo é uma parte importante e a mais visível do Estado, mas não é sua totalidade. O autor afirma que isso pode ser demonstrado pelo fato de que o Estado continua funcionando mesmo na ausência de governos. O governo tem limites dentro de um Estado. Portanto, mesmo que haja diferenças entre os governos, sustentamos que as avaliações de larga escala e a concepção gerencialista continuaram sendo importantes nas ações do Estado na Educação Básica no período de 1995 a 2014.

Assim, apesar de todas estas particularidades do Estado brasileiro, que ainda é forte e bastante centralizado, tem características patrimonialistas, coronelistas e populistas (FAORO, 2001) e no qual há a existência concomitante de aspectos gerenciais e não-gerenciais, as avaliações de larga escala e os pressupostos gerenciais têm sido importantes como orientadores das ações do Estado na Educação Básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que foi trabalhado ao longo deste texto aponta que, no período de 1995 a 2014, há uma continuidade em relação à prática da dispersão de poder com gradativo aumento do número de instituições não-estatais que se fazem presentes na relação Estado e educação. Identificamos uma proliferação de atores não estatais no cenário educacional brasileiro e de uma porosidade das fronteiras entre público e privado. Um dos exemplos apresentados mostra o Fundeb como ação que favoreceu a proliferação desses atores, abrindo a possibilidade do uso de recursos públicos para instituições não-estatais e permitindo que tais instituições realizassem funções antes unicamente do Estado.

É importante destacar que a dispersão de poder não implica somente no repasse de responsabilidades para atores não-estatais, mas, ao favorecer a proliferação desses atores propicia, também, um empoderamento desses agentes como interlocutores do Estado, que passam a ter maior legitimidade nas disputas de poder que permeiam o âmbito estatal. Nesse sentido, foi importante mostrar a existência de uma aproximação entre os agentes não estatais e o Estado, que passam a oferecer serviços e programas, como é o caso da Olimpíada da Língua Portuguesa - Escrevendo o Futuro, antes unicamente de responsabilidade estatal.

Defendemos que a legitimação dessas parcerias entre instituições não estatais e o Estado tem como uma das premissas que a eficiência e a efetividade devem ser alcançadas pelo Estado - administração pública - através da incorporação da lógica que embasa a administração privada (gestão), entendida, pelos defensores do gerencialismo, como superior à administração estatal (CLARKE; NEWMAN, 1997). Os exemplos trazidos neste artigo mostram que muitas parcerias entre o Estado e as instituições não estatais são vistas como salutares, tendo em vista a capacidade que essas instituições têm de inovar, quando comparadas ao Estado.

Por fim, cabe destacar que, na medida em que há dispersão de poder e são inseridas, através de agentes não estatais, premissas gerencialistas no Estado, há a produção de novos discursos sobre o público: *accountability* público, governança pública, participação pública, valor público e muitos outros (NEWMAN; CLARKE, 2009). Segundo esses autores, todos esses discursos produzem novos argumentos sobre o papel dos serviços públicos mesmo quando estes não fazem mais parte de um setor público. Isto está relacionado à dispersão que ocorre em relação aos serviços públicos, que, através de uma multiplicidade de “núcleos de negócios”, geram um efeito contraditório: simultaneamente multiplicam o número de organizações, grupos e agências que advogam “falar pelo público”, e, ao mesmo tempo, desintegram o Estado, o que significa que nenhuma dessas organizações representa o interesse público como um todo. Cada organização persegue seus interesses no negócio, mais ou menos de forma isolada, fazendo, assim, com que concepções mais amplas de esfera pública ou de bem público tendam a ser ofuscadas. Isso não quer dizer que o gerencialismo tenha tomado todas as práticas do Estado brasileiro - como insistimos, há um processo de tradução, que implica em contradição e hibridismo - mas mostra que o campo no qual as decisões sobre as políticas educacionais ocorrem está encharcado pelo gerencialismo e sua proposta de mudança cultural. Mais estudos são necessários para analisar as consequências desse processo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

BALL, Stephen J. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-56, mai./ago. 2010.

BRASIL, Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare**. London: Sage Publications, 1997.

DALE, R. A sociologia da educação e o estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DALE, Roger. A Educação e o Estado capitalista: contribuições e contradições. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 17-37, jan./jul. 1988.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. p. 253-262.

GRAMSCI, Antonio. **Selections from the Prison Notebooks**. New York: International Publishers, 1971.

GUISBOND, Lisa; NEILL, Monty; SCHAEFFER, Bob. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr./jun. 2012.

HADDAD, Fernando. Ministério da Educação. **Discurso do ministro Fernando Haddad no lançamento do PDE**. 24 de abril de 2007.

HALL, Stuart. **Da diáspora**: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HAY, Colin; LISTER, Michael. Introduction: theories of the State. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (orgs.). **The State**: theories and issues. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. p. 1-20.

LIMA, Antonio Bosco de. **Estado, Educação e Controle Social**: introduzindo o tema. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez. 2009.

LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica:** uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica, Porto Alegre, 2016. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola como política pública:** (re)formulações e implementação (1995 – 2015), Brasil, 2014. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. (Projeto de Tese).

MAGUIRE, Meg. Para uma Sociologia do Professor Global. In APPLE, Michael, BALL, Stephen; GANDIN, Luís Armando. **Sociologia da Educação:** análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013. P. 77-88.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. **Publics, Politics & Power:** remaking the public in public services. London: SAGE Publications, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

OFFE, Claus. **Contradiciones en el Estado del Bienestar.** San Lorenzo: Alianza, 1990.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

YOUNG, Iris Marion. Responsibility and global justice: a social connection model. **Social Philosophy and Policy**, v. 23, n. 1, p. 102-130, jan./2006.

IANA GOMES DE LIMA é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado) da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE). E-mail: iana_glima@yahoo.com.br

LUÍS ARMANDO GANDIN é professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: luis.gandin@ufrgs.br

Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017

Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte

***Management for results and school community engagement: the experience of
Belo Horizonte municipal education
Gestión por resultados y la participación de la comunidad escolar: la
experiencia de la red municipal de educación de Belo Horizonte***

**LUIZ FERNANDO DA SILVA
ADRIANA DUARTE**

Resumo: O presente artigo tem como objetivo geral apresentar a repercussão do Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) para a gestão das escolas públicas municipais, com foco na participação da comunidade escolar. Este estudo mostrou que a ‘participação’ da comunidade escolar tem-se aproximado da perspectiva gerencial de participação, centralizando a gestão no diretor. Identificou sobreposição de regulamentos, uns ampliando a participação da comunidade escolar na gestão, outros reduzindo-a.

Palavras-chave: Participação, Gestão Escolar, Gestão Gerencial.

Abstract: This article aims to present the effects of BH Goals and Results Program (PBHMR) for the management of municipal public schools. It focus on the participation of the school community. This study showed that the ‘participation’ of the school community has approached the managerial perspective of participation, centralizing the management in the principal. It was identified overlapping regulations, some ones by expanding the participation of the school community in management, others by reducing it.

Keywords: Participation, School Management, Management.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo general presentar las repercusiones del Programa BH Metas y Resultados (PBHMR) para la gestión de las escuelas públicas municipales, con foco en la participación de la comunidad escolar. Este estudio mostró que la ‘participación’ de la comunidad escolar se ha acercado a la perspectiva gerencial de participación, centralizando la gestión en el director. Identificó superposición de reglamentos, unos ampliando la participación de la comunidad escolar en la gestión, otros reduciéndolos.

Palabras clave: Participación, Gestión Escolar, Gestión Gerencial.

INTRODUÇÃO

A partir de 2009, quando assume a Prefeitura de Belo Horizonte, o prefeito Márcio Lacerda (2009/2012) implanta o modelo de gestão pública orientada para resultados (GopR),¹ inserido também na área da educação. Desde então, as escolas da Rede Municipal de Educação (RME/BH) deveriam orientar-se tanto pelo princípio constitucional da ‘gestão democrática’ (BELO HORIZONTE, 2002a) quanto pelo modelo de GopR, materializado no Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) (BELO HORIZONTE, 2009).

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados de estudo realizado no desenvolvimento de pesquisa² que procurou levantar a repercussão³ do PBHMR para a gestão das escolas públicas municipais, por meio de análise dos documentos que regulam essa questão na RME/BH. Especificamente, buscou-se problematizar a participação da comunidade escolar na gestão escolar pós-implantação do PBHMR, na ordem legal. Os documentos utilizados regulamentam o que a RME/BH denomina “gestão democrática da escola pública” e os preceitos de um programa de gestão baseado em resultados. O recorte histórico para a organização e a análise dos documentos se refere ao período de 2002 a 2014.

Partimos do pressuposto de que o PBHMR tenderia a provocar alterações (intencionais ou não, previstas ou não) nas diretrizes educacionais construídas ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, sintetizadas pelo Conselho Municipal de Educação no seu Parecer CME/BH n. 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002b), que trata da “Gestão Democrática”. Esse parecer do CME/BH regulamenta que a gestão escolar é colegiada, composta do (a) diretor (a), do (a) vice-diretor (a) e dos membros do Colegiado Escolar; que as escolas da RME/BH devem constituir-se, cada vez mais, como espaços de constante prática democrática e de incentivo à presença e à participação dos diversos segmentos escolares na gestão escolar; e, por fim, afirma que é de competência do CME/BH colaborar na promoção e na ampliação da participação da comunidade escolar na gestão da escola.

Essa perspectiva “participativa” de gestão educacional construída na ordem legal anteriormente à criação do PBHMR estaria sendo mantida e reforçada em seu governo, para o prefeito Márcio Lacerda, quando afirma buscar

1 Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=996761>> e <<http://www.bhmetasresultados.com.br/content/palavra-do-prefeito>>. Acesso em: 7 jun. 2012.

2 Gestão Escolar e o Programa BH Metas e Resultados: há espaços para a participação da comunidade escolar? Pesquisa de Doutorado, realizada por Luiz Fernando da Silva, PPGE/UFMG. Belo Horizonte, 2016.

3 Usado no sentido de “fazer sentir indiretamente a sua ação ou influência”.

“A compatibilidade entre a participação popular e democrática, o enfrentamento dos desafios e das demandas imediatas da cidade, os limites e possibilidades orçamentárias, o desenvolvimento sustentável e o planejamento de longo prazo, dentro de uma lógica de eficácia dos serviços públicos” (BELO HORIZONTE, 2010, p. 5).

Contudo, a concepção de ‘participação’ ensejada no PBHMR estaria, em nosso entendimento, distanciando-se da concepção defendida e manifesta no CME/BH por aproximar-se da denominada ‘participação-colaboração’ (CARVALHO, 2009) ou participação como uma técnica de gestão (CABRAL NETO; CASTRO, 2007), características da participação no modelo gerencial. Entendemos que a GopR estaria provocando alterações na perspectiva ‘participativa’ em curso na RME/BH, induzindo até mesmo a maior centralidade da gestão escolar na figura do diretor escolar, ‘enfraquecendo’ as instâncias instituídas de participação da comunidade escolar na gestão das escolas da RME/BH, atribuindo-lhes uma função secundária de ‘referendo’ e de ‘validação’ (homologatória) de decisões tomadas. Ademais, esse modelo gestor centralizado tem, segundo Hypólito (2010), “Enfraquecido a construção de práticas colaborativas e fragmentado a gestão escolar no interior das unidades escolares” (p. 1350). Essa crítica compartilhada é pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte⁴ (SINDREDE-BH, 2009, p. 16) e pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo⁵ (NORONHA, 2010, s/p).

Corroboram as discussões e as críticas dos sindicatos as observações de Dourado (2010), quando esse afirma que a gestão educacional, bem como a gestão escolar, têm “Natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados” (p. 289), e que esta extrapola a lógica gerencial do custo-benefício *stricto sensu* apontada para as escolas e seus diretores. Assim, indagamos se também a RME/BH estaria vivendo num cenário de ambiguidades e se haveria sobreposição de diretrizes. Daí a importância de este estudo trazer para o debate a repercussão do PBHMR na gestão das escolas da RME/BH.

Este artigo, além desta introdução, está organizado em quatro seções: a primeira trabalha as concepções de participação; a segunda desenvolve o conceito de participação no receituário da nova gestão pública; a terceira analisa os documentos da RME/BH que tratam das instâncias participativas da comunidade

4 Disponível em: <http://www.redebh.com.br/wa_files/Jornal_20da_20Rede.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

5 Disponível em: <<http://apeoespsub.org.br/clipping/responsa.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

escolar na gestão escolar e da repercussão do PBHMR nesses; a quarta e última seção destaca as descobertas realizadas pela pesquisa documental e mostra a proximidade delas com outras pesquisas do campo.

PARTICIPAÇÃO: DEFINIÇÕES E SIGNIFICADOS

No geral, os estudos sobre democracia/democratização da sociedade, do governo, da gestão pública e da gestão escolar tendem a destacar aspectos da participação dos atores envolvidos nos processos decisórios como indícios de mais/menos democracia/democratização, de ‘alta’ ou ‘baixa’ densidade democrática. Ademais, a ‘participação’ pode ser considerada o pano de fundo dos mecanismos que, de alguma maneira, materializam os processos de funcionamento de uma sociedade - governo, gestão pública e gestão escolar - que deseja ser/permanecer democrática.

A ‘participação’, segundo Gohn (2001), tem longa tradição de estudos e análises, particularmente nas Ciências Políticas, assumindo diferentes sentidos e significados ao longo da História. Por sua vez, Demo (1988) defende que participação deveria ser conquista para significar que se trata de um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Contudo, a popularidade e a diversidade de sentidos e usos atribuídos ao termo ‘participação’ têm provocado, em muitos casos, o esvaziamento do seu conteúdo.

Nas análises de Pateman (1992), “A participação dos indivíduos nos processos decisórios auxilia-os tanto no acolhimento das decisões efetivamente tomadas quanto os coloca psicologicamente mais ‘abertos’ a seus efeitos” (p. 48-49). Essa autora argumenta que a própria experiência da participação desenvolve e forja a personalidade ‘democrática’ necessária para o bom funcionamento do sistema democrático. Em outras palavras, a ‘participação’ tem um efeito psicológico sobre os que participam. Mesmo em situações de aparente participação, de mero sentimento de estar participando, a ‘participação’ tem impacto psicológico positivo sobre os indivíduos, tem efeitos benéficos em relação às decisões tomadas, ameniza conflitos e provoca certa satisfação para o indivíduo.

Então, quanto maior for o número de áreas de participação do indivíduo, por conta do seu efeito cumulativo produzido, maiores chances ele terá de continuar participando. Portanto, a principal função da participação, segundo essa autora, é educativa, considerando-se o termo ‘educação’ em seu sentido mais amplo. Outras duas funções subsidiárias da participação são: permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo e integrar o indivíduo a sua comunidade.

Três tipos de ‘participação’ são identificados por Pateman (1992): o primeiro, refere-se à pseudoparticipação - situação em que só há apenas consulta por parte de uma autoridade; o segundo, refere-se à participação parcial, quando muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato; o terceiro e último é a participação total (plena), aquela em que cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final, isto é, “Tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (*Idem*, p. 98).

Apesar de não ser possível analisar, em abstrato, ‘participação’, bem como o princípio constitucional da gestão democrática, neste estudo, buscou-se, para análises dos documentos da RMEBH que tratam da participação da comunidade escolar na gestão escolar, utilizar a tipificação elaborada por Pateman (1992) sobre a participação (pseudoparticipação, participação parcial e participação total), principalmente os que dizem respeito aos processos decisórios que envolvem a comunidade escolar.

NOVA GESTÃO PÚBLICA E A CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O modelo gerencial aplicado à gestão pública está fortemente presente na retórica dos movimentos pela reforma do Estado (*New Public Management* - NPM), que têm início na década de 1980 nos países anglo-saxões, particularmente nos Estados Unidos da América (EUA) e na Inglaterra, e se propagam para outros países, inclusive da América Latina, como é o caso do Brasil, a partir dos anos 1990 (ABRUCIO, 1997, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998b; GOMES, 2009).

Para Abrucio (2007), a GopR se desenvolve em um cenário caracterizado por “Escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (p. 11). Segundo esse autor, foram os conservadores ingleses e os republicanos americanos que introduziram no setor público, num primeiro momento, um modelo gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista, visando a cortar custos.

Concomitantemente às questões “técnicas” na prestação dos serviços públicos, de acordo com Abrucio (1997), a NPM considera também estratégico chamar a comunidade para participar da gestão, “Seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços -, constituindo-se numa resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência” (ABRUCCIO, 1997, p. 31-32). Assim, alguns organismos

internacionais,⁶ por meio de suas declarações, projetos e formas de financiamento, têm incentivado e induzido à participação dos cidadãos na gestão pública, valendo-se do argumento, primeiro, de que a participação é uma forma de cooperação para o desenvolvimento humano e que, segundo, o desejo de participar é próprio do ser humano (KLIKSBURG, 1999).

De acordo com o autor, “A busca de eficiência apelando para a participação é parte básica também de experiências de vanguarda na gestão pública” (*Idem*, p. 23), a qual, ao transformar o modelo hierárquico tradicional em um modelo participativo, favorece o surgimento de uma gestão que inova nos métodos participativos, de escuta e fala, promovendo o trabalho em equipe e reforçando a relação de confiança entre empregados e gerentes, como apontaram algumas pesquisas feitas pelo Banco Mundial.⁷

Entretanto, resumidamente, para Costa e Cunha (2009) qualquer projeto destinado a identificar, reconhecer, promover, alavancar ou mesmo cooptar a participação dos cidadãos na gestão pública deve considerar as complexas relações entre o Estado e a sociedade civil e, sobretudo, considerar as construções históricas⁸ sobre a ‘participação’. Eles advertem que a participação não deve ser tomada como panaceia para todos os males da gestão pública, visto que existem inúmeros fatores que podem desvirtuá-la. Corroborando essas críticas, Borges (2003) avalia que os mecanismos de ‘participação’ propostos e defendidos pelos organismos internacionais tendem a ser mera formalidade para legitimar as ‘reformas’, uma vez que eles definem “‘Participação’ como um processo essencialmente restrito e despolitizado, cabendo aos cidadãos o papel de ‘fiscal’ das ações e da performance dos governos” (p. 130).

Apesar dos argumentos em favor da participação no modelo gerencial, Costa e Cunha (2010) alertam para o fato de que a participação tornou-se lugar comum

“Nos manuais de desenho e formulação de políticas públicas, e inúmeros postulados sobre os efeitos benéficos da participação cívica nas decisões do chamado espaço público ampliado são vulgarizadas, assumindo destaque em qualquer discussão sintonizada com a modernidade na Administração Pública” (p. 544).

6 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

7 O Banco Mundial realizou pesquisas em 49 países da Ásia, da África e da América Latina, envolvendo 121 projetos de fornecimento de água potável para zonas rurais (KLIKSBURG, 1999).

8 Os autores apresentam sete teses equívocas da participação – o Estado institui a cidadania; a cidadania possível é a estadania; a estadania torna a cidadania possível; a participação contribui para fortalecer a capacidade governativa; a participação garante a sustentabilidade dos programas sociais; a participação estimula a democracia; a participação induz a participação. Cf. Costa e Cunha, 2010, p. 544-545.

Além do mais, para os autores, a participação ensejada da comunidade na *res publica* (mesmo que no papel) tem sido uma exigência para garantir financiamento e repasses de verbas de órgãos federais e de organizações internacionais.

Se para os participacionistas, como destaca Pateman (1992), a participação tem de significar o acesso a locais de tomada final de decisão, na GopR a participação vem se “traduzindo”, na maioria das vezes, como “participação-colaboração” ou “participação-coesão” (CARVALHO, 2009), e não como partilhamento (de fato) do poder de decidir (BORGES, 2003; CARVALHO, 2009). Enfim, a participação na GopR é tratada mais como uma técnica de gestão nos moldes empresariais (LIMA, 1994).

A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NA GESTÃO DAS ESCOLAS NA RME/BH: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS?

Na RME/BH, desde o fim da década de 1980 e início da década de 1990, a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar, dentre outras ações, está prevista e regulamentada,⁹ principalmente por meio (I) da instituição das Assembleias Escolares, a partir de 1983, como instância de participação direta de toda a comunidade escolar e de instância máxima de deliberação para assuntos diversos (aprovação da Proposta Político-Pedagógica da Escola, do Calendário Escolar, da prestação de contas da Caixa Escolar, do trabalho pedagógico, dentre outros aspectos); (II) da implantação obrigatória do Colegiado Escolar, desde 1983, com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, com caráter consultivo, normativo e deliberativo nos assuntos da vida escolar e nos que se referem ao relacionamento escola-comunidade; (III) da eleição direta para a direção escolar, desde 1990, “Com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, sendo o voto de cada eleitor cadastrado considerado único e com o mesmo peso para efeito de votação e de apuração” (BELO HORIZONTE, 2014).

A instituição desses mecanismos e instâncias participativos na RME/BH tinha como objetivo, segundo Miranda (1998), “Reforçar a construção da democracia na gestão da escola, o exercício da cidadania e possibilitar mudanças nas relações do interior da escola” (p. 117), democratizando as relações e a autonomia desse estabelecimento de ensino.

A eleição direta e secreta para o cargo comissionado de diretor escolar e da função de vice-diretor escolar, garantida a participação de todos os segmentos

⁹ A Lei Orgânica de BH (inc. X, art. 158), de 21 de março de 1990, em consonância com a Carta Magna de 1988, reafirma o princípio da gestão democrática.

da comunidade (BELO HORIZONTE, 1990), ocorria a cada dois anos, sendo permitida aos eleitos uma única recondução consecutiva. A partir da eleição da Gestão Escolar 2009/2010/2011, o mandato passou a ser de três anos, permitida uma única recondução consecutiva. Podem candidatar-se ao cargo de diretor e à função de vice-diretor os ocupantes de cargos públicos efetivos de professor municipal, técnico superior de Educação (supervisor pedagógico/orientador educacional) e pedagogo, em exercício na unidade escolar nos últimos 12 meses consecutivos e antecedentes ao dia do registro da candidatura. Somente poderia concorrer uma chapa completa composta de candidato ao cargo de diretor e à função de vice-diretor escolar.

Em relação aos eleitores, podem votar: (I) servidores em exercício nos estabelecimentos de ensino da RME/BH; (II) estudantes regularmente matriculados e frequentes, com idade mínima de 16 anos, completada até a data da eleição em primeiro turno; (III) mãe ou pai ou responsável legal de estudante regularmente matriculado e frequente, permitido um único voto manifestado pela mãe, ou pelo pai, ou pelo responsável legal do estudante, independentemente do número de filhos matriculados. Os servidores que exercem suas atribuições em mais de uma unidade de ensino têm direito a votar em cada uma delas. Por fim, em nenhuma hipótese, um eleitor teria direito a mais de um voto em um estabelecimento de ensino da RME/BH (BELO HORIZONTE, 2008; BELO HORIZONTE, 2011).

A Assembleia Escolar é a instância de participação direta da comunidade escolar na gestão da escola e a instância máxima deliberativa dentro da unidade escolar (BELO HORIZONTE, 2002a; BELO HORIZONTE, 2002b). Essa legislação, dentre outros aspectos, regulamenta que a Assembleia Escolar deve ser composta do coletivo dos trabalhadores em educação, dos estudantes, dos pais/mães/responsáveis dos estudantes e de grupos comunitários (Associações Comunitárias, Associações Esportivas, Grupos religiosos, ONGs e outros) do entorno da escola que pertençam à jurisdição da unidade escolar.

A Assembleia Escolar deve ser instalada com o *quorum* mínimo equivalente a dez por cento do número de estudantes regularmente matriculados, aferido pelo ocupante do cargo de diretor escolar. Não havendo o *quorum* mínimo necessário, deverá ser feita nova convocação, com antecedência mínima de 48 horas, mantendo-se a exigência de *quorum* mínimo.

Já os Colegiados Escolares são atualmente regulamentados pelas Resoluções SMED/BH nº 001/2005 (BELO HORIZONTE, 2005) e nº 001/2012 (BELO HORIZONTE, 2012) e pelas diretrizes dos Pareceres CME/BH nº 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002a) e 057/2004 (BELO HORIZONTE, 2004). Este último, além de apontar aspectos básicos a serem

observados na estruturação dos Colegiados Escolares na RME/BH, expressou algumas preocupações quanto à diversidade de entendimento relativa ao papel, às competências, às organizações e composições com predomínio, no geral, do segmento dos trabalhadores em educação em detrimento dos demais segmentos escolares (pais e estudantes).

Diante da diversidade de organização e composição dos Colegiados Escolares na RME/BH, o Parecer CME/BH n. 057/2004 apresentou duas diretrizes importantes: primeira, a representação paritária entre os segmentos de trabalhadores em educação, os estudantes e os pais de estudantes, objetivando buscar maior equilíbrio na superação de temas conflituosos e garantir a construção coletiva; segunda, a introdução da representação, com 10% do total dos assentos, de grupos comunitários, a fim de trazer uma visão mais distanciada da dos mergulhados no cotidiano escolar. Essas diretrizes do CME/BH foram incorporadas pela SMED/BH em sua Resolução de nº 001/2005 (BELO HORIZONTE, 2005).

O Colegiado Escolar ainda deverá garantir a representação de todos os segmentos da comunidade escolar - formada por todo o pessoal em exercício na escola, todos os estudantes, todos os pais/mães/responsáveis de estudantes e grupos comunitários - nos moldes propostos pelo CME/BH - ficando assim composto: 30% de trabalhadores em Educação (direção, professores e demais membros do estabelecimento escolar); 30% de estudantes, com idade igual ou superior a 12 anos; 30% de pais, mães e representantes desse segmento; e 10% de representantes de grupos comunitários, garantindo-se a participação de, pelo menos, um membro desse segmento. E, caso as escolas não tenham estudantes com idade igual ou superior a 12 anos, a composição do Colegiado Escolar será de: 45% de trabalhadores em Educação, 45% de pais/mães/responsáveis de estudantes e 10% de representantes de grupos comunitários (BELO HORIZONTE, 2005). Tal resolução ainda estabeleceu a quantidade mínima de 11 membros e a máxima de 21 membros, com a prerrogativa de que todos os membros fossem eleitos em Assembleia Escolar convocada especificamente para essa finalidade.

Afora esses mecanismos e instâncias participativas da RME/BH (Eleição para Direção Escolar, Assembleia Escolar e Colegiado Escolar), visando à democratização da gestão e à participação da comunidade escolar, ao longo dos anos, outros movimentos se constituíram na RME/BH, como, por exemplo, a criação e a implantação do Projeto Político-Pedagógico Escola Plural,¹⁰ em 1994/1995; a realização da primeira Conferência Municipal de Educação de BH que trazia “A compreensão da participação popular como um pressuposto do

10 O Projeto Político-Pedagógico Escola Plural da RME/BH foi objeto de investigação em inúmeros trabalhos acadêmicos. Cf. Zaidan e Souza (2009).

governo democrático-popular da capital mineira e de que políticas públicas, como a educação, exigem formas e processos de gestão cada vez mais democráticos e participativos” (BELO HORIZONTE, 2001, p. 5).

No entanto, as análises das principais portarias¹¹ normatizadoras do processo eleitoral na RME/BH, no período de 2002 a 2014, indicam que ocorreram mudanças significativas que influenciaram os ‘modos’ de participação da comunidade escolar na gestão escolar.

Desde o início da implantação da eleição direta e secreta para diretor escolar e vice-diretor na RME/BH (BELO HORIZONTE, 1990), mantida até os dias atuais, todo o processo eleitoral era realizado em dois meses (60 dias corridos), aproximadamente, englobando, dentre outros aspectos, a publicação de normativas que regulamentavam o pleito e a realização de Assembleias Escolares para a constituição da Comissão Mista Eleitoral, responsável por organizar toda a eleição no âmbito escolar. Nos últimos pleitos, em 2011, o tempo total para a realização das eleições foi de 21 dias (BELO HORIZONTE, 2011) em 2014, de 17 dias (BELO HORIZONTE, 2014).

Essa redução quantitativa e qualitativa no ‘tempo’ destinado à eleição dos diretores na RME/BH, num ‘efeito dominó’, do nosso ponto de vista reduziu também outros ‘tempos’ considerados importantes para a promoção da presença e a ‘participação’ da comunidade escolar na democratização da gestão escolar, quais sejam: o tempo de construção/formação de chapa (diretor e vice/s); o tempo da construção mais coletiva e mais participativa na elaboração do ‘Plano de Trabalho’ ou ‘Plano de Governo’; o tempo de divulgação (campanha) e debate das propostas em disputa; o tempo da reescrita das propostas; enfim, redução dos ‘tempos’ importantes para a construção mais coletiva de um projeto democrático de gestão escolar. Em síntese, houve a redução dos ‘tempos’ destinados à realização da eleição direta para direção escolar, trazendo como consequência a diminuição de dias e a redução das possibilidades de promoção da participação da comunidade na gestão escolar, corroborando a hipótese deste estudo.

Além de o ‘tempo’ ter ficado menor, identificamos nos documentos regulamentos cada vez mais prescritivos e centralizadores nas figuras dos candidatos ao cargo de diretor escolar e à função de vice-diretor escolar. Isto é, nos últimos pleitos, numa perspectiva crescente, a SMED/BH passou a exigir que os candidatos e, posteriormente, os eleitos fizessem seus ‘Planos de Governo’ (Planos de Trabalho) seguindo um roteiro por ela estabelecido. Assim, paulatinamente, a SMED/BH vai introduzindo ‘elementos/aspectos’ desse novo modelo gerencial de gestar a *res publica*. Essas ‘novas’ diretrizes, na nossa opinião,

11 Portarias da SMED/BH que dispõem sobre eleições das direções escolares: 063/2002; 201/2004; 147/2006; 064/2008; 262/2011; 310/2014.

estariam induzindo os candidatos a valorizar mais as exigências advindas da SMED/BH do que o diálogo e a construção coletiva de propostas para a gestão que envolvessem toda a comunidade escolar.

Paulatinamente, a SMED induz à maior centralidade da gestão escolar na figura do diretor escolar, ao destacá-lo como principal responsável pelo desenvolvimento, na escola, das ações e dos programas originários da SMED/BH (Escola Integrada, Escola nas Férias, dentre outros), além de tantas outras responsabilidades incorporadas ao longo dos anos, tais como: assumir toda a gestão das recém-criadas Unidades Municipais de Educação Infantil¹² (UMEI); responsabilizar-se por contratar, pagar, demitir, cumprir e fazer cumprir todas as obrigações trabalhistas de dezenas de funcionários terceirizados via Caixa Escolar. Como consequência, essas inúmeras contratações, novas obrigações trabalhistas e bancárias foram incorporadas ao rol de serviços dos diretores escolares. De cerca de três contas bancárias existentes na gestão 2001/2002, por exemplo, os diretores das escolas da RME/BH, nas gestões 2012/2013/2014, passam a movimentar, dependendo da escola, mais de 14 contas bancárias.

Além dos aspectos citados anteriormente, durante o mandato, a gestão escolar deveria ser avaliada. Essa avaliação da gestão estava prevista desde o início e era realizada no fim do mandato, durante o processo de transferência de cargo, quando a direção escolar eleita era apresentada à comunidade escolar, e a que estava deixando o mandato apresentava uma avaliação dos projetos desenvolvidos, relatórios referentes à Caixa Escolar, ao acervo documental, ao inventário patrimonial e à materialidade da unidade, tudo isso em Assembleia Escolar (BELO HORIZONTE, 2002b).

O caráter “diagnóstico” da avaliação, visando a reorientar as ações dos diretores escolares, vai se alterando e se transformando, com o passar dos anos, em instrumento de monitoramento das metas pactuadas no Plano de Trabalho e reafirmadas no “Termo de Compromisso de Gestão”. O tom diagnóstico vai se transformando em ‘avaliações’ a serem realizadas a qualquer momento, durante o ano, a critério da SMED/BH, principalmente após a criação do PBHMR, conforme regulamentado:

Art. 7º [...] § 1º - A SMED, com base nos princípios previstos no Art. 37 da Constituição Federal, realizará semestralmente ou sempre que se fizer necessário avaliação da gestão [...] § 2º - A avaliação da gestão escolar deverá considerar as metas pactuadas para garantia da eficiência e da qualidade do funcionamento das unidades de ensino [...] § 3º - A gestão escolar cujo desempenho for avaliado como insatisfatório, com base nos princípios da Administração Pública, será encaminhada para a Comissão de Avaliação da Gestão Escolar para análise, conclusão e adoção das providências cabíveis (BELO HORIZONTE, 2014).

Embora não esteja escrito, as “providências cabíveis” podem variar de uma simples advertência até uma intervenção mais drástica na gestão escolar, com o afastamento (exoneração) dos diretores eleitos, a indicação de diretores interventores e o cancelamento temporário do pleito para a eleição da direção escolar.

Enfim, a ‘responsabilização’ pelos resultados (bons ou ruins) da unidade escolar, atribuída à gestão escolar, é, na verdade, imputada exclusivamente aos diretores escolares e aos seus vices. Portanto, não bastasse terem de seguir as prescrições da SMED/BH na feitura dos ‘Planos de Governos’, os diretores eleitos são obrigados a assinar o ‘Termo de Compromisso de Gestão’, comprometendo-se a alcançar as ‘metas’ e os ‘resultados’ estabelecidos pela SMED/BH.

A transferência de mais recursos financeiros diretamente para a escola, somada às demandas por melhorias nos índices e nos resultados tem potencializado, do nosso ponto de vista, as ações de controle, fiscalização e monitoramento da SMED/BH sobre os diretores escolares, centralizando a gestão escolar em suas figuras. Desse modo, os diretores são mais cobrados, exigidos, avaliados e responsabilizados pelo recebimento de recursos financeiros, pela execução de projetos/programas da SMED/BH e pela gestão de todo o pessoal.

Dessa forma, os diretores escolares (eleitos) e outros profissionais da escola envolvidos diretamente com a gestão da unidade escolar (os coordenadores, por exemplo) são induzidos a organizar a gestão escolar nos ‘moldes’ prescritos pela SMED/BH, secundarizando as construções mais participativas, coletivizadas e que envolveriam toda a comunidade escolar. Nesse sentido, entendemos que os tipos ‘pseudoparticipação’ e ‘participação parcial’, segundo a tipificação de Pateman (1992), estão sendo privilegiados nos documentos da RME/BH após a criação do PBHMR. O tipo de participação defendido no modelo gerencial não tem contribuído para aprimorar os mecanismos de democratização da gestão escolar via ampliação da participação da comunidade escolar, visto que as decisões vêm sendo tomadas fora do âmbito escolar sendo a ela são apresentadas sem muita negociação.

Por fim, a questão principal que queremos destacar é que a centralidade dada à figura do diretor escolar (intencionalmente ou não, de forma prevista ou

não) tenderia, como dito, a delegar às instâncias escolares instituídas um papel secundário na promoção da participação da comunidade escolar na gestão da escola, reforçando nelas o funcionamento *pro forma* (de referendar decisões já tomadas), distanciando-se da perspectiva “participativa” (participação total) ensejada e sintetizada no supracitado parecer do CME/BH.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do estudo documental, identificamos que na RME/BH havia, antes da criação do PBHMR, um movimento interno ensejando tanto a democratização da educação quanto a da gestão escolar, pleiteando a promoção e a ampliação da participação da comunidade escolar na gestão, como sintetizado no Parecer CME/BH n. 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002b). Observamos que ora os legisladores (formuladores) englobam a comunidade escolar como constituinte da gestão escolar, destacando a importância da sua participação, ora a omitem, dando centralidade ao diretor escolar na condução da gestão escolar.

Assim, a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar, posteriormente à criação do PBHMR, aproximar-se-ia, em nossa avaliação, da perspectiva gerencial de participação, traduzida por Carvalho (2009) como ‘participação-colaboração’ ou ‘participação-coesão’, restando aos que se fazem presentes ‘cobrar’ e ‘fiscalizar’ a boa *performance* dos diretores.

No geral, alguns estudos como os de Carvalho (2009) e Cabral Neto e Castro (2011), apesar de suas especificidades e particularidades, trazem conclusões similares sobre o tipo de “participação” que o modelo gerencial tem promovido na gestão da educação e na gestão escolar. Primeiramente, apontam que a implantação do modelo de gestão gerencial na educação e na gestão escolar não vem contribuindo para promover nem aumentar a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão da escola (pseudoparticipação e participação parcial). Haveria uma desconcentração de tarefas, mas sem distribuição do poder de decisão. Em segundo lugar, a ‘participação’ no modelo gerencial é vista como uma técnica de gestão nos moldes empresariais, “Propiciadora de coesão e consenso, despolitizando, assim, o processo de participação dos sujeitos sociais na formulação, implementação e avaliação da política” (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 746). Em vista disso, a ‘participação’ estaria mais no campo do discurso, havendo a predominância das relações verticalizadas na gestão educacional e escolar, com centralidade na figura do diretor escolar.

Essa ‘centralidade’ na figura do diretor na RME/BH dar-se-ia em virtude da perspectiva de responsabilização trazida pelo modelo de gestão gerencial. Apesar das diferenças sociais e culturais, processos semelhantes de centralidade

na figura do diretor também foram observados na gestão das escolas públicas de Portugal (AFONSO, 2010). O destaque à figura do diretor escolar se processou, naquele país, segundo Licínio Lima (2008), num contexto no qual haveria valorização das ideologias tecnocrática e gerencialista, destacando a liderança individual como superior a uma liderança colegial.

Não restam dúvidas de que as instâncias instituídas de participação escolar na RME/BH cumprem (ou deveriam cumprir) um papel importante na democratização da gestão escolar. Entretanto, as novas diretrizes ‘gerenciais’ que adentram as escolas podem transformar essas importantes instâncias de participação da comunidade escolar na gestão em espaços ‘burocratizados’, afastando-se dos seus propósitos iniciais.

Se em nosso estudo identificamos forte ingerência da SMED/BH sobre os diretores escolares e a gestão escolar, outros estudos poderiam ser realizados visando a investigar aspectos que escapam a essa ingerência, a essa padronização trazida pelo PBHMR, visto estarem também em vigência diretrizes que apontam para a maior participação da comunidade na gestão escolar, como sintetizado no Parecer CME/BH nº 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002b).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 26, n. 1, p. 13-30, jan.-abr. 2010.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 310/2014. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 14 de novembro de 2014, ano XX, n. 4.683.

BELO HORIZONTE. **Programa BH Metas e Resultados**. Disponível em: <<http://bhmetasresultados.pbh.gov.br/clientes/metas/?q=content/bh-metas-e-resultados>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BELO HORIZONTE. **Planejamento Estratégico de Belo Horizonte**. Disponível em: <<https://bhmetasresultados.pbh.gov.br/content/planejamento-estrategico-2030>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SMED/ n. 001/2012. Regulamenta o funcionamento do Colegiado nas Escolas da RME/ BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 de janeiro de 2012, ano XVIII, n. 3.986.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 262/2011. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 11 de novembro de 2011, ano XVII, n. 3.948.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 13.568, de 13 de maio de 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 14 de maio de 2009, ano XV, n. 3.338.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 064/2008a. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 13 de novembro de 2008, ano XIV, n. 3.219.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 13.363, de 11 novembro de 2008. Regulamenta o processo eleitoral para a escolha da Direção das Unidades Escolares da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 12 de novembro de 2008, ano XIV, n. 3.218.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 147/2006. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 16 de novembro de 2006, ano XII, n. 2.727.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SMED/ n. 001/2005. Regulamenta o funcionamento do Colegiado nas Escolas da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 de junho de 2005, ano XI, n. 2.381.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 201/2004. Estabelece normas complementares para a realização do processo eleitoral para Diretor e Vice-Diretor das Unidades Escolares da RME/BH em 2004. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 20 de outubro de 2004, ano X, n. 2.224.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 052/2002a. Assunto: **Gestão Democrática, Assembleia Escolar e Eleição de Direção Escolar**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 057/2004. Assunto: **Normatização dos colegiados escolares da RME/BH a partir do ano de 2004**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 062/2002b. Dispõe sobre a constituição e funcionamento da Assembleia Escolar. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 de setembro de 2002, ano VIII, n. 1.704.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 063/2002c Estabelece normas complementares para a realização das eleições para Diretor e Vice-Diretor das unidades escolares da RME/BH em 2002. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 12 de setembro de 2002, ano VIII, n. 1.704.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **Carta de Princípios da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte**, 2001.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1990.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n. 5.796, de 10 de outubro de 1990.** Dispõe sobre eleição de Diretores e Vice-Diretores dos estabelecimentos municipais de ensino. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/images/stories/secren/abril08/PL1699-08-instrucao0001.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2010.

BORGES, André. Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 105-217, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998b. p. 237-270.

CABRAL NETO, A; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011.

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.). **Políticas e Gestão da Educação Superior: desafios e perspectivas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007. p. 15-47.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1.139-1.166, set.-dez. 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 54, p. 543-553, jul.-set. 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo. Dilemas da participação cidadã na gestão de políticas públicas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 79-95, j. jan.-jun. 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas Educacionais e Gestão da Educação Básica sob a ótica do docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (Orgs.). **Trabalho na Educação Básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010. p. 285-298.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa época, 84)

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1.337-1.354, out.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 7-37, 1999.

LIMA, Licínio C. **Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”**. Lisboa: Assembleia da República, Comissão de Educação e Ciência, 12 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11817/1/Parecer%20-%20Assembleia%20da%20Rep%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na organização da administração escolar. **Cadernos de Ciências Sociais**, Braga, n. 14, p. 119-139, jan. 1994.

MIRANDA, Shirley Aparecida de. **O movimento de constituição da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (1897-1992): progressivo avanço do direito à educação**. 1998. 157f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

NORONHA, Maria Izabel Azevedo. Quantas avaliações serão necessárias até o governo assumir suas responsabilidades? 2010. Disponível em: <<http://sinpro-abc.org.br/artigos.asp>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

PINTO, Mércia de Figueiredo Noronha. **Regulação e ação pública na política de Educação Infantil de Belo Horizonte**. 2014. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

ROCHA, Maria da Consolação. **Políticas de valorização do magistério: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho – uma análise da experiência de Belo Horizonte**. 2009. 393f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SINDREDE-BH. **Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte**, 2009. Disponível em: <http://www.redebh.com.br/wa_files/Jornal_20da_20Rede.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://apeoespsub.org.br/clipping/responsa.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

ZAIDAN, Samira; SOUZA, Eustáquia Salvadora de (orgs.). **Estado do conhecimento sobre a Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte – 1986-2005**. Belo Horizonte: FaE/UFMG, 2009.

LUIZ FERNANDO DA SILVA é Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação – UFMG; Professor da Educação Básica na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. E-mail: lunandos@hotmail.com

ADRIANA DUARTE é Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/FaE/UFMG. Vice-Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente – Gestrado/FaE/UFMG. Editora de “Educação em Revista” do PPGE/UFMG. E-mail: driduarte58@gmail.com

*Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017*

Visões de diretoras de escola sobre políticas públicas e determinações legais educacionais

Visions of school principals on public policies and educational legal determinations

Visiones de directoras de escuela sobre políticas públicas y determinaciones legales educativas

CELSO LUIZ APARECIDO CONTI
EMÍLIA FREITAS DE LIMA
RENATA MARIA MOSCHEN NASCENTE

Resumo: Este trabalho analisa a visão de diretoras de escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo acerca de políticas públicas e determinações legais educacionais. Trata-se de pesquisa de natureza exploratória, com abordagem qualitativa, cujos dados foram obtidos por meio de questionário aplicado a 65 diretoras. Os resultados revelam visões positivas da quase totalidade das diretoras em relação às determinações legais às políticas educacionais estudadas, e uma gestão escolar baseada em lógica de controle em padrões hierarquizados mesclada com elementos do gerencialismo.

Palavras-chave: Políticas públicas educacionais; Gestão escolar; Autonomia da escola; Participação na escola.

Abstract: This work analyze the visions by principals of public schools of elementary education of the State of São Paulo about public policies and determinations of educational law. It deals with research of exploratory nature, with qualitative approach, whose data obtained by questionnaire applied to 65 principals. The results reveal positive vision of almost all of principals in relation to legal determinations and educational policies, and a school management based on logic of control in hierarchical standards with the elements of managerialism.

Keywords: Educational Policies; School Administration; School Autonomy; School Participation.

Resumen: Este trabajo analiza la visión de directoras de escuelas públicas de Enseñanza Fundamental del estado de São Paulo acerca de políticas públicas y determinaciones legales educativas. Se trata de investigación de naturaleza exploratoria, con abordaje cualitativo, cuyos datos fueron obtenidos por medio de un cuestionario aplicado a 65 directoras. Los resultados revelan visiones positivas de la casi totalidad de las directoras en relación a las determinaciones legales ya las políticas educativas estudiadas, y una gestión escolar basada en lógica de control en patrones jerárquicos combinados con elementos del gerencialismo.

Palabras clave: Políticas públicas educativas; Gestión escolar; Autonomía de la escuela; Participación en la escuela.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a visão de diretoras de escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo acerca de políticas públicas e determinações legais educacionais. Trata-se de pesquisa de natureza exploratória, com abordagem qualitativa (ALVES-MAZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999), cujos dados foram obtidos por meio de questionário aplicado *online*, por mala direta, a 65 diretoras¹ que, em 2015, realizavam um curso de Especialização em Gestão Escolar na modalidade Educação a Distância, oferecido pela UFSCar em convênio com o MEC.

Na organização do questionário, optou-se por elaborar as questões e respectivos itens componentes, a partir do que estabelecem os documentos oficiais, preservando-se a fidelidade aos termos neles utilizados. A elaboração foi pautada em documentos como Brasil (1988); Brasil (1996); Brasil (2008). A fim de se preservar a identidade das respondentes, foi atribuído a cada questionário um código alfanumérico.

Neste texto é focalizada a visão das diretoras acerca da gestão democrática, com ênfase na participação e autonomia na construção do PPP; do PDDE; da avaliação externa; e do atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais. Não foram analisados apenas os dados relativos à “Lei do Piso” e ao currículo, que completam as políticas e determinações legais abordadas pelo questionário.

O trabalho se organiza em quatro seções: a primeira traça um quadro de referência teórico; na segunda, são apresentados os resultados; na terceira, estes são problematizados à luz de três eixos de análise: participação; eficiência, eficácia, efetividade e relevância; qualidade da educação; na quarta, são tecidas as considerações finais.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, AS DETERMINAÇÕES LEGAIS E A ESCOLA

As políticas públicas e as determinações legais no campo educacional no Brasil devem ser vistas, por um lado, como resultado de um contexto de acordos internacionais, em função do processo de globalização, entendido como “revolução da tecnologia da informação” definida pela “transformação de nossa ‘cultura material’ pelos mecanismos de um paradigma tecnológico que se organiza em torno da tecnologia da informação” (CASTELLS, 1999, p. 67). Por outro

¹ Referir-nos-emos às *diretoras* no feminino, dada a configuração de gênero dos profissionais atuantes no Ensino Fundamental no Brasil.

lado, são também resultado do contexto nacional, marcado por dinâmica própria de caráter econômico, social, cultural e político, e de outros níveis ou esferas locais capazes de interferir no processo complexo de conformação e regulação² da educação.

Nos anos de 1990, em consonância com as orientações dos organismos internacionais, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) põe em curso a reforma do Estado, cujos pilares são bem definidos no Plano diretor da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995). A “grande tarefa política” seria superar seu suposto “gigantismo burocrático” e seus traços patrimonialistas e clientelistas. Esse Estado seria combatido com nova racionalidade administrativa, de caráter gerencialista, capaz de promover a administração pública moderna, voltada

(1) Para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (p. 16).

Pretendia-se, portanto, enfraquecer o papel de ‘executor’ do Estado e reforçar suas funções de ‘regulador’, ‘provedor’, ‘promotor’ dos serviços públicos, assegurando sua qualidade via ‘controle social direto’, pela ‘participação da sociedade’. Isso exigiria a ‘descentralização vertical’ na execução dos serviços públicos, envolvendo mais os níveis estadual e municipal (BRASIL, 1995).

Nos anos 2000, o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) coloca ênfase diferente em relação à visão do papel do Estado e, por conseguinte, das políticas públicas. Seu plano de governo, de perspectiva ‘neodesenvolvimentista’, preconiza um ‘novo contrato social’, um ‘novo pacto federativo’, contrapondo-se, em parte, ao neoliberalismo, por estabelecer “uma nova lógica na formulação e condução das políticas sociais.” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 70-71) Como nem tudo foi tão radicalmente novo, em termos de tendências nas políticas públicas educacionais, é possível se falar em continuidades e rupturas (OLIVEIRA, 2009, p. 207). Sobre a gestão da Educação Básica em particular, há, no governo Fernando Henrique Cardoso “um entendimento de democratização da gestão educacional quase como sinônimo de racionalidade técnica e eficácia econômica”, enquanto no governo Lula predomina “a intenção de distribuição do poder segundo os pressupostos de um projeto político-participativo” (AZEVEDO, 2009, p. 228).

2 Tomamos aqui o conceito de Barroso (2006), para quem a regulação serve “para descrever dois tipos de fenômeno diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam” (p. 13).

Um dos alvos principais das políticas foi, em ambos os governos, a escola, que tem assumido importância cada vez maior em termos de resultados educacionais, seguindo tendência internacional. Nóvoa (1999, p. 22-23), por exemplo, ao se referir à trajetória dos estudos sobre escolas eficazes”, descreve suas fases, das quais se destacam as duas últimas (anos 1980-1990): fase da ‘contextualização’, quando a escola é chamada a cumprir um papel de liderança nas redes de relações com seu entorno social; fase da “excelência”, marcada pelas ideias de mercado, na perspectiva do gerencialismo (BALL, 2005, BRASIL, 1995). Assim, a escola assume certo protagonismo, vista como “territorialidade espacial e cultural”, não unidade de gestão meramente técnica (NÓVOA, 1999, p. 16); como “lócus de reprodução e lócus de produção de políticas, orientações e regras” (LIMA, 2003, p. 93-95).

Esse movimento de crescente reconhecimento da importância do papel social da escola traz consigo, ao mesmo tempo, sua responsabilização, às vezes exagerada. Nesse sentido, Barroso (2003) fala da mudança da “lógica da reforma” para a “tirania da transformação” (Clarke; Newman, 1997 *apud* BARROSO, 2003, p. 117), que exige da escola adaptação contínua, podendo retirar dela sua dinâmica inovadora, criativa e crítica. O excesso de regras é substituído pelo excesso de demandas, e sua ação autônoma se esvai, restringindo-se ou se reconfigurando a participação, que se torna bem menos politicamente ativa. Os vazios institucionais, inalcançados pelas regras formais e com potencial transformador, convertem-se em espaços de risco, porque não há mais clareza de orientação das ações. Sennett (1999), a propósito, alerta para o perigo da “flexibilidade”, capaz de desorganizar a vida das organizações e das pessoas e de quebrar identidades individuais e coletivas.

As determinações legais e as políticas educacionais podem e devem orientar as escolas, tornando-as instituições mais vigorosas, no que tange ao cumprimento do seu papel social; mas elas podem, também, produzir mais instabilidade, confundindo as escolas no plano da sua percepção e ação educativas. O desafio é indicar a ela o caminho a percorrer em busca de uma atualização que lhe garanta um senso de responsabilidade social e, ao mesmo tempo, um sentido coletivo que a justifique como instituição, o que vale também para as pessoas que dela fazem parte. Cabe à escola a difícil tarefa de se auto-organizar em meio ao ruído, sem perder de vista a “aposta categórica na potência reformadora da ‘sociedade civil’ [que se converteu] num dos mais decisivos campos políticos e intelectuais da modernidade” (NOGUEIRA, 2011, p. 86). O gestor escolar, diante desse quadro,

Precisa agir como educador, como político, como alguém que produz sentido para os demais e que promove a constante aproximação entre as pessoas e a organização: um intelectual, mais que um especialista, para usar uma famosa conceituação de Antônio Gramsci (*Idem*, p. 212-3).

É a partir desse quadro de referência que os dados empíricos encontrados na pesquisa são analisados. Buscam-se indícios de como as políticas e as determinações legais educacionais chegam às escolas e de como seus efeitos são percebidos por suas diretoras.

GESTÃO DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA

Neste trabalho, foram tomados como indicadores de participação a forma de elaboração e de acompanhamento do PPP, além da articulação da escola com as famílias e articulação da escola com a comunidade de entorno.

As respostas indicam que 97% das escolas **têm PPP** e que participam de sua elaboração, predominantemente, as diretoras (94%); as coordenadoras pedagógicas (89%) e as/os professoras/es (76%). Por outro lado, apenas 17% das famílias participariam da elaboração do PPP. Já quanto a sua **atualização**, 94% das diretoras informam que ele é atualizado periodicamente.

Quanto à **articulação da escola com as famílias** (BRASIL, 1996), 100% das respondentes apontam que ela existe, sendo que a minoria aponta que ocorre com muita intensidade (8%); a maioria com intensidade (71%); e 21% com pouca intensidade.

Perguntadas sobre *como* a articulação da escola com as famílias interfere na atuação da diretora, destacam-se as justificativas relacionadas a *aspectos pedagógicos*, visando à aprendizagem dos alunos. Com menor intensidade, também aparecem a possibilidade de troca de experiências; “a desmistificação da autoridade incontestável e centralizadora [da diretora]” (D24); a ajuda na gestão de conflitos e na articulação com segmentos como Conselho Escolar e APM.

No que se refere à **articulação da escola com a comunidade de entorno** (BRASIL, 1996), verificam-se indicadores próximos aos anteriores, a saber: 62% das diretoras a consideram intensa; 26% pouco intensa e 7,5% muito intensa. Diverge apenas o fato de 3% indicarem ausência de articulação com o entorno e de uma diretora não ter respondido.

Diferentemente da relação com as famílias, na qual se destacou a preocupação pedagógica, aqui prevalece a alusão à *parte física* da escola: manutenção predial e patrimonial; realização de eventos e festas. São feitas alusões também, com menor intensidade, à resolução de conflitos; à sensação de conforto e de respaldo na tomada de decisões; à rapidez nas ações.

Já quanto à demanda da comunidade em relação à escola, destaca-se o uso das dependências desta por entidades como igrejas, associações, ex-alunos etc., como forma de suprir a ausência de espaços comunitários (praças, centros, locais de lazer).

Como contraponto aos aspectos positivos da participação da comunidade de entorno, há alusão às dificuldades dela decorrentes, mormente quanto à sobrecarga de trabalho, dando indícios de que a participação seria vista como acréscimo às funções próprias da diretora e considerada como algo secundário.

As diretoras foram também instadas a citar dimensões nas quais teriam muita **autonomia**, tendo indicado as seguintes: elaboração do PPP (82%), manutenção da disciplina (75,5%), desempenho escolar dos alunos (71%). Com menor intensidade, aparecem a gestão administrativa (57,5%), a gestão financeira (50%) e as definições de caráter didático (48,5), dimensões nas quais se verifica grande dispersão nas respostas. Já com relação à manutenção do espaço físico e definições curriculares, predominam as respostas referentes a uma razoável autonomia (42% e 41% respectivamente). Ademais, na dimensão de ampliação do espaço físico, há indicação de pouca ou nenhuma autonomia (77%).

Retomando-se a participação e autonomia como elementos fundamentais da gestão democrática, nota-se que a determinação feita pela LDBN (BRASIL, 1996) sobre a obrigatoriedade do PPP parece estar incorporada à cultura das escolas, tanto que, além de ele ser elaborado, é periodicamente atualizado. Ainda sobre a participação, os dados fornecem indícios de que a relação escola-família teria um sentido de “mão única”: trazer as famílias e a comunidade de entorno à escola para melhor qualificar suas demandas e fazer com que se tornem corresponsáveis na tomada de decisões e no aumento da eficiência do trabalho escolar. No entanto, apesar de ser considerada bastante positiva na visão das diretoras, a participação das famílias e da comunidade representaria um *plus* em relação às suas funções supostamente essenciais.

Finalizando esta seção, os resultados não apontam para a autonomia construída - já que esta implica a existência de objetivos próprios da unidade escolar, elaborados coletivamente - mas para um centralismo de poder, principalmente nas mãos da diretora. Isso ocorre, entre outras coisas, em função das demandas às quais ela tem de atender, nos limites estreitos dos recursos que lhe são disponibilizados - como é o caso dos recursos financeiros, gastos majoritariamente na infraestrutura pedagógica - ou seja, nos limites próprios da autonomia decretada.

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

Com relação aos **efeitos do PDDE sobre a escola**, o conjunto de respostas válidas revela as seguintes visões das diretoras: 87% indicam efeito positivo; 2% negativo e 11% entendem que o PDDE não produz efeito na escola.

Os efeitos positivos incidem sobre a *infraestrutura pedagógica*, segundo a indicação unânime das diretoras. Nesse caso, o grande destaque foi para a aquisição de materiais pedagógicos (livros, brinquedos, jogos, materiais escolares) e equipamentos (computador, impressora, rádio, data show). Um dado interessante é a possibilidade de liberdade e autonomia na aquisição de tais materiais.

Quanto aos demais itens, temos a seguinte situação:

Infraestrutura física – manutenção do prédio (elétrica, hidráulica e pintura) e, com menos ênfase, dos equipamentos;

Autogestão escolar no plano financeiro – ênfase na liberdade de efetuar aquisições mais condizentes com a realidade da escola: “A escola pode, com esta pequena verba, decidir o que fará com o dinheiro, e essas necessidades conversam mais com a realidade da escola. [...] Com o dinheiro do PDDE podemos refletir melhor sobre os rumos do dinheiro”. (D18)

Autogestão escolar no plano administrativo - possibilidade de maior envolvimento da comunidade escolar em função de mais autonomia/liberdade do uso dos recursos financeiros: “As decisões do gasto da verba do PDDE dependem do Conselho de Escola, e isso facilita o trabalho e a autogestão da execução do plano administrativo.” (D49); “Permite diagnosticar as necessidades e traçar plano de ação, priorizando-se os itens mais relevantes.” (D50).

Autogestão escolar no plano didático – reitera-se a ideia de autonomia e liberdade: “Aquisição de recursos didáticos que auxiliem no processo ensino-aprendizagem.” (D38); “Didaticamente, podemos atender às necessidades dos professores e alunos.” (D42).

Das respostas negativas (2%), sobressai a indicação de insuficiência dos recursos e consequente não atendimento de todas as necessidades.

Indagadas sobre a relação entre elevação dos índices de desempenho escolar e aplicação dos recursos do PDDE, a maioria respondeu afirmativamente (74%). A análise das justificativas apresentadas denota respostas genéricas, sem apoio em dados objetivos que correlacionem ambos os aspectos. Isso pode ser observado em respostas como as seguintes:

Os professores registram o aumento de interesses dos alunos quanto às aulas, devido às mesmas serem mais práticas, pois são utilizados os materiais concretos e tecnológicos adquiridos com a verba do PDDE (D4);

Aquisição de jogos, materiais pedagógicos, materiais de educação física têm melhorado a concentração [dos estudantes], transformando a escola num lugar de aprender com alegria (D5).

As referidas análises podem ser indícios de ausência de estudos mais sistemáticos acerca dos efeitos dos programas governamentais, tanto na atividade gestora das escolas, quanto na das administrações centrais nos diversos âmbitos, haja vista a inconsistência na correlação entre os aspectos mencionados pelas diretoras. Exemplo: a disponibilidade do recurso permite a aquisição de materiais didáticos que tornariam as aulas mais “práticas”, “alegres”, resultando, assim, em melhora na “concentração” e em uma aprendizagem “com alegria”.

Pode-se, ainda, observar que as diretoras têm uma visão bastante positiva sobre os efeitos do PDDE na escola, principalmente porque ele favoreceria maior grau de autonomia e liberdade no uso de recursos para possibilitar aquisições mais condizentes com a realidade da escola, destacando-se a ênfase atribuída por elas à infraestrutura pedagógica.

A partir dos dados sobre o PDDE, destacamos dois aspectos: valorização dos efeitos positivos dessa política *versus* dificuldade de reconhecer seus pontos negativos; concepção de autonomia e liberdade subjacentes a tal política.

AVALIAÇÕES EXTERNAS

Das participantes, 62% consideraram que as avaliações externas interferem diretamente em seu trabalho; 29% responderam que não há essa interferência; 9% não responderam a essa questão. Das diretoras que afirmaram haver interferência das avaliações externas em seu trabalho, 93% consideraram essa interferência como positiva e apenas 7% consideraram-na negativa, não tendo explicado as razões dessa visão.

O lado positivo dessas avaliações, para as diretoras, refere-se principalmente a incentivos para que a equipe gestora, professores, estudantes e pais se empenhem em melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem, como revela, por exemplo, a seguinte fala de P57: [a avaliação externa] “Faz com que a equipe se mantenha focada na qualidade de ensino”. A concepção de qualidade corresponderia àquela proposta pela política de avaliação, tendo por base os índices oficiais dela decorrentes. Isto é, o que as avaliações pretenderiam medir se foi aprendido ou não seria justamente o que os alunos precisariam aprender, de modo que as avaliações externas trabalhariam a favor das aprendizagens que

realmente importam. A fala de P30, por exemplo, indica isso literalmente: as avaliações externas “Me fazem interagir melhor com o currículo e a real prática em sala de aula. E assim posso trabalhar a favor dos índices”.

Como se vê, o currículo é outra dimensão trazida nas justificativas das que consideram positivos os efeitos das avaliações externas, como indicam também as falas de P31 e P54 respectivamente: “Contribuem para reorganização do currículo; Podemos adaptar o currículo, o planejamento, nos direcionando para as dificuldades apresentadas a fim de saná-las. “Dessa forma, pode-se entender que as avaliações externas definem os rumos do trabalho na escola. Além disso, os índices interferem diretamente no estímulo para que a escola cumpra as metas, como justifica P32, por exemplo: “Mais estímulo para cumprir as metas propostas.”

Além disso, para algumas diretoras, as avaliações externas estimulariam investimentos em recursos pedagógicos; facilitariam o planejamento escolar com base nos indicadores produzidos por elas; e auxiliariam na compreensão de problemas relativos à evasão escolar e repetência. Elas também indicaram que, quando a escola atinge as metas estabelecidas pelas avaliações, a tendência das equipes e dos estudantes é o aprimoramento constante, isto é, ao se sentirem recompensados pelos resultados das avaliações, os diferentes atores escolares ficariam mais motivados para continuar avançando.

Esses dados demonstram a incorporação das avaliações externas aos discursos e práticas das diretoras. Dessa forma, essas avaliações assumem função regulatória, sendo consideradas pelas diretoras como componente imprescindível e indispensável da organização e funcionamento da escola.

ATENDIMENTO DE ALUNOS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS

Com relação a este tema foram considerados os dispositivos previstos na LDBN (BRASIL, 1996) para a formulação das questões.

Interrogadas sobre se o sistema de ensino ao qual a escola está vinculada oferece serviços de apoio especializado aos estudantes com necessidades educacionais especiais, 75% responderam que sim, 20% que não, e 5% deixaram em branco.

Em seguida, as diretoras foram instadas a responder sobre o efeito desses serviços de apoio especializado sobre o seu trabalho. Das 49 que responderam que a escola possui alguns desses serviços, o efeito foi avaliado: 56% como muito positivo; 33% como positivo; 4% responderam muito negativo ou que não tem efeito; 7% deixaram em branco.

O Art. 59 da LDBN (BRASIL, 1996) determina que os sistemas de ensino assegurem aos educandos com necessidades especiais algumas condições diferenciadas. Diante disso, as diretoras deveriam indicar o grau de satisfação com que algumas condições são asseguradas na sua unidade escolar. Consideradas em conjunto as alternativas “muito satisfatório” e “satisfatório” X “pouco satisfatório” e “nada satisfatório”, as respostas demonstram que as condições vistas como mais satisfatoriamente asseguradas são, pela ordem: “Métodos, técnicas, recursos educativos” (75%), “Organização escolar específica” (71%), “Professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado” (69%) e “Currículos” (61%). No outro extremo, destaca-se a condição “Professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns”, com 54% de “pouco satisfatório” e “nada satisfatório”.

Reitera-se a constatação da visão positiva das diretoras sobre os efeitos das determinações legais e das políticas educacionais, apesar do destaque relativo ao fato de que os professores regulares não estão devidamente capacitados para lidar com alunos com necessidades educacionais especiais, o que dificulta sobremaneira o processo de inclusão.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos neste trabalho serão discutidos a partir de três eixos analíticos: **participação; eficácia, efetividade e relevância; e qualidade da educação**. Busca-se analisar os efeitos das políticas públicas e das determinações legais educacionais aqui consideradas sobre a escola, na visão das diretoras, no que se refere aos referidos eixos.

PARTICIPAÇÃO

Há a incorporação de uma determinada forma de gestão, por parte das escolas, com forte presença de elementos característicos do gerencialismo, entendido como nova forma de poder que orienta a reforma da estrutura e da cultura dos serviços públicos (BALL, 2005).

A participação se revela, para as diretoras, como uma espécie de “recurso gerencial”, pois ela:

Tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governos e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. (NOGUEIRA, 2011, p. 144-5).

Essa forma de participação se observa, em alguma medida, na relação da escola com as famílias e com a comunidade de entorno, como se viu. Ambas são vistas pelas diretoras como meios de explicitar melhor as demandas em relação à escola e para ajudá-la a atendê-las, configurando-se, assim, como uma relação de mão única, característica de um modelo de tipo clientelista. A diretora, premida pela necessidade de compreender e satisfazer demandas das mais variadas, vê-se numa posição defensiva, buscando sempre uma zona de conforto frente à realidade cambiante, insegura e instável. Nos dados, essa ideia aparece associada ao “respaldo na tomada de decisões”.

O tema da participação implica diretamente o da autonomia: *autonomia decretada* e *autonomia construída* (BARROSO, 1996). A primeira definição exprime o conjunto de normas estabelecido por órgãos superiores, responsáveis pela administração da educação, que define as margens de liberdade de ação das unidades escolares. A segunda refere-se às formas autônomas de tomada de decisão desenvolvidas pelas escolas em diferentes domínios, por meio de ação organizada e em função de objetivos coletivos próprios.

Para Levacic (*apud* BARROSO, 1996) há diferentes configurações possíveis de autonomia das escolas, relacionadas com o contexto em que ela se desenvolve. Tais configurações se definem em função de três elementos-chave: os *órgãos de decisão* para os quais o poder será descentralizado (diretores, professores, pais, comunidade local, setor econômico); os *domínios de gestão* em que o poder será exercido (orçamento, recursos físicos, professores, currículo, seleção dos alunos); e as *formas de regulação* pelas quais se dará o controle (usos de recursos, especificação de produtos, condições de mercado).

Com relação aos *órgãos de decisão* sobre os quais recai a descentralização, pode-se observar que as diretoras aparecem como figura central em termos de acumulação de poder. Isso não significa que não haja participação de outros atores. Assim, por exemplo, 100% das diretoras responderam que existe relação intensa ou muito intensa da escola com as famílias (79%). Só que, correlacionando esse dado com o dos setores que participam da elaboração do PPP, vemos que apenas 17% das diretoras indicam a existência dessa participação. Por outro lado, se for considerada a participação de outros segmentos, fica evidente a correlação entre grau de participação e níveis hierárquicos na escola. Dessa forma, observam-se

nitidamente dois extremos: o que envolve diretoras, coordenadoras pedagógicas e professoras; e o que congrega os funcionários (não docentes), os alunos, as famílias e a comunidade de entorno, nessa ordem.

A participação desses últimos segmentos é vista pelas diretoras como um recurso necessário para que suas funções, nos limites do que lhes é outorgado pelas regras formais, sejam desempenhadas de forma mais eficiente e eficaz, porém de modo a não ameaçar seu poder. Assim, não se verifica descentralização de poder no âmbito da escola, mas concentração dele principalmente na mão da diretora. Talvez isso se deva à indução dos novos modelos de gestão que preconizam o controle do produto mais do que do processo, jogando nos ombros da autoridade máxima da escola a responsabilidade de alcançar metas e objetivos estabelecidos pelas instâncias superiores da administração da educação.

Quanto aos *domínios de gestão*, prevalece o referente ao uso de recursos financeiros, especificamente os advindos do PDDE. Eles são utilizados, majoritariamente, na infraestrutura pedagógica, em especial para a aquisição de materiais pedagógicos e equipamentos, o que, na visão das diretoras, incidiria positivamente sobre o desempenho escolar dos alunos. Já a infraestrutura física, financeira e administrativa aparecem nos dados como envolvendo menor autonomia.

Fica reiterada a priorização de aspectos pedagógicos sobre os demais (físico, financeiro e administrativo), o que tem a ver com o fato de os recursos serem escassos e, portanto, insuficientes para atender a todos os âmbitos da gestão.

Sobre as *formas de regulação*, elas se fazem sentir mais nitidamente no que se refere aos efeitos das avaliações externas. Da forma como são consideradas pelas políticas públicas, elas acabam por promover a inversão de prioridades com relação ao currículo e ao planejamento, que se veem reféns dos índices resultantes das avaliações. Assim, em vez de as avaliações servirem como subsídio para se (re)pensar o currículo e o planejamento, estes são configurados com base nos resultados das avaliações. Mesmo assim, as respostas das diretoras revelam que elas consideram positiva a existência das avaliações externas.

Do que se vê nos resultados, não se poderia falar em *autonomia construída*, já que esta implica a existência de objetivos próprios da unidade escolar, construídos coletivamente. Como se disse, há um centralismo de poder, principalmente nas mãos da diretora, em função das demandas que ela tem de atender, nos limites estreitos dos recursos que lhe são disponibilizados - como é o caso dos recursos financeiros, gastos majoritariamente na infraestrutura pedagógica - ou seja, nos limites próprios da *autonomia decretada*.

EFICÁCIA, EFETIVIDADE E RELEVÂNCIA

Nota-se, com base no material empírico, certa tendência a uma gestão de tipo gerencialista, em que predomina a eficácia em detrimento da efetividade e da relevância. Estes conceitos são assim definidos por Sander:

eficiência – critério econômico que traduz a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados como mínimo de recursos, energia e tempo; eficácia – é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos; efetividade – critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade (...) refletindo a capacidade de resposta às exigências da sociedade; relevância – critério cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor (...) guarda relação com as consequências de sua atuação para a melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida na escola e na sociedade (SANDER, 2007, p.75-83).

Os dados da pesquisa não permitem analisar o conceito de eficiência, razão pela qual serão abordados apenas os outros três.

No que se refere ao PPP, há evidências de elevada participação da equipe gestora e das professoras na sua elaboração, além de intensa articulação da escola com as famílias e com a comunidade de entorno. Do ponto de vista da eficácia, pode-se dizer que as diretoras se movimentam em busca da mobilização das pessoas, em função da compreensão delas sobre gestão democrática, que envolve um caráter instrumental, vista como “recurso gerencial”. Por conta disso não se poderia falar em efetividade e relevância, porque a participação se volta, por exemplo, para aspectos físicos da escola e para a cessão de suas dependências ao uso da comunidade. Assim, elementos centrais, como construção do PPP, definição curricular e participação nos processos deliberativos da escola não ocorrem, comprometendo a participação e a autonomia efetivas.

Os resultados referentes ao PPDE, por sua vez, evidenciam relação mais direta com o conceito de eficácia. As diretoras dizem conseguir o máximo de resultados com os poucos recursos oriundos do governo federal. Incrementar a infraestrutura pedagógica, principalmente com materiais e equipamentos, incidiria positivamente sobre o desempenho escola dos alunos. Segundo as diretoras, o ponto alto desse programa é a liberdade e autonomia nas aquisições que ele proporciona.

Da mesma forma que o PDDE, os resultados concernentes às avaliações externas e às necessidades educacionais especiais poderiam ser relacionados à eficácia. Quanto às primeiras, a mobilização da escola e as ações por ela encaminhadas produzem, na visão das diretoras, resultados positivos de

desempenho escolar em termos das metas estabelecidas, gerando índices mais altos de rendimento escolar dos alunos. Sobre as necessidades educacionais especiais, os resultados positivos de desempenho escolar são percebidos em função de métodos, técnicas, recursos educativos; organização escolar específica; professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado; e currículos.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A educação é uma prática social desenvolvida nas instituições educativas - seu locus privilegiado - e tem como compromisso fundamental a garantia de direitos. Assim concebida, ela pressupõe uma qualidade sempre situada historicamente, baseada no sistema de valores de determinado projeto social, capaz de orientar a construção de determinada política nacional de educação. A qualidade da educação, portanto, deve ser sempre referenciada socialmente e voltada para a formação do cidadão, com vistas à manutenção e à transformação da realidade.

O tema da qualidade da educação vem ganhando espaço no debate educacional, produzindo alguns avanços no plano das leis e das ações de governos no país, ainda que a efetivação de uma escola de qualidade se tenha mostrado como algo bastante complexo e desafiador. Desse modo, ao mesmo tempo em que se adotou, no Brasil, determinada “lógica político-pedagógica voltada para a ampliação das oportunidades educacionais, não se avançou em termos da definição de qualidade pretendida”. (Dourado e Oliveira, 2009, p. 202 e 204)

O PNE, (BRASIL, 2014), acompanhando a CF/88 (BRASIL, 1988) e a LDBN (BRASIL, 1996) - que asseguram “garantia de padrão de qualidade” - estabelece, no Art. 11, que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica “constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino”.

Desse modo, a política nacional relativa à qualidade da educação, nos termos propostos pelo PNE (BRASIL, 2014), define os parâmetros dessa qualidade, por meio do reconhecimento da necessidade de se contemplarem diferentes dimensões, em consonância com o previsto no inciso IX da LDBN (BRASIL, 1996), que se refere à “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Essas dimensões envolvem: incremento de recursos públicos para a educação, consideração de aspectos intraescolares e extraescolares, avaliação específica para os níveis e modalidades de ensino, estabelecimento de prazos para se implementarem algumas medidas, etc. Destaque especial cabe à adoção

do Custo Aluno Qualidade - CAQ - como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB - cujas médias nacionais propostas servem para fomentar a qualidade da educação básica.

Pouco se avançou ainda na implementação do CAQ, ao contrário da utilização do IDEB, que tem assumido papel fundamental na definição de qualidade do ensino. Abdian e Oliveira (2015) destacam que, notadamente por meio das diversas mídias, tem-se enfatizado a ligação intrínseca entre resultados obtidos pelas escolas nas avaliações externas e determinada concepção de qualidade da educação, vinculada a um ideário neoliberal que a significa como capacidade das escolas de preparem estudantes das camadas populares para atender às necessidades do mercado de trabalho. Então, o baixo rendimento de estudantes em testes que normalmente medem conhecimentos nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática seria indicador de deficiências que comprometeriam o desempenho dos futuros trabalhadores.

É possível verificar, nos resultados da pesquisa, alguns parâmetros ou critérios utilizados para se definir a qualidade da educação. A boa participação da equipe gestora e das professoras na elaboração do PPP; a intensa articulação da escola com as famílias e com a comunidade de entorno; a autonomia para se elaborar o PPP, para se manter a disciplina dos alunos e para atuar na melhoria do seu desempenho escolar; tudo isso interfere indiretamente na qualidade da educação, segundo as diretoras.

O mesmo se daria com o PDDE. Embora os recursos dele oriundos sejam insuficientes, eles são manejados com mais liberdade, permitindo incremento dos recursos pedagógicos e aquisição de materiais e equipamentos, o que melhoraria o processo de ensino-aprendizagem e os índices de desempenho escolar dos alunos.

Bem mais influente que os aspectos anteriores na qualidade da avaliação é, à luz dos resultados da pesquisa, a avaliação externa. Como já assinalado, ela induz fortemente o currículo e o planejamento da unidade escolar, permitindo supostamente a elevação dos índices de desempenho dos alunos. Isso sinaliza para uma concepção de educação vinculada a um sistema de valores, a um projeto social que lhe dá sentido bastante limitado, a nosso ver. E isso corresponde ao art. 11 do PNE (BRASIL, 2014), que coloca o Sistema Nacional de Avaliação como fonte de informação para a avaliação da qualidade da Educação Básica e para a orientação das políticas públicas, como assinalado.

Quanto às necessidades educacionais especiais, os dados da pesquisa mostram a presença de condições favoráveis para seu atendimento nas escolas.

Nesse sentido, apropriados métodos, técnicas, recursos, organização curricular e especialização dos professores estariam favorecendo a qualidade de ensino dos alunos com necessidades especiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou compreender as visões de um grupo de diretoras sobre as políticas públicas e as determinações legais. A tematização dos dados evidenciou que, no discurso das diretoras, as políticas e as determinações legais aqui analisadas são vistas por elas de maneira bastante positiva, por alguns motivos principais. Primeiro, porque estariam suprimindo melhor a escola com os recursos necessários face às suas demandas. Segundo, porque permitiriam maior autonomia e liberdade de gestão, revertendo em melhoria de alguns resultados. O terceiro motivo teria a ver com o fato de elas estabelecerem, no mínimo, alguns parâmetros para a ação educativa da escola - as políticas e as determinações legais prescrevem *o que* tem que ser feito e *como* fazer.

De forma diferente e em graus variados, essa visão bastante positiva das diretoras está presente nos três eixos analíticos utilizados.

No primeiro eixo, relativo à **participação**, nota-se que esta se apresenta mais acentuadamente como um “recurso gerencial”, um *plus* na escola, ao invés de ser um elemento fulcral na efetivação da gestão mais democrática. Desse modo, ela não induz a mudanças substantivas no modo de gerir a escola, ainda assentada na lógica de controle em padrões hierarquizados.

Sobre o segundo eixo analítico - **eficácia, efetividade e relevância** - é patente a preocupação muito mais forte com a eficácia, em detrimento da efetividade e da relevância. Isso se vê nos dados relativos à participação, ao PPDE, às avaliações externas e às necessidades educacionais especiais. No primeiro caso, a participação está voltada apenas para a melhoria de aspectos físicos da escola e para o uso do mesmo pela comunidade de entorno. No segundo, prevalece a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com os poucos recursos que chegam à escola. No caso da avaliação externa, a escola se empenha em melhorar seus índices de desempenho dos alunos. Por fim, esse mesmo efeito, agora sobre os alunos com necessidades especiais, produziria a estrutura e o funcionamento adequados dos serviços especializados.

No terceiro eixo de análise, da **qualidade da educação**, a maior eficácia na ação da escola se revelaria na melhoria da disciplina, com consequências positivas sobre o processo de ensino-aprendizagem e sobre os índices de desempenho escolar dos alunos. Os fatores responsáveis por isso seriam: participação de professores na construção do PPP e articulação da escola com a comunidade;

incremento dos recursos pedagógicos e aquisição de materiais e equipamentos, por conta do PDDE; avaliação externa, porque ela induz fortemente o currículo e o planejamento da unidade escolar; recursos apropriados para o atendimento dos alunos com necessidades especiais (currículo, métodos e técnicas utilizados e profissionais capacitados).

Depreende-se do conjunto dos dados que o modelo burocrático de administração das escolas ainda continua forte. Figurativamente, as relações entre sistema, escola e comunidade poderiam ser apresentadas como concêntricas, de modo que a segunda se coloca a serviço da primeira e a terceira a serviço da segunda, em interações mais marcadas pela heteronomia do que pela autonomia.

Mas esse modelo aparece mesclado com elementos típicos do gerencialismo. Mais eficaz, nos termos das políticas públicas e das determinações legais, a escola se vê melhor direcionada - ou teleguiada - em alguma medida, perdendo, assim, efetividade e relevância em sua ação administrativa. Forçada à adaptação contínua, ela compromete a capacidade de se vincular a um projeto social referenciado socialmente, perdendo sua vitalidade democrática, sua autonomia e sua capacidade de transformação.

Embora tenha havido referências a maior eficácia nas ações da escola, convém ressaltar a presença de muitas ilações no discurso das diretoras. Nem sempre as correlações feitas entre alguns fatores decorrentes das políticas públicas e das determinações legais e os resultados obtidos pela escola ficam bem evidenciados. Isso, no entanto, parece não ser percebido pelas diretoras, haja vista, por exemplo, o caso do PDDE, em que a verba é diminuta e, mesmo assim, o programa é supervalorizado por elas em função de suposta liberdade e autonomia que ele proporcionaria.

Ao mesmo tempo que foi possível compreender as razões que as próprias diretoras atribuem à sua visão positiva acerca das políticas públicas e determinações legais, esta pesquisa propõe outra questão, a ser melhor investigada: Por que essa percepção tão positiva das diretoras, mesmo sem lastro em dados objetivos? A relevância dessa indagação tem a ver com o fato de que, mesmo considerando a forte influência das diretrizes internacionais, dos sistemas, é importante levar em conta o papel das escolas e dos seus atores no processo complexo de regulação da educação, incluindo a visão das diretoras escolares, foco deste estudo.

REFERÊNCIAS

ABDIAN, G. Z.; OLIVEIRA, M. E. N. Gestão e qualidade da educação de escolas estaduais paulistas no contexto dos indicadores de desempenho. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife: ANPAE, v.31, n. 1; p.177-195, jan./abr. 2015.

ALVES-MAZZOTTI, J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

AZEVEDO, J. M. L. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista brasileira de política e administração da educação**. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 211-231, maio/ago. 2009.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Educa, 2006. p. 9-39.

_____. A formação dos professores e a mudança organizacional das escolas. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Formação continuada e gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 117-143.

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

BRASIL. Lei nº 13005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03> Acesso: 4mar. 2017.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 18/2012, de 2/10/2012, 2012**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11795-pceb018-12&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29/10/17.

_____. Lei nº 11738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil. Acesso em 4 mar. 2017.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, DF, Brasília, 1996. Disponível em: www.mec.gov.br/legis/. Acesso em: 20 out. 2006.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**, Brasília/DF, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor> Acesso em: 4 mar. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**. Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago, 2009

FREITAS, C. C. S.; SILVA, M. S. P. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista brasileira de política e administração da educação**, vol. 32, nº 1, p. 69-88, jan./abril, 2016.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Coord.). **As organizações escolares em análise**. 3ª ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999, p. 13-42.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista brasileira de política e administração da educação**. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-210, maio/ago. 2009.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília. DF: Liber Livro, 2007.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter**: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo, 3ª ed. Trad. Marcos Santarrita. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 1999.

CELSO LUIZ APARECIDO CONTI é doutor em educação, professor associado do Departamento de educação e do Programa de pós-graduação em educação da UFSCar. E-mail: celsocon@ufscar.br

EMÍLIA FREITAS DE LIMA é doutora em educação, professora sênior do Departamento de teorias e práticas pedagógicas e do Programa de pós-graduação em educação da UFSCar. E-mail: eflima281001@gmail.com

RENATA MARIA MOSCHEN NASCENTE é doutora em educação, professora adjunta do Departamento de educação e do Programa de pós-graduação em educação da UFSCar. E-mail: rmmnascente@gmail.com

Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017

Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista

Large scale evaluation systems and its repercussions in different school contexts: limits of managerialist standardization

Sistemas de evaluación en larga escala y repercusiones en diferentes contextos escolares: límites de la padronización gerencialista

ANDRESSA AITA IVO
ÁLVARO MOREIRA HYPOLITO

Resumo: O artigo discute como os sistemas de avaliação em larga escala, em especial a Prova Brasil, repercutem em espaços escolares diferentes. A partir de estudo qualitativo em duas escolas, os relatos dos gestores e professoras entrevistadas mostram como os sistemas de avaliação em larga escala têm assumido importância no contexto educacional. A política de índices de qualidade desconsidera as especificidades locais, reforça a competição e a busca desenfreada das escolas por resultados. Os resultados apontam que as políticas gerencialistas de avaliação não garantem a qualidade da educação.

Palavras-chave: Avaliação em larga escala; IDEB; Escola; Gerencialismo.

Abstract: This article discusses how large-scale evaluation system, particularly Prova Brasil – Brazil Exam, have influenced different school spaces. Based on a qualitative study in two schools, the reports of principal, supervisors and teachers interviewed show how large-scale evaluation system has assumed a relevant role in the school context. The educational policies of quality based on index disregards local specificities, reinforce competition, and the unbridled pursuit of schools by results.

Keywords: Large-scale Evaluation; IDEB; School; Managerialism.

Resumen: El artículo discute cómo los sistemas de evaluación a gran escala, en especial el Examen Brasil, repercuten en espacios escolares diferentes. A partir de un estudio cualitativo en dos escuelas, los relatos de los gestores y profesoras entrevistadas muestran cómo los sistemas de evaluación a gran escala han asumido importancia en el contexto educativo. La política de índices de calidad desconsidera las especificidades locales, refuerza la competencia y la búsqueda desenfrenada de las escuelas por resultados. Los resultados apuntan que las políticas gerencialistas de evaluación no garantizan la calidad de la educación.

Palabras clave: Evaluación a gran escala; IDEB; Escuela; Gerencialismo.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, houve profundas reestruturações no estado capitalista e nas políticas educacionais, a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social e da consolidação do Estado Neoliberal. A educação tem desempenhado um papel muito importante para a constituição da hegemonia neoliberal e tem sido modificada de forma muito abrangente no direcionamento para o mercado. Tais mudanças estão discutidas de forma muito interessante no livro de Dardot e Laval (2016) sobre o que os autores denominam de a nova razão do mundo.

A educação vem sendo globalmente reorganizada a partir de recomendações políticas votadas para o mercado e orientadas pela eficiência, qualidade, parcerias público-privadas, redes de governança, processos muito bem discutidos em Ball (2008; 2013; 2014), Laval (2004) e Lessard e Carpentier (2016), referências que serviram de base teórica para nosso entendimento das políticas educativas no Brasil.

Tais transformações estruturais do estado introduziram um novo modelo de gestão, em substituição ao estado burocrático-profissional, como sinônimo de eficiência, que ficou conhecido como Nova Gestão Pública¹, que de forma ampla significa a introdução do modelo gerencial capitalista para a administração da coisa pública, o que passaremos a denominar gerencialismo. Na educação, em especial, tem havido uma hegemonia dessa concepção e as políticas educativas têm sido fortemente influenciadas, tanto nas políticas mais amplas de gestão da educação para o mercado quanto no contexto de gestão escolar (CARVALHO, 2000).

Parte significativa dessas políticas se baseiam na implantação de metas, índices, resultados, avaliação. Em especial, os modelos de avaliação em larga escala e as políticas de prestação de contas, bônus de gratificação, parcerias público-privadas, terceirização e outras formas de gerência na busca da qualidade do sistema escolar.

Ainda que não haja um consenso acerca da implantação de sistemas de avaliação em larga escala no sistema educacional e existam divergências quanto aos efeitos dessas avaliações sobre o contexto escolar, é inegável a influência que as avaliações padronizadas têm assumido nas últimas décadas nas gestões públicas. O sistema educacional brasileiro apresenta uma série de exames nacionais padronizados nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Dentre as críticas a tais modelos de avaliação, argumenta-se que as avaliações padronizadas

1

Como exemplo, ver VERGER e NORMAND (2005).

não levam em consideração o contexto escolar, ainda que diferentes pesquisas já tenham demonstrado a relevância do contexto escolar na aprendizagem dos alunos (VIANA, 2005; NOGUEIRA et al, 2009).

Nessa direção, este artigo tem como objetivo compreender de que maneira os sistemas de avaliação em larga escala, especialmente a Prova Brasil, têm repercutido em diferentes espaços escolares. As discussões apresentadas tiveram como contexto de investigação duas escolas da rede municipal de ensino de um município de médio porte da região central do Rio Grande do Sul. Os dados coletados são referentes a políticas educacionais desenvolvidas no período de 2009 a 2012. O critério mais definitivo para a escolha dessas escolas foi baseado no desempenho de cada uma delas em relação ao Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB)², tendo sido, assim, selecionadas uma escola com desempenho acima da média nacional e outra com desempenho inferior à média nacional.

Os dados emergiram de entrevistas semiestruturadas realizadas com profissionais dessas escolas. A fim de preservar a identidade dos sujeitos participantes da pesquisa, utilizamos uma nomenclatura fictícia. Os membros da equipe gestora da SMED foram identificados como gestora, nome fictício e sigla SMED, sem distinção para o cargo ocupado. As gestoras das escolas foram denominadas como gestora, nome fictício e a sigla da escola em que trabalhavam (EV para a Escola Verde e EA para a Escola Amarela). As professoras tiveram os nomes substituídos por nomes fictícios, acompanhados pela sigla da escola em que trabalhavam. Optamos por não fazer distinção de gênero; assim, todos os sujeitos foram nomeados como sendo do gênero feminino.

OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E A POLÍTICA DE GESTÃO DA SMED: SEUS EFEITOS E REPERCUSSÕES NOS CONTEXTOS DA ESCOLA VERDE E DA ESCOLA AMARELA

Em 2009, a Secretaria Municipal de Ensino deu continuidade a um plano de ações³ que tinha no IDEB seu principal eixo norteador, o que demonstrava a

2 O IDEB é calculado com base em dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e médias de desempenho das escolas na Prova Brasil (exame nacional padronizado, aplicado para classes de 5º e 9º anos, das escolas da rede de ensino público). O objetivo é alcançar até 2021 a meta do padrão educacional dos países da OCDE equivalente à avaliação do PISA – que é um programa internacional de avaliação dos estudantes. Isso significa sair da média nacional de 4.6 – séries iniciais – e 4.0 – séries finais do Ensino Fundamental, registradas em 2009, para um IDEB igual a 6.0 em ambos os níveis.

3 Este município adotou, a partir de 2009, todo um conjunto de ações baseado em políticas gerencialistas similares às indicadas pela lógica da NGP. Essas políticas foram analisadas com mais detalhes em outro trabalho (IVO e HYPOLITO, 2015), por isso não serão aqui apresentadas.

relevância que os sistemas de avaliação externa assumiam naquela conjuntura para a SMED e no cenário da política municipal, como mostra o seguinte depoimento:

Na verdade, é como eu te disse, o trabalho da gestão pedagógica está atrelado a um plano de governo [...]. Bem, este trabalho partiu do governo municipal, a primeira coisa que a gente foi atrás era o que este governo municipal pretendia para a educação, o que as equipes que me precederam já tinham feito e o que me caberia fazer. A gente fica atrelado a um plano de governo, sim, em termos pedagógicos nós estamos preocupados com políticas públicas nacionais, o pedagógico tanto é plano de governo, como também plano de política nacional de educação que tu tens que atender (gestora Magnólia; SMED)

O depoimento da gestora Magnólia indica o modelo de gestão assumido pela SMED, o qual possuía um plano de ações inserido num plano de governo, que, dentre seus objetivos, visava a atender às exigências das avaliações externas, especialmente a Prova Brasil. Na tentativa de melhorar a posição do município em relação ao IDEB, várias ações foram desenvolvidas pela SMED; todavia, como adverte Paz e Raphae (2012):

Duras críticas têm sido tecidas contra esse tipo de política de avaliação visto que desconsideram que parte dos problemas educacionais advém do próprio formato do projeto ideológico neoliberal, no qual se reduz a qualidade à igualdade de acesso às escolas, mas, em contrapartida, se estimula a competição e o ranqueamento entre elas, gerando espaços para ricos e espaços para pobres, segregando ainda mais as camadas populares no interior dos sistemas de ensino (p. 58).

O Estado vem determinando, por meio dos princípios e das bases da avaliação externa, um modelo de gestão em que as redes de ensino são chamadas a prestar contas, a criar ações e estratégias a fim de melhorar os indicadores educacionais. Com isso, observa-se uma política indutora, a partir do contexto de políticas nacionais que interpelam o contexto de políticas locais (BALL, 1994).

A imposição de metas educacionais traçadas para as redes de ensino, e para cada escola tem levado as redes de ensino a construir estratégias e planos para melhorar os resultados municipais, com efeitos significativos para os contextos escolares, como se observou na rede municipal de ensino investigada. No entanto, a maneira como cada rede de ensino responde às demandas das políticas nacionais (criação de políticas de bonificação, provas municipais, indicadores municipais, simulados, etc.) pode reforçar ainda mais uma perspectiva gerencialista, com centralidade das avaliações externas no plano de ações municipais.

O depoimento da professora Marisol, a seguir, demonstra sua insatisfação com esse modelo municipal de caráter gerencialista, que coloca em evidência

os conceitos de eficiência, produtividade e eficácia e que desconsidera o papel dos docentes no desempenho educacional, como suas preocupações, interesses, concepções e experiências.

Ah, eles só se preocupam com números. Eles querem fazer o IDEB aumentar, mas na contramão. Educação de qualidade se faz com investimento, educação não é economia, eles querem economizar dinheiro, mas ao mesmo tempo querem que o IDEB cresça. Para cobrar IDEB alto tem que investir em educação e isso não existe na cidade, só existe a cobrança em cima dos diretores e dos professores. A gente tem que aprovar alunos, mas que qualidade é essa de aprovar alunos sem condições? ... querem que a gente faça milagre, ganhando mal, sem muitas condições, mas que melhore o IDEB (professora Marisol; EV).

Como sustenta Ball, em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009), as políticas educacionais “são pensadas e, em seguida, escritas com relação às melhores escolas possíveis, com pouco reconhecimento de variações de contexto, em recursos ou em capacidades locais” (p. 306). Nessa direção, os seguintes relatos fazem referência aos diferentes contextos escolares que compõem a rede municipal de ensino:

Nós temos escolas, mais próximas da base área e da universidade, que possuem um tipo de clientela diferente da nossa, que está numa vila bem afastada da cidade. E aí nós vamos comparar o desempenho daqueles alunos com o dos nossos daqui? Os nossos vão sempre estar em desvantagem, mas a prefeitura não discute isso conosco (professora Marisol; EV)
A nossa realidade é diferente, os alunos são do entorno da nossa região, é um bairro diferenciado. A gente não pode simplesmente anular este dado, porque é um fator diferencial também (gestora Amélia; EA).

Como demonstram diversos estudos, o desempenho cognitivo dos alunos em sistemas de avaliação em larga escala depende de uma teia complexa de fatores, envolvendo fatores intra e extraescolares, tais como características sociais, econômicas e culturais das famílias, habilidades dos alunos, dentre outros.

A fim de melhor compreendermos como esses fatores podem interferir no desempenho dos alunos nas avaliações externas e melhor analisarmos como as ações da SMED podem ter influenciado diferentes espaços escolares, elencamos algumas categorias centrais para a análise dos contextos investigados - Escola Verde e a Escola Amarela - assim organizados: população atendida e participação da comunidade escolar; infraestrutura e condições de trabalho; quadro docente e gestão escolar.

CONTEXTOS ESCOLARES, PERFIL DOS ESTUDANTES E PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR

Assim como Ferrão e Fernandes (2003, p.1), entendemos que sempre há que se ter em consideração “que a contribuição da escola no desenvolvimento intelectual e social das crianças está condicionada às características extraescolares que essas carregam” (p. 1). Nesse sentido, o seguinte depoimento pode ilustrar o contexto educacional em que está inserida a Escola Verde:

A grande maioria dos alunos são miseráveis, moram em condições precárias, muitas vezes não têm uma roupa limpa e seca para vestir, vão descalços para a escola, a gente sabe que são subnutridos, que passam fome, não têm aquele material mínimo para assistir a aula. Às vezes eles chegam só com o corpo, daí o professor tem que dar uma folha de papel, um lápis e uma borracha, porque os alunos não têm, eles não têm este material básico. E por mais que a gente diga que qualquer pessoa possa aprender em qualquer condição, é impossível que isso não tenha influência, eu acho que tem (professora Hortência, EV).

O contexto da Escola Verde é um contexto de grande vulnerabilidade social, com graves problemas sociais e econômicos. De modo geral, os alunos são provenientes de famílias desfavorecidas que vivem em condições precárias. Nesse contexto, os professores e os gestores são chamados e desafiados a educar essa população. Diferentemente, a Escola Amarela possui outro contexto social e educacional:

A nossa clientela aqui não é de periferia, nós temos alunos que vêm transferidos de outras escolas, que são alunos mais carentes, mas a maioria dos alunos são de classe média, os pais trabalham na universidade, na base aérea (gestora Maria; EA)

Com contextos educacionais tão diferentes, o que não é raridade nessa rede municipal de ensino, é no mínimo paradoxal que uma gestão tão preocupada com a melhoria da qualidade da educação atribua tanta ênfase aos sistemas de avaliação em larga escala, desconsiderando as disparidades existentes entre as escolas. Como afirma Santos (2002), “o docente só poderá realmente assumir sua função e seu papel de acordo com aquilo que é posto pelas políticas públicas no campo educacional, quando forem criadas condições para que ele possa dedicar-se à solução dos problemas educacionais” (p. 364).

Como é sabido, o papel da comunidade escolar é de grande relevância para o sucesso de políticas educacionais e para o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Nesse sentido, podemos observar que a Escola Verde tem na participação da comunidade escolar um de seus principais desafios, como apontam os seguintes relatos:

Há uma participação bastante ativa de algumas famílias nas atividades da escola, mas há responsáveis que nunca comparecem, sequer para receber os boletins no final do ano letivo. Há pais que levam as crianças todos os dias à porta do prédio, conversam com os professores ou com a diretora, perguntam sobre o desempenho dos filhos, demonstram valorizar a educação, a escola e o trabalho dos educadores, independentemente de sua própria escolaridade (alguns são analfabetos). Mas há pais que os professores nem conhecem, embora lecionem para os filhos durante anos. Há casos extremos em que os responsáveis desconhecem até o ano que as crianças estão cursando (professora Hortência; EV)

Mas tu percebes que aquela criança que tem problema de assiduidade, de aprendizagem, de comportamento e disciplina, a família dessa criança dificilmente participa. Em relação a outras tu percebes que eles vêm, que estão presentes nas reuniões de pais, vêm bastante pais e isso é uma coisa que cresceu bastante. Eu considero boa a participação deles, porém as famílias que realmente precisariam vir não vêm. Essas famílias têm em média cinco filhos matriculados na escola, tem um no 1º, um no 3º, um no 5º, um no 7º, um no 8º, todos são da mesma família, a gente já conhece aonde está o problema, a gente só não sabe é como solucionar este problema, a gente até tenta, mas não consegue (gestora Olga; EV).

A Escola Amarela conta com ampla participação da comunidade nas atividades propostas pela escola. Esta passagem demonstra um pouco isso:

Este eu acho que é outro diferencial nesta questão dos nossos resultados, porque há uma grande participação, envolvimento das famílias, claro que não é de 100%, a gente também tem problemas com pais que não participam, mas acho que até pelas reuniões que participo com os coordenadores de outras escolas, eu vejo que na nossa comunidade tem um engajamento muito bom. [...] por serem famílias com maior nível de estudo, também dão uma importância maior para a educação, então eles se interessam, eles buscam alternativas junto com a gente e principalmente incentivam os filhos. Nos eventos que a escola faz eles participam direto, os eventos promovidos pela escola são sempre um sucesso, e nisso também que se consegue muita coisa de material didático, porque é com recursos que a própria escola angaria, que faz toda a diferença no desenvolvimento dos alunos em sala de aula (gestora Amélia; EA).

O depoimento mostra um comprometimento da comunidade em relação à escola, um sentimento de pertença que faz com que a comunidade seja parceira da escola, as conquistas não são da escola, mas de todos os envolvidos.

O trabalho que as professoras desenvolvem com os alunos da Escola Verde vai muito além do ensino habitual das escolas, mas as condições de vida a que os alunos estão submetidos fora do âmbito escolar têm forte influência no cotidiano escolar. Com isso, é muito provável que o desempenho desses alunos nas avaliações externas não seja o esperado pela SMED, mas as conquistas desses alunos, das professoras e da gestão escolar vão muito além de dados quantitativos frios.

Eu acho que o que deveria ser visto, o que tinha que ser considerado é o crescimento da escola [...]. As conquistas da nossa escola não se resumem ao resultado de uma prova, é muito mais que isso, a nossa conquista está em levantar a autoestima de um aluno, da aluna não engravidar, de não desistir de estudar, de permanecer na escola, para gente isso é um crescimento que em nada muda o IDEB (gestora Olga; EV).

Olha o nosso IDEB é baixo, mas o que a gente percebe com isso é que não depende somente do professor, há n fatores que influenciam. E como se calcula o IDEB? É o resultado da Prova Brasil e o fluxo, e daí faz a média. [...] não é que a gente queira que eles se saiam mal nas provas, mas o problema é que eles têm muita dificuldade de aprendizagem, é fator econômico, é fator social, é fator familiar, tudo influencia na aprendizagem, e aqui é um local muito complicado (gestora Neuza; EV).

Os depoimentos acima fazem referência a problemas sociais de diversas ordens que aparecem na Escola Verde e atingem a maioria dos alunos da escola. Com a ausência de políticas públicas sociais, o trabalho desenvolvido pelas professoras e gestores da Escola Verde se centra, muitas vezes, em resolver ou contornar problemas sociais, por meio de atividades assistencialistas e sociais que reduzem o tempo para o trabalho pedagógico e escolar de organização e sistematização dos conteúdos que são avaliados pelos exames padronizados.

Do mesmo modo, as expectativas que os alunos possuem em relação a seu futuro e à escola fazem diferença no comprometimento dos alunos com os seus estudos e com a maneira como percebem e veem a escola, conforme ilustram os seguintes relatos referentes às duas escolas:

Eu acredito que uns 80% dos alunos já pensam nos concursos, porque a nossa clientela aqui faz a prova para o técnico, mas tem outros que não querem, mas sabem que se fizerem um primeiro grau bem feito, farão um segundo grau bom, [...] depois tudo fica mais fácil, então eles vão se preparando ao longo do tempo (professora Rosa; EA)

Eu não noto nem este objetivo neles, eles não têm essa aspiração de terminar o ensino médio. Quando se fala em universidade para eles, parece uma coisa de outro mundo, eles não querem estudar, não têm incentivo, um modelo a seguir, eles não veem isso na família ou na comunidade (professora Hortência; EV)

É uma realidade muito complicada porque eles não enxergam na educação algo que possa fazer melhorarem de vida... se hoje eu tenho para comer, ótimo, eu não preciso me preocupar com amanhã. (gestora Olga; EV).

Para os alunos da Escola Amarela, de modo geral, a educação é entendida como um meio para galgar um futuro melhor; os alunos estão no Ensino Fundamental e já se preparam para o Ensino Médio. Trata-se daquilo que Mariano Fernández Enguita (1989) denominou identificação *expressiva* (no sentido de uma identificação com os valores culturais e políticos da escola) e *instrumental* (no sentido de uma identificação técnico e profissional) com a escola. A educação para os alunos da Escola Verde possui outro significado, pois não se identificam

nem *expressivamente* nem *instrumentalmente* com os valores culturais e técnicos da escola. Esses são fatores de determinação mais ampla do que os testes pretendem provar ou medir.

INFRAESTRUTURA E CONDIÇÕES DE TRABALHO

Quanto à infraestrutura, ambas as escolas apresentam condições similares; são bem equipadas e dispõem praticamente da mesma estrutura física e dos mesmos recursos didáticos. A infraestrutura das escolas da rede municipal de ensino tem, de modo geral, recebido atenção da SMED, que, desde 2010, buscou realizar um trabalho de reformas e ampliação da rede,

Nós começamos um trabalho de recuperação da escola, da parte física, do espaço escolar, dando uma manutenção que há muitos anos as escolas não viam. Tu encontravas escolas com um padrão muito bom e outras que dava pena. Daí começamos um trabalho excepcional de reformas [...]. Num segundo momento estabelecemos que a sala de aula deveria ser um lugar atrativo, equipado (...) se tu andares pelas escolas do município todas possuem computadores, data show, uma biblioteca contemporânea, ou seja, deixamos a sala de aula atrativa e esse foi um investimento muito pesado em termos financeiros (gestora Joana; SMED).

Como apontam alguns estudos (Franco et al, 2007; Palermo, Silva e Novellino, 2014, entre outros), a infraestrutura física da escola produz um efeito positivo sobre o desempenho dos alunos; contudo, “a pura e simples existência dos recursos escolares não é condição suficiente para que os recursos façam diferença: faz-se necessário que eles sejam efetivamente usados de modo coerente no âmbito da escola” (FRANCO et al, 2007, p. 282). Com essa preocupação, a gestora da Escola Amarela busca promover várias atividades a fim de angariar fundos para realizar melhorias na infraestrutura da escola, bem como proporcionar boas condições de trabalho para os professores,

É um trabalho conjunto entre a escola e a comunidade, eu acho que não adianta pensar que é só porque a nossa escola é mais centralizada que a escola de periferia não tem condições, não. Eu acho que as escolas do município todas têm os mesmos recursos, isso depende muito da administração, a gente não espera só pelo que a prefeitura nos dá, a gente faz muitas promoções e, por isso, também que a escola há muitos anos já tem data show, ar condicionado em todas as salas, tudo isso foi conseguido com recurso próprio. Eu acho que isso também estimula o aluno e o professor, ao chegar numa sala de aula e ter recursos para trabalhar com o aluno, nós temos sala de informática, temos sala de recursos, temos condições de trabalho (gestora Maria; EA).

Muito embora o relato da gestora Maria demonstre seu comprometimento com a escola e sua preocupação em proporcionar boas condições de trabalho para os professores, há que se considerar o apoio e a adesão da comunidade local, frente a suas atividades e iniciativas.

No caso da Escola Verde, os professores e gestores têm como desafio justamente preservar o patrimônio da escola, deteriorado não somente pelos alunos como também por membros da comunidade local, como apontam os seguintes relatos:

A Escola Verde é uma das mais novas da Rede Municipal, com apenas sete anos, é considerada ideal no aspecto da infraestrutura. [...] um ponto negativo a esse respeito é a depredação, realizada não somente pelos próprios alunos, mas também por indivíduos de fora, que têm acesso ao prédio, porque a escola não possui muro externo. Tem sido difícil desenvolver nos alunos o respeito pelos bens públicos (Professora Hortência; EV).

Outro fator relevante refere-se à população atendida pela Escola Verde. O fato de atender estudantes com graves problemas econômicos e sociais, pode, como temos assinalado, tornar o trabalho pedagógico e escolar com mais dificuldade e desafios, que produzem diferentes efeitos sobre o trabalho das professoras.

Quando eu fui para a Escola Verde levei um choque. Acho que eu levei um meio ano para me adaptar, para começar a me comunicar com as crianças e entender qual o tipo de linguagem eu precisava utilizar para que me entendessem. Eu aprendi muito com eles, agora eu gosto [...], mas tive bastante dificuldade para me adaptar, porque eu nunca tinha trabalhado com crianças assim, tão pobres, crianças que não tinham material ou que iam para aula com fome, ou que iam de bermuda e camisetinha num frio de 5 graus no inverno. Nunca tinha me acontecido isso. Crianças que não conseguiam entender o que eu falava, porque eles não entendem. Dependendo da classe social, com condições muito precárias, se não tem uma família que dê suporte, o vocabulário deles é tão restrito que eles não conseguem entender o que a gente fala. Tem que tomar cuidado com as palavras que tu vais usar, como é que tu vais dizer as coisas, para que eles possam entender qual é o teu objetivo, o que tu estás pedindo” (professora Hortência; EV).

O relato da professora Hortência faz alusão à dificuldade que as professoras possuem em trabalhar na Escola Verde. Dificuldades que não estão atreladas às condições de infraestrutura da escola, que são boas, mas relacionadas às características sociais, culturais e econômicas da população atendida pela escola. Os alunos e as alunas convivem com inúmeras condições desfavoráveis, do ponto de vista social, econômico, afetivo e intelectual, que produzem efeitos para o trabalho docente. De acordo com estudos realizados por Érnica e Batista (2012) “as escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade acumulam desvantagens e tendem a se consolidar como locais de ‘decantação’ dos diversos problemas das escolas em posição de vantagem” (p. 656).

O contexto no qual as escolas estão inseridas tem repercussões nos resultados das instituições de ensino nas avaliações externas. Embora isso nos pareça óbvio e já tenha sido denunciado em outros estudos, um dos grandes

problemas dos sistemas de avaliação em larga escala e das ações da SMED consistem, justamente, em não considerar as diferenças entre os contextos escolares, como mostram os seguintes relatos:

A Secretaria de Educação fica preocupada com o baixo IDEB de muitas escolas, mas nós não encontramos uma justificativa para isso, uma vez que a cidade tem escolas com recursos, as escolas estão fisicamente bem estruturadas e com recursos suficientes e até bem distribuídos para aprendizagem, como laboratório de informática, como equipamentos eletrônicos, a estrutura básica, merenda, transporte, enfim todos os investimentos [...]. Nós temos escolas com 100% dos professores com pós-graduação e o IDEB é baixíssimo. Isso nos preocupa muito e nós entendemos que parte disso pode ser até pela própria falta de compreensão da política pública de avaliação externa, e por isso esse movimento de negação, de resistência. É um corpo docente extremamente qualificado. Isso não justifica ou pelo menos derruba o mito de que a qualificação do professor é garantia de qualidade na escola, porque nós temos escolas com 100% dos professores com pós-graduação e IDEB baixíssimo (Gestora Magnólia; SMED)
É inconcebível que tu tenhas uma rede com 1.500 professores e, destes, 1.100 com mais do que a graduação, e como é que tu tens 24 escolas abaixo do IDEB. Não tem como! Daí, então, o que a gente fez? Trabalhamos em cima destas escolas, fazendo simulados, demos cursos para os professores, trabalhamos com os alunos, trabalhamos os conteúdos, basicamente com letramento, porque nós trabalhamos em cima da Prova Brasil [...]. Então, se há investimento, se há um corpo docente bem qualificado, se tu tens as crianças bem alimentadas com merendas maravilhosas, se tens o professor valorizado, enfim, tu tens que ter resultados. Você ainda não tem uma uniformidade na rede, você vai encontrar escolas com um desempenho muito acima da média, e outras abaixo da média e o nosso trabalho está focado em primeiro dar uma uniformidade para a rede (Gestora Joana; SMED).

Esses depoimentos entrelaçam a qualificação docente e a infraestrutura das escolas com o desempenho dos alunos nas avaliações externas e desconsideram que os contextos nos quais os sujeitos estão inseridos não são os mesmos. A nosso ver, diversas variáveis que interferem no processo de aprendizagem dos alunos não estão sendo consideradas. Julgamos que, para pensarmos em qualidade da educação, não podemos simplesmente ignorar os fatores intra e extraescolares que interagem e influenciam o processo educativo. Ideia que é reforçada por Dourado e Oliveira (2009), quando afirmam que para uma análise da qualidade educativa “tem que se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos” (p. 205).

Identificamos que os fatores extraescolares presentes no contexto em que a rede municipal de ensino investigada está inserida são simplificados ou ignorados pelos gestores. Há muito aprendemos isso com Bourdieu (1989): “tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar a sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura” (p. 10).

Tendo em vista as desigualdades sociais, culturais e econômicas que interpelam a comunidade escolar da rede municipal de ensino, seria muito pretensioso esperar resultados iguais entre as escolas com base em um sistema de avaliação padronizada.

FORMAÇÃO DAS PROFESSORAS E GESTORES DAS ESCOLAS VERDE E AMARELA

No que se refere à formação docente, o trabalho em ambas as Escolas, Verde e Amarela, é muito semelhante. Ambas possuem um quadro docente qualificado, o que, na realidade, é característica de toda a rede municipal de ensino, conforme aponta a gestora Magnólia:

Nós temos um quadro de recursos humanos extremamente bem qualificado, nós temos hoje 1558 professores na rede, 1131 têm pós-graduação, 252 têm graduação e apenas 18 não têm graduação; temos 127 mestres e alguns doutores.

No caso da Escola Amarela, apenas três professoras, em um total de 23, não possuem especialização. A escola possui três professoras com Mestrado. Na Escola Verde, a realidade é muito similar: apenas uma professora, dentre 54, não possui especialização e duas professoras são Mestres. A grande diferença entre as escolas está relacionada à carga horária docente e ao tempo de serviço na mesma escola, dois aspectos de grande relevância para a qualidade da educação.

A Escola Amarela possui, nesse sentido, um grande diferencial, pois a maioria das professoras desempenha 40 horas na escola.

E este é um ponto diferencial da nossa escola: o nosso quadro de professor. Porque a maioria tem 40 horas. (...) são professores que estão aqui o dia todo, estão envolvidos, estão comprometidos com a escola e com todo o trabalho, os professores que dão aula no 1º ano da manhã, dão aula no 1º ano da tarde. Agora, isso foi uma coisa que nós conseguimos ao longo do tempo, formar um quadro de professor que está junto há muito tempo, isso dá outra qualidade ao trabalho (gestora Amélia; EA).

Como as professoras têm 40 horas na Escola Amarela, acompanham todo o cotidiano escolar e desenvolvem um trabalho em conjunto, não só com a equipe gestora, mas também com as turmas para as quais ministram aulas. Como destaca a gestora Amélia, algumas professoras trabalham com o mesmo ano tanto no turno da manhã, como no turno da tarde, o que dá uma uniformidade ao trabalho, sendo os ganhos indiscutíveis. O fato de as professoras estarem há muitos anos

trabalhando na escola foi importante para que a escola fosse crescendo como coletivo. O trabalho foi desenvolvido em conjunto, como salienta a professora Rosa:

A professora de matemática, de geografia, a diretora, a vice-diretora, a coordenadora, muitas colegas já trabalhavam aqui. Quer dizer, o grupo fez a escola crescer, porque nem tudo que tem aqui foi dado pelos governos. Foi a direção, pais e professores que conseguiram, que fizeram com que a escola crescesse. [...] E a presença dos professores desde o início da escola; eu cheguei mais tarde, mas há professores que estão aqui desde o início da escola, porque a nossa escola foi crescendo junto com eles.

Essa passagem é uma forte demonstração das teses desenvolvidas por Ball (1994) e Ball, Maguire e Braun (2012). Na primeira referência, o autor desenvolve a tese do ciclo de políticas e da política como discurso. Nesse trabalho, Ball formula a tese, importante a ser destacada, de que as políticas não têm garantias; são contingentes, são produzidas e retrabalhadas com novos significados, reconstruídas discursivamente ao se defrontarem com os diferentes contextos e processos recontextualizadores (no exemplo, as escolas Amarela e Verde). Outros sentidos de formulação das políticas que são reformuladas por meio de processos de resistência e de luta que se estabelecem nos diferentes níveis recontextualizadores. Juntamente com Maguire e Braun, Ball desenvolve a tese de *como as escolas fazem as políticas*, mostrando no contexto da prática, como as políticas são permanentemente ressignificadas pelas escolas como atuantes no processo educativo - docentes, equipes diretivas, comunidades, estudantes.

Quanto à liberação dos professores para a participação em cursos de formação continuada, ambas as escolas os incentivam e liberam para cursos de formação ou capacitação, como segue:

Quando há cursos de capacitação para os professores a nossa escola libera os professores sempre que são convidados ou convocados, e não é o caso da maioria das escolas. É por isso que eu te digo que o trabalho aqui na escola é em conjunto com os professores. Se um professor é convidado para fazer um curso da SMED, outro professor assume as suas aulas, se não tiver outro professor a direção vai para sala de aula e o professor é liberado para fazer o curso, então este é um diferencial (gestora Maria; EA)
Bem, na medida do possível a gente libera os professores, mas daí vai um representante e ele traz o que foi conversado, para a escola no dia da reunião pedagógica a gente sempre procura liberar (Gestora Neusa; EV).

Notamos que, embora as duas gestoras concebam a importância da formação, parece-nos que as condições de uma e outra escola apresentam nuances no que se refere à liberação para cursos, que podem ser ressaltadas. Enquanto na primeira há uma determinação objetiva de estimular e facilitar a formação docente, na segunda, isso é favorecido na medida do possível. As razões não

são evidentes, mas podemos inferir que o número de professoras, as condições de trabalho, o tamanho das turmas podem ser fatores que influenciem a política de cada escola. No entanto, quanto à participação dos gestores nos cursos de formação promovidos pela SMED, podemos observar melhor essas diferenças entre as escolas, como segue:

Eu sempre participei, todos os anos têm cursos para os gestores. Eu não percebo muita diferença, como já estou na direção há bastante tempo eu não vejo que acrescente muita coisa, porque tudo o que eles falam nós já estamos fazendo, a gente já conhece, mas é claro que a cada ano vem se renovando, sempre vai ter uma melhora (Gestora Maria; EA).

Dentro do possível a gente participou, mas às vezes eu acho que os cursos da secretaria trazem uma realidade muito diferente daquela da nossa escola [...] a gente não tem o tempo disponível para essa formação, aqui na escola a gente é secretária, é diretor, às vezes é o conselheiro do aluno, é o que tem que sair para fazer as compras, é quem tem que fazer a prestação de contas. Enfim o que se consome de tempo..., tu não tens tempo de ficar num curso, às vezes tu até que participas de um curso de formação mas como é que tu vais deixar uma ou duas pessoas só aqui na escola, não tem como (gestora Olga; EV).

A partir dos relatos acima, podemos perceber que, embora a gestora Maria tenha certa ressalva em relação aos cursos de formação, ela leva em consideração o que foi discutido nos cursos para o desenvolvimento das atividades da escola. Já o relato da gestora Olga demonstra que ela não dá tanta relevância aos cursos de formação e sua participação ocorre dentro das possibilidades do trabalho desenvolvido na escola; não há um planejamento para as gestoras poderem participar dessas atividades. No caso da gestora Olga, há uma indicação da distância entre o conteúdo dos cursos e a realidade das escolas, o que pode ser um fator de desinteresse.

Da mesma forma, a relação das gestoras com a SMED apresenta diferenças significativas entre as escolas:

Eles estão bem focados na educação, este ano temos a Prova Municipal, e assim, eles têm procurado dar o melhor para as escolas, agora no início do ano letivo o Secretário nos ligou para saber se estava começando bem, se tínhamos todos os professores, para saber sobre as condições físicas ... (gestora Maria; EA)

Existe um diálogo aberto, a gente sempre busca pela SMED, qualquer dúvida a gente busca pela SMED, às vezes somos atendidos, outras vezes não. Agora, para atender alguns professores, a gente busca pela SMED, independente da administração, a escola sempre teve um bom diálogo (gestora Amélia; EA).

Eu dificilmente vou até a SMED, sou uma pessoa que não sou muito de estar na SMED, porque eu acho que se o problema está aqui, a gente tem que tentar resolver aqui, não adianta eu ir lá contar o problema, por que eu sei que não vai resolver (gestora Olga; EV).

Olha, eu acho que a SMED tenta ajudar as escolas no que ela pode, na formação, se a gente precisa que eles venham na escola, eles vêm, eles têm feito formação continuada, a gente tem reuniões com a supervisão pedagógica (gestora Nensa; EV).

A SMED tem um papel significativo para as gestoras da Escola Amarela e, sempre que necessário, as gestoras entram em contato com a Secretaria. Nesse caso, parece-nos que há uma retroalimentação, no sentido de buscar uma coerência entre as políticas e as ações - “saímos bem no IDEB”, “reforçamos as políticas e vice-versa” (o Secretário liga para a melhor escola no IDEB para saber como vão as coisas por lá). Já os relatos das gestoras da Escola Verde demonstram um distanciamento entre a escola e a SMED; ainda que a gestora Neusa considere positivas as ações da SMED, não se percebe um envolvimento entre da escola e a secretaria. No entanto, esse fenômeno pode ter como causa os sentimentos que as gestoras possuem em relação ao tratamento dado a sua Escola:

Assim, olha... Cada reunião que eu vou eu sinto muita vergonha, quando eu chego na escola eu comento com as gurias, com a vice-diretora, com as coordenadoras e comento com as professoras, que eu não aguento mais ir em reuniões que o prefeito fala sempre das escolas que envergonham o município [...]. Eu como gestora sinto muito orgulho de ser desta escola, se ela envergonha a cidade azar do prefeito que não conhece a realidade do município dele (gestora Olga; EV).

O que mais me deixa triste é ouvir o prefeito dizer que as escolas que possuem baixo índice envergonham ele e o município, a gente não gostaria que fosse assim, mas a realidade que a gente tem é essa, a gente tenta mudar através de estudos, através de reuniões, através de metodologias diferentes para os alunos, mas é difícil (gestora Neusa; EV).

Os depoimentos das gestoras demonstram sua insatisfação em relação ao modo como as escolas com baixo IDEB são referidas nos discursos do prefeito. Como as ações da SMED fazem parte do plano municipal de governo, baseado no modelo gerencial da NGP, centrado nas avaliações, metas, resultados e incentivos, isso pode influenciar a relação das gestoras com a secretaria. As gestoras não se sentem confortáveis para participar das atividades promovidas pela SMED, assim como apresentavam certa rejeição ou resistência ao que era proposto pela secretaria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que podemos observar em muitos municípios e cada vez mais com muita frequência é a adoção de políticas orientadas para a NGP e avaliação em larga escala, não só no sentido de adotar as políticas induzidas pelo estado, tanto em nível federal quanto estadual, mas igualmente com a criação de sistemas próprios de avaliação em larga escala, com provas municipais e políticas de bônus salarial para o magistério, como é caso do município investigado.

Confirmamos que programas com metas baseadas em lógicas métricas, com exames padronizados, índices de desempenho, padronização curricular e sistemas de avaliação podem continuar a reproduzir as desigualdades já existentes

no sistema escolar. Políticas 'iguais' para atingir metas 'desiguais' em contextos muito diversos, como vimos e tentamos demonstrar em várias passagens deste estudo, faz com que as metas proposta não sejam atingidas para todas as escolas e todos os estudantes, já que alguns convivem com contextos desfavoráveis. Muitas professoras e gestoras entrevistadas indicam, ora diretamente ora indiretamente, que as políticas apontadas pela administração do município não contemplam as necessidades das escolas e afirmam que as desigualdades de variados tipos - cultural, social e econômica - é que acabam pesando para o desempenho escolar.

Nesse sentido, embora os formuladores das políticas de avaliação insistam que a educação baseada em evidências - dados numéricos, metas, índices e padronização - vai melhorar a qualidade da educação, o que observamos quando investigamos os efeitos de tais políticas de forma qualitativa é que essa tese não se confirma. Mesmo que os índices melhorem (aumento do IDEB, por exemplo), o desempenho da educação em termos qualitativos (aprendizagem) não se confirma no contexto prático.

As políticas são recepcionadas diferentemente pelos diferentes atores em cada escola. A forma como as escolas põem em prática as políticas reafirma a tese desenvolvida por Ball de que não há garantias para as políticas educativas. Ao contrário, o que identificamos em vários contextos são contestações. Enquanto as escolas e o professorado não forem incluídos como interlocutores e reconhecidos como produtores, haverá sempre um distanciamento cada vez maior entre o que é formulado e o que é praticado nas escolas.

Por isso, afirmamos que a busca da qualidade escolar tem que considerar as desigualdades e singularidades dos diferentes contextos para ganhar em qualidade social e comprometer os atores com a formulação e execução das práticas educativas.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. **Educação Global S.A.**: Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

_____. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: Apple, M.W., Ball, S.J. e Gandin, L.A. (org.) **Sociologia da Educação - análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013, p.177-189.

_____. **The education debate**. Bristol: The Policy Press, 2008.

_____. **Education Reform: a critical and post-structural approach.** Buckingham; Opens University Press, 1994.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy – policy enactments in Secondary Schools.** London: Routledge, 2012.

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. **Educação em Revista.** Belo Horizonte (10), p. 3-15, dez. 1989.

CARVALHO, L.M. O Senhor Director: fragmentos de uma história de actores e práticas escolares em Portugal. **Educação e Pesquisa**, v. 26, n.2, p. 31-49, São Paulo, Jul/Dec., 2000.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo - ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

ENGUITA, Mariano Fernández. Educação e teorias da resistência. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 3-15, jan/jun, 1989.

ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, nº 146, p. 640-666, maio/ago. 2012.

FERRÃO, M. E.; FERNANDES, C. O efeito-escola e a mudança – dá para mudar, evidências da investigação brasileira. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v.1, n. 1, p. 1 -13, 2003.

FRANCO, C. et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.** Rio de Janeiro, v.15, n.55, p.277-298, abr./jun. 2007.

IVO, A. A.; HYPOLITO, A.M. Gestão educacional e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da rede municipal de ensino de Santa Maria-Rio Grande do Sul. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 52, n. 38, p. 137-162, maio/ago. 2015

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LESSARD, C.; CAPRPENTIER, A. **Políticas Educativas – a aplicação na prática**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M.I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan/abr. 2009.

NOGUEIRA, C. et al. A influência da família no desempenho escolar: estudo de dados da geração escolar 2005. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 4, n.8, p.1-18, 2009.

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, Campinas, jul/set, 2015.

PALERMO, G; SILVA, D.B.; NOVELLINO, M.S.F. Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 31, n.2, p. 367-394, jul./dez. 2014.

PAZ, F.M.; RAPHAEL, H.S. Contribuições para o debate sobre a Escola Pública: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v. 9, n. 2, p. 55-65, jul/dez 2012.

SANTOS, L. L. Políticas públicas para o ensino fundamental: Parâmetros Curriculares Nacionais e Sistema Nacional de Avaliação (SAEB). **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 346-367, Setembro, 2002.

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, Campinas, jul/set, 2015.

VIANA, M. As práticas socializadoras familiares como locus de constituição de disposições facilitadoras da longevidade escola em meios populares. **Educação & Sociedade**, v.26, n. 90, jan.-abr. 2005, p. 107-125.

ANDRESSA AITA IVO é Professora da Universidade Federal de Santa Maria, Mestre em Educação e Doutora em Educação pela UFPel. E-mail: dessaaita@gmail.com

ÁLVARO MOREIRA HYPOLITO é Professor da Universidade Federal de Pelotas, Mestre em Educação pela UFMG, Ph.D. em Educação pela Universidade de Wisconsin-Madison, Pesquisador 1D do CNPq, desenvolve estudos sobre Trabalho Docente, Currículo e Gestão. E-mail: hypolito@ufpel.edu.br

Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017

A função de diretor de escola pública no estado do acre e sua política de formação e remuneração

The role of the head teacher in public schools in the state of acre and his/her training and remuneration policy

Función del director de escuela pública em el estado de acre y sus políticas de formación y remuneración

LÚCIA DE FÁTIMA MELO
MÁRIO ROBERTO MACHADO TORRES

Resumo: O trabalho analisa a função de diretor de escola pública no Estado do Acre e sua política de formação e remuneração, no período de 1996 a 2016. A análise se fundamenta em pesquisa bibliográfica, documental e empírica, contando com o aporte teórico dos estudos de Paro (2000, 2003, 2015); Souza (2006; 2010a; 2010b); Oliveira (2004, 2005, 2010 e 2015); Ball (1998); Cruz (2015); Melo (2010) dentre outros. Os aspectos conclusivos da pesquisa indicam que a função não atende aos anseios dos diretores. A formação é considerada insuficiente e a remuneração baixa, diante das responsabilidades que os diretores passaram a ter no conjunto das reformas educacionais ensejadas por uma nova gestão pública.

Palavras-chave: Diretor de escola; política de formação; política de remuneração.

Abstract: The paper analyzes the role of the head teacher in public schools in the State of Acre and his/her training and remuneration policy from 1996 to 2016. The analysis is based on bibliographical research, documentary and empirical research, counting on the theoretical contribution of the Paro studies (2000, 2003, 2015); Souza (2006; 2010a; 2010b); Oliveira (2004, 2005, 2010 e 2015); Ball (1998); Cross (2015); Melo (2010) among others. The conclusive aspects of the research show that the role of the head teacher does not meet his/her desires. The training is considered insufficient and the paid is low ahead of the responsibilities the head teachers have achieved in the package of educational reforms occasioned by a new public management.

Keywords: Head teacher; training policy; remuneration policy.

Resumen: El trabajo analiza la función del directores de escuela pública en el Estado de Acre y sus políticas de formación y remuneración, en el período correspondiente a 1996 y 2016. El análisis se fundamenta en una pesquisa bibliográfica, documental y empírica, con el aporte teórico de los estudios de Paro (2000, 2003, 2015); Souza (2006; 2010a; 2010b); Oliveira (2004, 2005,

2010 e 2015); Ball (1998); Cruz (2015); Melo (2010) entre otros. Los aspectos conclusivos de la pesquisa indican que la función no atiende al anhelo de los directores. La formación es considerada insuficiente y la remuneración baja frente a las responsabilidades que los directores pasaron a tener en el conjunto de las reformas educacionales motivadas por una nueva gestión pública.

Palabras clave: Director de escuela; política de formación; política de remuneración.

INTRODUÇÃO

A pesquisa analisa a função de diretor de escola pública no Estado do Acre e sua política de formação e remuneração. A gestão da escola pública no Estado do Acre encontra-se marcada por uma reforma educacional cujo marco inaugural se dá com a ascensão ao poder de uma Frente de Partidos denominada Popular, capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores no ano de 1999¹. Tal reforma foi responsável por mudanças substanciais no sistema educacional acreano, com repercussões na escola e no trabalho do diretor. A análise coloca em relevo o contexto em que a reforma foi concebida, as mudanças que ensejou na gestão escolar e as repercussões na função de diretor, notadamente nos aspectos da política de formação e remuneração.

O entendimento, neste trabalho, é o de que as políticas educacionais, dentre elas as políticas de gestão, não são neutras, elas se realizam em um contexto histórico contraditório, em que classes e grupos se confrontam em defesa de seus interesses. Resumidamente, é possível afirmar que, em âmbito geral, o contexto contemporâneo é marcado por transformações oriundas das mudanças nas relações sociais de produção, no processo de reestruturação produtiva e na chamada reforma do Estado, tendo como um dos seus eixos, no campo das políticas educativas, o surgimento de uma nova regulação².

Tal regulação emergiu em consequência do ciclo de reformas que muitos países conheceram nos seus sistemas educacionais, a partir dos anos de 1990, com o Estado assumindo uma nova função redimensionada pelas políticas neoliberais, pelas quais, aos poucos, se exime de ser executor de ações para controlar e avaliar as políticas públicas. Essa nova função, assumida pelo Estado, tem exigido mudanças no seu aparelho administrativo, o modelo de gestão burocrática, até então predominante, vem sendo substituído por um modelo de gestão gerencial. Esse processo de reforma, que tem repercussões na gestão escolar, é impulsionado,

1 Uma visão mais detalhada sobre a Reforma do Sistema Educacional acreano pode ser visto em Melo (2010) e Damasceno (2010).

2 Para melhor compreensão do conceito de Regulação e suas implicações na esfera da educação, recomendam-se trabalhos de Barroso (2005) e Oliveira (2005).

em última instância, pela chamada Nova Gestão Pública (NGP) ou administração pública gerencial, que surgiu na década de 1980 e, no Brasil, passou a ser implantada a partir de 1995, com a reforma do Estado brasileiro. A proposta da NGP é combater os vícios oriundos do patrimonialismo e da burocracia, aliada aos princípios de eficiência e eficácia, entre outros. “O Estado gerencial combate o Estado de bem-estar social e cria as bases para políticas públicas que redesenham a relação entre sociedade civil e Estado” (LIMA e GANDIN, 2012, p.69).

A lógica gerencialista não se aplica automaticamente a todas as ações do Estado sem que exista um processo de mediação. Essa lógica é alicerçada em teorias e técnicas de gerência empresarial, do “culto da excelência” (BALL, 1998) e da lógica do mercado, o que acarreta profundas modificações no Estado. A Nova Gestão Pública caracteriza-se por uma racionalidade em que princípios como a autonomia escolar, a prestação de contas, a gestão baseada em resultados, fronteiras tênues entre o público e o privado, têm interferido profundamente na regulação dos sistemas educativos, atingindo as escolas e sua gestão.

Isso pelo fato de tal racionalidade vir acompanhada de maior descentralização administrativa e financeira, atribuindo às escolas maior autonomia institucional e responsabilidades pelos seus processos. A ênfase nas avaliações dos resultados acadêmicos tem dirigido cada vez mais a gestão escolar, pois elas passam a funcionar como um importante mecanismo de regulação do sistema. Vivemos um momento da existência de ambientes competitivos dentro das instituições públicas, com objetivos claros de produtividade.

Discutir o trabalho do diretor, em face dessa nova realidade, passa por abordar questões afetas à política educacional em curso e aos desdobramentos gerados ao processo de construção de uma escola mais democrática. Grande parte da literatura direcionada à gestão escolar, na atualidade (OLIVEIRA, 2004; SHIROMA, 2004; CASTRO, 2007), enfatiza que as modificações empreendidas nas últimas décadas na gestão e na organização da escola têm resultado numa reestruturação do trabalho docente.

Concordam que, ao mesmo tempo em que os novos modelos de gestão defendidos pelas reformas educacionais preconizam uma gestão escolar mais descentralizada, com certo nível de autonomia dos profissionais que ali atuam, advogando pela ampliação da participação da comunidade escolar nas suas decisões – o que em tese são elementos que caracterizam uma gestão democrática –, vem ocorrendo uma sobrecarga de trabalho para as unidades escolares e para aqueles que delas fazem parte. Tem sido consenso que o excesso de atividades tem atingido, particularmente, aqueles que exercem funções tanto na gestão da sala de aula, como na gestão da escola, a exemplo dos diretores escolares.

Tratar das discussões relativas à gestão da escola e da necessidade de construção de relações mais democráticas no seu interior, em um contexto no qual impera a lógica empresarial, dentro dos preceitos da Nova Administração Pública, não tem sido nada fácil. Principalmente, quando governos alinhados às forças mais progressistas, a exemplo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), assumiram uma determinada agenda sem conseguir romper com essa lógica. Oliveira (215) ressalta que, apesar dos avanços conquistados na ampliação de direitos, diminuição da pobreza e maior inserção social, as mudanças promovidas pelos “governos democrático-populares” não romperam a racionalidade anterior, o que instaura contradição fundamental no setor educacional.

Essa situação se repete no Estado do Acre com a implementação de políticas de gestão cujas dimensões encontram relação com a chamada Reforma do Estado Brasileiro e a defesa de uma Nova Gestão Pública (NGP). Esse processo foi iniciado pelo então governador Jorge Viana (1999-2006), que propôs uma nova governança para a administração pública, bem como uma nova governança para as escolas estaduais³. Tal processo teve continuidade com seu sucessor, Arnóbio Marques Júnior (2007-2010) e, atualmente, seu irmão Sebastião Viana (2011-2018) dá continuidade a essas políticas, agora de uma forma muito mais alinhada aos princípios gerenciais do que fizeram seus antecessores.

Hoje, é possível afirmar que aquela concepção de gestão, fruto das lutas em prol da democratização do Brasil que, no Acre, eram bastante alargadas no final da década de 1980 e início da década de 1990, principalmente, a partir do governo Sebastião Viana⁴, vem sendo esmaecida, passando a não contemplar a perspectiva de gestão democrática e, sim, alguns postulados de gestão compartilhada, sustentada pela hierarquização, pela participação tutelada e pelo controle verticalizado das decisões na estrutura escolar. Essa nova gestão escolar, inspirada nos princípios da Nova Administração Pública, advoga uma lógica

3 A proposta de uma nova governança para as escolas estaduais foi apresentada por intermédio da Lei 1.513/2013, que extinguiu a figura do Vice-Diretor de Escola e criou um Núcleo de Gestão representado pelo Diretor, Coordenador de Ensino e Coordenador Administrativo. Nessa nova estrutura, o Conselho Escolar passou a ocupar papel central na hierarquia de poder com a organização pedagógico-administrativa das unidades de ensino, composta pela seguinte estrutura: I - Conselho Escolar; e II – Diretor. (Cf. Art. 3º da referida lei).

4 Essa situação pode ser ilustrada com a promulgação, em seu governo, da Nova Lei de Gestão Democrática das Escolas Estaduais – Lei 3.141/2016. Um dos pontos mais polêmicos dessa Lei é que agora não precisa ser professor para ser diretor. Os servidores não docentes, com formação em nível superior na área de administração pública, administração escolar ou processos escolares, também podem participar das etapas para o provimento da função (§ 1º do Art. 11). A lei muda, também, a hierarquia de poder até então existente nas escolas e cria uma outra instância deliberativa, com a organização pedagógico-administrativa das unidades escolares passando a ser composta pelas seguintes instâncias e respectivas funções: I – direção escolar que envolve: a) diretor; b) coordenador de ensino; c) coordenador administrativo; d) coordenadores pedagógicos; e e) secretário escolar. II – conselho escolar; e III – comitê executivo. (Cf. Art. 4º da referida lei).

empresarial para dentro da escola. Os princípios gerenciais supervalorizam os resultados, os índices, *accountability*⁵, a responsabilização, a competitividade, e são, em grande parte, inspirados em uma política dos Estados Unidos, conforme anuncia Freitas:

Tem consequência quando se diz que vamos introduzir a lógica privada dentro da área educacional, porque teremos de seguir as regras do mercado, e elas são implacáveis: ou as seguimos ou vamos à falência. Para não falir, introduz-se essa lógica dentro das empresas educacionais, porque se as empresas administrarem as escolas públicas precisarão ter maior número de turmas e precarizar o professor. (...) Então, nós temos de ter cuidado com as políticas que estamos implantando por aqui. Não é porque é bom para os americanos que é bom para o Brasil. Até porque nem é tão bom assim nem para eles. (FREITAS, 2013).

Vai ser neste contexto que questões ligadas à responsabilização pelos resultados, prestação de contas, uso otimizado de recursos, gerência, eficácia, performatividade, meritocracia e privatização tornam-se cada vez mais comuns nos discursos educacionais. Por outro lado, não com a mesma intensidade, são levantados questionamentos no tocante às condições de trabalho, à formação e à remuneração docente, elementos fundamentais quando se almeja uma escola eficiente e um ensino de melhor qualidade.

Desde a década de 1990, a gestão da escola e, em especial, o trabalho do Diretor, vêm sendo objeto de debates entre diferentes setores sociais. Esses debates, embora não partilhem da mesma perspectiva teórica e política, convergem para a importância atribuída à gestão da escola como instrumento para a promoção da qualidade na educação. No centro da gestão escolar, encontra-se o diretor.

Dentro dessa perspectiva, a discussão relativa à sua formação e remuneração é importante e faz parte da pauta permanente no debate nacional em defesa do reconhecimento e da valorização dos profissionais do magistério (BASSI et al. 2012) e são aspectos fundamentais na luta pela profissionalização. Oliveira (2010) destaca que os estudos sobre a profissão docente possuem duas vertentes. A primeira, denominada pedagógica humanista, centra seu foco na formação como aspecto central da profissionalização. A segunda, identificada na perspectiva sociológica, tem a identidade profissional compreendida na relação com as atividades laborais, ou seja, nas condições de trabalho.

No Estado do Acre, esse debate foi fortalecido com a aprovação das leis 1.201/96 e 1.513/03, que normatizam a gestão democrática na rede estadual. No Acre e em sua rede Pública de Ensino não existe a carreira do Diretor de Escola

5 O termo *accountability* tem sido traduzido como transparência, responsabilização, prestação de contas e outros. Na falta de concordância sobre a melhor tradução, mantém-se o termo em inglês.

(como é o caso do Estado de São Paulo), mas a função. Ser professor na rede de Ensino do Acre na vigência da lei 1.513/03 era pré-requisito para ocupar a função de diretor escolar (Art. 6º da Lei 1513/03).

Esse requisito foi alterado por força da Lei 3.141 de 22 de Julho de 2016, que “dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre”. A lei passou a permitir que, além do professor, o servidor não-docente com formação em nível superior na área de administração pública, administração escolar ou processos escolares, possa participar das etapas para o provimento da função de diretor na rede estadual do Acre (§ 1º do Art. 11), contrariando o Parágrafo 1º do Art. 67 da LDB, que estabelece a experiência docente como pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, dentre as quais a direção de escola.

Neste texto, escrito a partir de pesquisa desenvolvida na rede estadual de educação do Acre, apresenta-se parte das discussões que envolvem a temática do Diretor de Escola nesse Estado, buscando responder a alguns questionamentos: Como se configura a função de diretor de escola pública no Estado do Acre e quais as políticas de formação e remuneração desenvolvidas? Estas políticas correspondem efetivamente às reais necessidades do diretor escolar?

O Artigo encontra-se organizado em torno de três eixos. O primeiro coloca em evidência a pesquisa e seu contexto, situando o Estado do Acre e sua rede de ensino. O segundo apresenta o perfil dos sujeitos que participaram da pesquisa (Diretores Escolares) e o terceiro foca as questões mais candentes relativas à função, formação e remuneração dos diretores escolares. Por fim, acrescentam-se algumas considerações finais a título de conclusão do texto.

A PESQUISA E SEU CONTEXTO

O referencial empírico para a investigação foi a rede acriana de Ensino e suas unidades educacionais situadas no perímetro urbano do município de Rio Branco, contemplando critérios de abrangência local e especificidades de desenhos de políticas educacionais que mereçam ser conhecidas. A escolha da Capital Rio Branco se deu, principalmente, em virtude da facilidade do acesso às escolas públicas e por se tratar do município acriano que possui o maior número de escolas estaduais, num total de 94 (noventa e quatro).

Como instrumento de coleta de dados, foi utilizado um questionário, com questões abertas e fechadas, previamente estabelecidas e devidamente

testadas. Sua aplicação foi feita junto a escolas que fazem parte das regionais⁶ em que o município de Rio Branco encontra-se dividido, tendo como respondentes os sujeitos responsáveis pela direção das unidades educacionais da rede pública do Estado do Acre.

Em virtude da necessidade de operacionalização da pesquisa, definiram-se como critérios para escolha dos sujeitos: tempo de atuação no magistério, tempo de ocupação da função de diretor e formação. Ao todo, foram nove respondentes, sendo um de cada regional, considerando, ainda, como critério, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Levou-se em consideração esse indicador para a escolha das escolas, sendo observadas as que obtiveram IDEB's maiores, menores e intermediários. Das nove escolas escolhidas, 03 (três) atendem os anos iniciais do EF, 03 (três) os anos finais do EF e 03 (três) o Ensino Médio.

A pesquisa valeu-se, também, de análise documental da Legislação Federal e Estadual que regulamenta a função de Diretor de Escola, tais como: a) **Federal:** CF/1988; Lei nº 9394/96 (LDB); Lei nº 11.738/08 (Piso Profissional); Lei nº. 8.112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais) e b) **Estadual:** Constituição Estadual (ACRE, 1989); LC nº. 14/87 (PCCS) e LC nº. 67/99 (PCCR); LC nº. 1.201/96 (Gestão Democrática); LC nº. 1513/03 (Gestão Democrática); Instrução Normativa n. 04/2004 (Diretrizes Administrativas e Pedagógicas da SEE); Decretos n. 5.592/2010 e 3.191/2014 (regulam os prêmios de VDP – Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional e VDG – Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional da Gestão Escolar do Acre) e a atual Lei de Gestão Democrática (Lei 3.141/2016).

SITUANDO O ACRE E SUA REDE DE ENSINO PÚBLICO

O Estado do Acre é um dos mais novos Estados da Federação Brasileira. Foi elevado à categoria de Estado em 15 de Junho de 1962, por lei sancionada pelo Presidente João Goulart. É o 15º em extensão territorial, com uma superfície de 164.221,36 km², correspondendo a 4,26% da região Norte e a 1,92% do território nacional. Localiza-se no sudoeste da Região Norte, fazendo limites internacionais com o Peru (O) e a Bolívia (S) e por divisas estaduais com os Estados do Amazonas

6 Para Melhor realizar acompanhamento das escolas, a equipe da Gestão da Secretaria de Educação do Estado do Acre, em 2015, dividiu o perímetro urbano da capital em 9 (nove) Regionais (antes eram 7), sendo que cada uma tem um coordenador pra a interlocução entre a Escola e o órgão central. São elas: Regional do Centro (que engloba 10 escolas); Regional do Universitário (10 escolas); Regional da Baixada I (10 escolas); Regional da Baixada (10 escolas); Regional do São Francisco (9 escolas); Regional do Tancredo Neves (9 escolas); Regional do Bosque (8 escolas); Regional do Belo jardim (10 escolas); Regional do Quinze (10 escolas).

(N) e Rondônia (L). Possui 22 municípios, sendo os mais populosos: Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Sena Madureira, Tarauacá e Feijó (ACRE, 2013).

De acordo com o censo (IBGE 2010/), o Acre possui uma população de 733.559 habitantes, dos quais 532.279 (72,56%) residem na zona urbana e 201.280 (27,44%) residem na zona rural do Estado. Quase a metade dessa população vive na capital Rio Branco, totalizando 336.038 habitantes. A quase totalidade vive na cidade, perfazendo um total de 308.545 (91,82%) e 27.493 (8,17%) na zona rural de Rio Branco (ACRE, 2013). A estimativa do Censo Demográfico do IBGE (2010) é de que o Acre possui em 2016, 816.687 habitantes.

Os principais indicadores sociais do Estado apresentam os seguintes números: taxa de analfabetismo de 13,8% e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,719 (IBGE, 2014); Índice de Desenvolvimento Humano-Educação (IDH-E) de 0,559 (IBGE, 2010). Tais indicadores levam em consideração a situação educacional da população adulta e a população em idade escolar (crianças e jovens), a alfabetização e o índice de frequência à escola. O número da matrícula inicial em 2015, de acordo com o Censo Escolar foi de 272.943 alunos, sendo o maior número no Ensino Fundamental, com 162.822 estudantes, 14.935 docentes e 1.649 estabelecimentos de ensino.

Em relação ao Índice da Educação Básica – IDEB, a rede estadual de ensino apresenta os resultados constantes na tabela abaixo:

Tabela 1 - Índice Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Pública do Acre-2015

	Anos Iniciais (1º ao 5º ano)	Anos Finais (6º ao 9º ano)	Ensino Médio
IDEB alcançado	5,5	4,4	3,5
Meta projetada pelo MEC	4,7	4,7	3,9

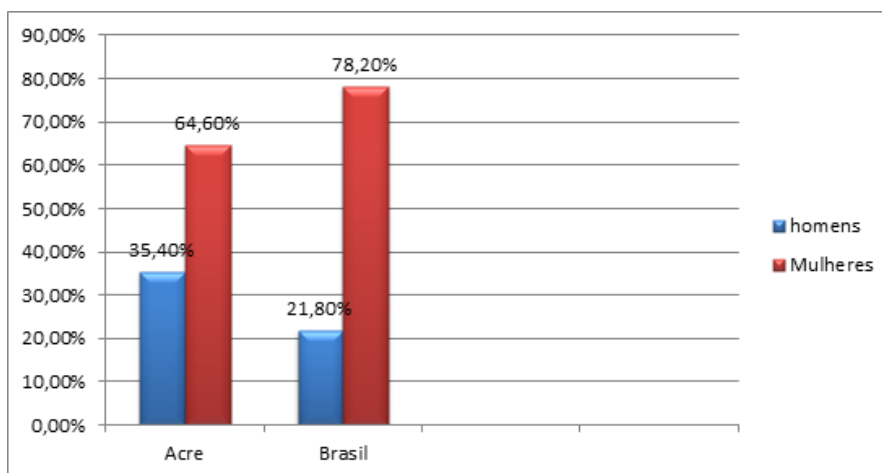
Fonte: MEC/INEP- adaptada da SEE.

A Rede acriana de ensino, conforme demonstra a tabela acima, superou a meta para os anos iniciais do EF, porém ficou abaixo das metas estabelecidas pelo MEC, tanto para os anos finais do EF, como para o Ensino Médio. O Ensino Médio vem se tornando um dos grandes desafios do ensino público acriano nesse aspecto, uma vez que, tanto na versão 2013, quanto na de 2015, sequer a meta do MEC foi alcançada.

O PERFIL DOS DIRETORES PARTICIPANTES DA PESQUISA

Nas escolas pesquisadas, em relação ao gênero, observa-se que a maioria dos diretores é do sexo feminino (55,5%) e 45,5% do sexo masculino. Quando se amplia o universo para todo o Estado, essa diferença permanece em favor das mulheres. Na rede estadual, temos 64,6% de mulheres exercendo a função de diretora e 35,4% de homens. Esses resultados se alinham ao perfil do diretor escolar do Brasil de acordo com Souza (2006), que aponta a forte marca do gênero no quadro geral no Brasil, e que segundo esse autor é o seguinte: 78,2% das direções escolares ocupadas por mulheres e 21,8% por homens. Comparando todas as regiões brasileiras, Norte e Nordeste apresentam o maior número de homens na direção, chegando a quase 33% no Norte. Pesquisas⁷ sobre gênero na profissão docente têm apontado para a feminilização da profissão nas escolas brasileiras, segundo Cruz (2015). São 72,8% professoras contra 22,8% de professores, segundo Souza (2006). Percebe-se uma simetria no perfil dos diretores e professores no aspecto Gênero nas escolas brasileiras.

Gráfico 1 - Comparação Diretores por Sexo entre o Acre e o Brasil



Fonte: SEE/2016 e Souza (2006) – elaborado pelos autores

⁷ Ver: O Perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensa, o que almejam. UNESCO 2004 (CRUZ, 2015).

Cabe destacar os casos dos municípios acrianos de Feijó (7 escolas), Epitaciolândia (4 escolas), Jordão (2 escolas) e Marechal Thaumaturgo (1 escola), nos quais as funções de diretores escolares da rede estadual de ensino são todas ocupadas por mulheres.

Em relação à idade, a grande maioria dos diretores que participaram da pesquisa encontra-se na faixa etária de 43 a 52 anos (74,4%), enquanto outra parte (25,6%) situa-se entre 53 a 63 anos. Como todos possuem mais de 20 anos de magistério na docência da Rede Pública do Acre, é possível afirmar que iniciaram suas carreiras ainda jovens, aproximadamente na faixa etária dos 20 anos de idade e que são profissionais experientes. Segundo Souza (2006), inicia-se a carreira em média até os 25 anos de idade. Descontando oito anos de mandato na direção de escola (equivalente a dois mandatos), temos profissionais com mais de 12 anos na docência.

A experiência desses profissionais na função de direção de escola varia de quatro a doze anos. Seis desses professores estão atuando na função de diretor entre quatro a oito anos, dois estão no primeiro mandato e apenas um tem experiência de doze anos na direção, ou seja, três mandatos, embora não consecutivos.

Sobre o tempo que estão atuando no exercício da função de diretor, sete diretores (77,78) exercem entre quatro e oito anos, portanto, estão no segundo mandato naquela escola, enquanto dois (22,22%) estão com menos de quatro anos, ou seja, no primeiro mandato. Em relação ao estado civil, cinco (55,56%) diretores são casados, dois (22,22%) divorciados e dois (22,22%) solteiros e têm em média cerca de dois filhos.

Quanto ao vínculo de trabalho com o Estado, para quase todos (89%) se deu por meio de concurso público e os outros 11% foram contratados antes da CF/88, não se submetendo, portanto, ao concurso. O mesmo percentual de 89% é aplicado aos professores detentores de apenas um vínculo empregatício com o Governo do Estado e, desses, 25% possui outro contrato na rede municipal de Rio Branco.

A FUNÇÃO

A forma de provimento à função de diretor de escola pública no Acre se dá com a combinação de duas modalidades: seleção e eleição (esquema misto). A primeira fase é realizada por meio de curso de formação com exame de

certificação⁸. Os aprovados nesta fase participam da segunda etapa, que consiste na escolha pelo voto direto da comunidade escolar.

Cruz (2015), ao analisar o esquema misto como provimento à função de diretor, conclui que “tende a satisfazer os partidários do concurso público e da eleição, uma vez que além de avaliar a competência técnica do candidato, também possibilita a aferição da liderança do futuro diretor com a participação da comunidade escolar” (CRUZ, 2015, p. 74). Nessa forma de escolha, portanto, são valorizadas tanto a capacidade técnica como a liderança do diretor. Assim, o Sistema de Ensino Estadual do Acre, ao definir essa modalidade como forma de escolha do dirigente escolar, busca profissional com este perfil: um diretor com conhecimentos técnicos na área de administração e educação, bem como um líder que faça a mediação entre as políticas e os fins educacionais na escola, contando com a legitimidade conferida pela comunidade escolar.

É uma modalidade que vem crescendo no cenário nacional. Segundo Cruz (2015), é utilizada em 22% das escolas de Ensino Fundamental no Brasil, com destaque para o Distrito Federal (68%) e nos estados do Acre (63,9%) e Minas Gerais (39%). Essa modalidade de escolha de diretor é considerada por Libâneo (2001) como a melhor forma de provimento à função, cujo processo deve conter: 1) prova escrita; 2) avaliação da formação profissional e competência técnica; 3) eleições, da quais a comunidade escolar deve participar.

Quanto aos níveis de satisfação com a função, a maioria dos diretores pesquisados (55,5%) está satisfeita com a função, apesar de considerá-la mal organizada e pouco atraente para bons profissionais (66,66%) e destaca como aspectos positivos da função: a participação dos pais na comunidade escolar; os resultados alcançados com seu trabalho; a formação como critério para ser diretor (curso de certificação); o princípio da gestão democrática; aprendizagem e os desafios enfrentados no cotidiano. Já os aspectos negativos são detalhados nas seguintes categorias: má remuneração; desvalorização profissional; falta de apoio da SEE; falta das condições necessárias para a realização do trabalho; aumento de trabalho, de responsabilidade e de cobrança e busca pela bonificação, sem se interessar de fato pela prática educativa e pelo exercício da gestão democrática.

Sobre a natureza do trabalho do diretor escolar, o aspecto administrativo foi apontado pela maioria (44,44%) como sendo o principal aspecto a lhe consumir no exercício da função, provavelmente por ser nesse aspecto que o diretor é mais

8 O último processo de certificação de diretores na rede estadual foi regido pelo Edital nº 02 /SEE/ AC, de 17 de julho de 2015, para o quadriênio 2016/2020, sendo pré-requisito para inscrição: ser professores do quadro efetivo da SEE em atividade, que tenham exercido função de magistério na rede Estadual de Ensino do Acre por período de, no mínimo, 5 (cinco) anos, na condição de servidor do quadro permanente do magistério, com formação de nível superior em curso de licenciatura plena, desde que não tenham sido condenados em processo administrativo nos últimos 5 (cinco) anos, conforme o artigo 6º da Lei Estadual Nº 1.513/2003.

cobrado, segundo Souza (2010). Já 22,22% apontaram o aspecto pedagógico e outros 22,22% optaram pela articulação dos aspectos administrativo/político/pedagógico e 11,11% opinaram pelos aspectos administrativo/pedagógico. Esses dados mostram que alguns diretores se reconhecem como sujeitos políticos.

Souza (2010) não vê sentido em procurar identificar dentre as faces administrativa, política e pedagógica aquela que resume o trabalho do dirigente escolar. Para ele, todas essas faces são inatas à função. Elas devem ser trabalhadas de forma articulada com os objetivos educacionais, contudo, em algum momento, será necessário dedicar-se a uma delas em especial. No mesmo sentido, Paro (2015) afirma que é possível que as atividades-meio (administrativas) e as atividades-fim (pedagógicas) possam coexistir numa mesma atividade. O autor reforça a ideia de que o importante antes de mais nada, é levar em conta os objetivos que se pretende com a educação. Então, na escola básica, esse caráter mediador da administração deve dar-se de forma a que todas as atividades-meio (direção, serviços de secretaria, assistência ao escolar e atividades complementares, quanto a própria atividade fim, representada pela relação ensino-aprendizagem que se dá predominantemente (mas não só) em sala de aula, estejam permanentemente impregnadas dos fins da educação

As atividades pedagógicas, os afazeres administrativos e as relações de trabalho são as que mais absorvem o tempo do trabalho do diretor de escola pública no Acre. Destas, a pedagógica é a mais apontada pelos dirigentes pesquisados, provavelmente por ser, reconhecidamente, o aspecto mais importante do trabalho do diretor e ser a atividade-fim da escola.

A pesquisa mostrou que as maiores cobranças e exigências quanto à atuação dos diretores recaem, principalmente, sobre a produção de resultados quantificados e de indicadores de desempenho, visando a melhorar o IDEB. Os gestores também destacam a implementação da gestão democrática, maior grau de formação e inovações pedagógicas, a necessidade de atuar como condutor das reformas escolares através da mobilização de sua equipe educativa, buscando implementar um modelo gerencial de administração baseada no funcionamento das empresas, maior rigor administrativo, mobilização dos recursos humanos e eficiência gerencial. Por fim, destacam o domínio das novas tecnologias educacionais.

As maiores cobranças, os diretores recebem na seguinte ordem: 1) da Secretaria de Estadual de Educação; 2) dos membros do Núcleo Gestor da Escolar (Coordenadores de Ensino e Coordenadores Administrativos); 3) dos Pais e Professores e 4) dos alunos. Cruz (2015) analisa essa questão da seguinte maneira:

O diretor se vê em situações que pouco pode de fato resolver somente com sua ação, pois o cotidiano da escola é muito dinâmico, e ao trabalhar com seres humanos, há que se considerar que professores, funcionários, alunos e pais exigem do diretor respostas e ações muitas vezes diferentes, porém visando o mesmo objetivo de organizar a escola para que atinja seus objetivos (CRUZ, 2015, p.50).

Em relação aos fatores atribuídos às mudanças significativas nos indicadores e na qualidade do ensino no Estado do Acre, que vem ocorrendo nos últimos anos, os diretores apontaram os seguintes: 1) Acompanhamento, supervisão do trabalho do professor pela direção e coordenação da escola e a política de formação; 2) o modelo de gestão escolar; 3) Controle da SEE e da escola sobre o desempenho dos alunos nos exames nacionais (SAEB, prova Brasil, Provinha Brasil), Plano de Carreira Profissional e condições de trabalho; 4) a Política salarial.

Os depoimentos a seguir revelam a percepção de alguns diretores sobre a função.

“Ser diretor hoje é desafiador. Eu acho prazeroso porque gosto de desafios, porém acho que é necessário maior valorização de nossa classe. Temos apoio da SEE, porém, órgãos como Ministério Público e Conselho Tutelar cobram demais e apoiam de menos” (DIRETORA 7).

“Gosto muito do que faço. Sou realizada profissionalmente. Não vejo o trabalho como árduo, penoso, ou seja, não sou vítima da gestão. Me propus ao cargo de gestor escolar, sabedora de todos os encargos” (DIRETORA 8).

“A gestão escolar não pode ser fortalecida se a autonomia não for plena, desde o processo de lotação dos profissionais nas escolas, passando pela matrícula dos alunos e poder das decisões tomadas pelas escolas” (DIRETORA 4).

A função de diretor de escola pública no Acre sofreu transformações a partir da década de 1990, com as reformas educacionais e as políticas implementadas na gestão educacional, acarretando aumento nas suas atribuições. O diretor passa a administrar recursos financeiros com as escolas transformadas em unidades executoras, passa a gerenciar os conflitos, cada vez mais frequentes, entre alunos/alunos, alunos/funcionários, em virtude do crescimento assustador da violência. Também por conta do atendimento a uma nova clientela, como é o caso dos alunos deficientes, com transtornos do desenvolvimento e altas habilidades/superdotados, pobres, de grupos minoritários da sociedade (índios, seringueiros, ribeirinhos, etc) que, até então, encontravam-se excluídos do processo formal escolar.

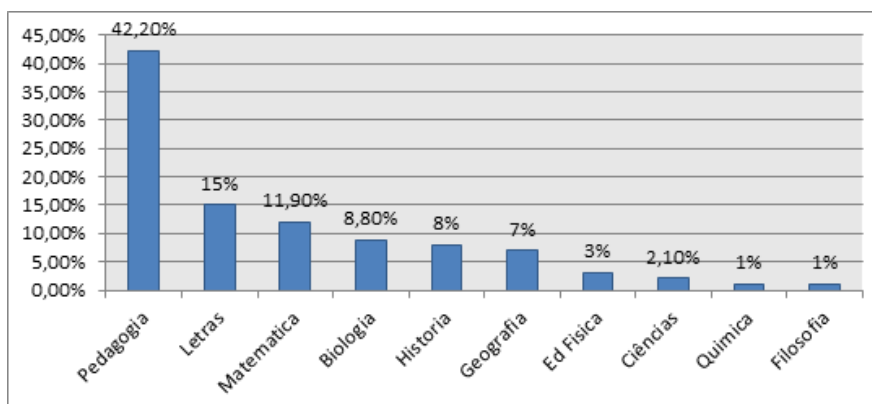
As avaliações em larga escala, a criação dos indicadores de qualidade, como o IDEB, têm contribuído para essa intensificação do trabalho, pois os diretores são cobrados e responsabilizados pelos resultados da escola, inclusive prêmios de

bonificação, como o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão – PAVDG, são condicionados a resultados nessas avaliações e ao cumprimento de metas.

FORMAÇÃO

A formação em nível superior para ser diretor escolar na rede pública no Acre é uma exigência da Lei 1.513/03, que normatizava tal função. Todos os diretores participantes desta investigação e do quadro geral da rede pública acriana apresentam essa formação. No quadro geral dos diretores da rede acriana de ensino, num total de 252 (eleitos em 2015), 42,2% são pedagogos e 57,8% são formados em outras licenciaturas, confirmando o que Souza (2006, p. 210) afirma: “A Pedagogia é muito presente como principal habilitação de formação superior dos diretores”.

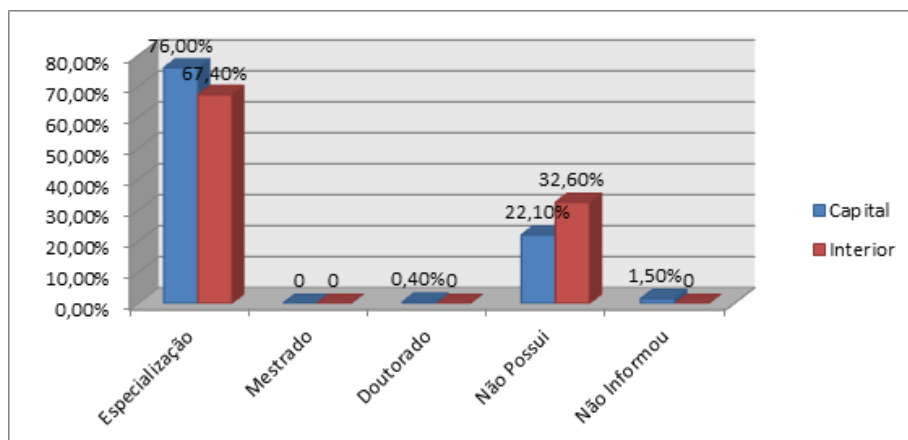
Gráfico 2 – Formação dos Diretores da Rede Estadual do Acre



Fonte: SEE/2016 – elaborado pelos autores

Em se tratando de Pós-graduação “*lato sensu*”, 70,8% dos diretores de escolas públicas do Acre possuem especialização, nenhum tem mestrado e um diretor (0,4%) tem doutorado na área de estatística. Estão assim distribuídos no que se refere à pós-graduação:

Gráfico 3 - Pós-Graduação dos Diretores da Rede Estadual



Fonte: SEE/2016 – Elaborado pelos autores

Nos dados disponibilizados pela SEE em relação à formação em pós-graduação “*latu sensu*”, o curso predominante é na área específica de gestão escolar, considerando todas as suas variações, como pedagogia gestora, planejamento e gestão escolar, administração escolar, planejamento e gestão escolar na educação básica, gestão administrativa e gestão escolar, nos quais 72 diretores realizaram estudos, o equivalente a 28,6%.

Sobre a formação específica para o diretor escolar, Paro (2003) assevera que a exigência dessa formação supõe que ela vai fornecer os conhecimentos necessários para dirigir bem a escola. O problema, segundo o autor, refere-se ao currículo das formações, principalmente no curso de pedagogia com habilitação em administração escolar, em que, quase sempre, é inadequado para dar conta da realidade da escola e sua gestão. Para ele, não há razão para privilegiar conteúdos da chamada “*gerência científica*” empresarial, como costuma ocorrer na formação do diretor escolar. É necessária uma formação do dirigente, como um educador, “que tenha familiaridade com os fins sociais da educação e as formas de alcançá-los” (PARO, 2003, p. 86).

Os estudos de Souza (2006) revelam que a formação específica não influencia muito a prática do diretor escolar, o autor aponta que pesquisas têm constatado que não há diferença nos resultados dos trabalhos desenvolvidos por diretores com formação específica e de diretores com outra formação docente.

Noutra direção, Alonso (1976) diz que o diretor escolar necessita de uma formação complexa e especializada para dar conta de compreender os objetivos da educação com uma formação social e política para interpretar adequadamente a realidade. Compartilha-se, aqui, dessa ideia, em virtude do papel fundamental do

diretor na contribuição da melhoria da qualidade da educação, liderando a equipe escolar na condução do Projeto Pedagógico da Escola, entre outras ações.

Souza (2006; 2010a e 2010b) diz que a formação inicial não parece ser o aspecto diferenciador de boas práticas na direção do trabalho escolar. O que poderia ter impacto seria a formação continuada, cujos conteúdos precisariam ter relação direta com a essência da função a ser desempenhada, ou seja, se o desejo é ter um diretor com natureza político-pedagógica, os conteúdos dessa formação, obrigatoriamente, deveriam focar nesse aspecto. Nesse caso, “Uma formação com enfoque gerencial e administrativo são (sic) secundadas por uma formação focada em questões relacionadas à política educacional, aos princípios do direito, à educação e à educação democrática” (SOUZA, 2010, p.176). Na questão que trata de participação em curso de formação continuada depois de eleitos, 55,5% dos diretores disseram que participaram, enquanto 44,5% não participaram. Esses cursos enfatizam, principalmente, aspectos administrativos (33,33%) administrativos/político/pedagógicos (22,22%); pedagógico (11,11%) e administrativo/pedagógico (11,11%).

O próprio curso de certificação oferecido na primeira etapa do processo misto (certificação/eleição) é revelador de uma formação aligeirada, oferecida pelo órgão central da educação acriana, que privilegia os aspectos administrativos do trabalho do diretor em detrimento de aspectos políticos e pedagógicos. A última formação foi oferecida por meio do Instituto Estadual de Educação Profissional Dom Moacyr, na modalidade de educação a distância, em 8(oito) módulos de aprendizagem⁹, por meio da internet, com duração de oitenta horas.

REMUNERAÇÃO

As escolas acrianas da rede estadual são classificadas anualmente de acordo com o número de alunos do CENSO/MEC do ano anterior (Art. 49 da Lei 1.513/03) e o vencimento dos dirigentes regulamentado pela Lei Complementar nº 67/99 que trata sobre cargos, carreira e remuneração dos profissionais do quadro da SEE, de acordo com essa tipificação estabelecida na Lei. As unidades escolares são classificadas em quatro tipos: a) Escola Tipo A (até 100 alunos); Escola Tipo B (101 a 900 alunos); Tipo C (901 a 2000 alunos) e Tipo D (acima de 2001 alunos). Para cada tipo de escola é definido um vencimento para seu dirigente, de acordo, também, com sua formação.

⁹ Os módulos abordam as seguintes temáticas: I – Fundamentos e Princípios da Educação e da Gestão Escolar; II – Planejamento e Organização do Trabalho Escolar; III – Monitoramento de Processos e Avaliação Institucional; IV – Gestão de Resultados Educacionais; V – Gestão Democrática e Participativa; VI – Gestão de Pessoas; VII – Gestão Pedagógica e VIII – Gestão Administrativa.

O último reajuste da tabela salarial dos diretores escolares se deu por meio da Lei Complementar nº 228/11, que vigorou até 2016, o que gerou muitas reclamações por parte dos diretores, afinal, foram cinco anos sem alteração dos vencimentos.

Tabela 2 - Tipificação das Escolas/Vencimento do Diretor

CLASSIFICAÇÃO	NUMERO DE ALUNOS	DIRETOR P1(N. Médio)	DIRETOR P-2 (N. Superior)
TIPO A	Até 100 alunos	-	-
TIPO B	De 101 a 900 alunos	2.300,00	5.200,00
TIPO C	De 901 a 2000 alunos	2.500,00	5.700,00
TIPO D	Acima de 2001 alunos	2.700,00	6.200,00

Fonte: Lei Complementar nº. 228 de 19 de julho de 2011 – elaborada pelos autores

Essa remuneração é considerada pelos diretores pesquisados como insatisfatória, apesar da maioria (55,55%) dizer que é possível viver com dignidade na função. Percebe-se, aqui, uma incoerência nas respostas, pois, como é possível uma remuneração ser insatisfatória e possibilitar viver com dignidade? Considera-se baixa a remuneração desses diretores, pois como diz CRUZ (2015, p.46), “a figura do diretor escolar e sua atuação vem ganhando destaque nos últimos anos como elemento de contribuição para a qualidade da educação” e que “o diretor como responsável pela gestão da escola, é o principal sujeito para a implementação das políticas que ali chegam” (CRUZ, 2015, p. 47). Era de se esperar que esse profissional do magistério, de elevada relevância no processo educativo, tivesse uma boa remuneração, como também os professores.

Compreende-se a questão salarial, a boa formação e boas condições de trabalho como fundamentais para a valorização dos profissionais. Para Paro (2000), o salário baixo é uma das causas mais importantes da baixa formação do professor, levando à queda da qualidade da força de trabalho e contribuindo para a evasão de pessoas qualificadas. Convém assinalar que uma das diretoras que participou da pesquisa não concorreu ao pleito de 2015 por essa razão, alegando que a remuneração do diretor no Acre é baixa.

Outro fator importante para análise da remuneração de um profissional é a sua jornada de trabalho. Embora obrigados a trabalhar oito horas/dia, cumprindo uma escala semanal que possibilite sua presença em todos os turnos de funcionamento da escola (como é o caso de duas escolas pesquisadas), cinco diretores (55,55%) disseram que trabalham 10 horas/dia, um (11,11%) trabalha

16 horas/dia, um (11,11%) trabalha 12 horas/dias e dois (22,22%) trabalham 8 horas/dia, evidenciando, assim, uma sobrecarga de trabalho junto a maioria dos participantes da pesquisa.

No caso do Acre, considerando um professor com 20 anos de serviço (caso dos diretores participantes da investigação) com um contrato, cujo salário é de R\$ 3.217,52 (cf. tabela salarial vigente) e um diretor de uma escola tipo B (a maioria das escolas pesquisadas), com salário de R\$ 5.200,00 (cf. tabela 11), a diferença salarial entre eles é de um pouco mais de 60%. Nas situações onde o diretor possui dois contratos, essa diferença aumenta para cerca de 80%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante todo este texto, procurou-se colocar em relevo questões associadas ao redirecionamento dado ao Estado brasileiro por meio da Nova Administração Pública, principalmente a partir da década de 1990, e as fortes repercussões desta no sistema educacional e na forma como as escolas vêm sendo administradas. O objetivo foi dar ênfase às pesquisas que são reveladoras de especificidades presentes no modo de governança das escolas no Estado do Acre. Nesse movimento, é imperioso reconhecer que, com os governos de cunho mais popular que ocuparam o poder no Acre desde 1999, o setor educacional registrou avanços, como: maiores recursos e investimentos direcionados para a educação; foram implementadas políticas de formação inicial e continuada; planos de cargos e salários, com pisos entre os melhores do Brasil; escolas com padrão arquitetônico, que supera o padrão de muitas escolas particulares, foram e estão sendo construídas; melhoria nos índices educacionais; implementação de políticas inclusivas, etc.

Contudo, esses governos não foram capazes de romper com a lógica gerencial que informa as políticas educacionais nos últimos anos e, por conta disso, foram perdendo de vista outras racionalidades, outras concepções, outras práticas pedagógicas que poderiam muito bem presidir todo esse percurso, numa linha mais democrática e menos gerencial. Concorde-se com Oliveira (215), quando afirma que não se podem perder de vista as contradições estabelecidas no interior do próprio Estado capitalista, que pode, em determinados momentos, dar ganho de causa aos trabalhadores, mas não romperá com a lógica que o fundamenta, lógica essa excludente, que nunca será capaz de incluir as demandas de toda a sociedade.

Tratando mais especificamente dos casos investigados nesta pesquisa, que envolveu a função, a formação e a remuneração dos diretores no Estado do Acre, mostrou-se que a organização da função não atende aos anseios dos diretores

da rede pública estadual. A formação inicial é considerada boa. Já a formação continuada é considerada pouca e insuficiente. No tocante à remuneração, aspecto fundamental na valorização do profissional, assim como os diretores, considere-se, aqui, insatisfatória, baixa e injusta, diante das atribuições e reponsabilidades de um diretor escolar, a remuneração adequada torna-se um desafio para a educação no Estado do Acre. Com uma tabela de vencimentos congelada há mais de quatro anos, com pequena diferença em relação ao salário do professor, o diretor de escola no Acre amarga dissabores e insatisfações em relação à sua remuneração, o que os deixa desmotivados, situação apontada por diretores que participaram desta pesquisa.

Em Julho de 2016, O Governo do Acre aprovou a Lei 3.141/16, que “dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre”. A partir de então, novas perspectivas em relação à função, à formação e à remuneração do diretor de escola pública no Acre se vislumbra, o que permite afirmar que este assunto não se esgota. Novas pesquisas são necessárias para revelarem a dinâmica da gestão escolar nas escolas acrianas, o que, por hora, não pode ser respondido nos limites deste artigo.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Constituição do Estado do Acre – 1989**. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <<http://www.aleac.ac.gov.br>>. Acesso em 01/07/2015.

_____. **Lei nº 1.513 de 11 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: www.al.ac.gov.br. Acesso em: 10/09/2015.

_____. **Lei nº 1.201/96**. Institucionaliza a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: www.al.ac.gov.br. Acesso em: 10/09/2015.

_____. **Lei nº 1.513 de 11 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: www.al.ac.gov.br. Acesso em: 10/09/2015.

_____. **Instrução Normativa nº 004/2004**. Estabelece diretrizes administrativas-pedagógicas no âmbito das escolas da rede estadual de ensino. Disponível em: www.sec.ac.gov.br. Acesso em: 12/09/2015.

_____. **Lei Complementar nº 14/1987** que dispõe sobre a criação do Plano de Cargos, Salários, Benefícios e Vantagens do Magistério Acreano e dá outras providências. Disponível em: www.al.ac.gov.br. Acesso em: 11/09/2015.

_____. **Lei Complementar nº 67 de 29 de Junho de 1999**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos profissionais do Ensino Público Estadual e dá outras providências. Disponível em: www.al.ac.gov.br. Acesso em: 11/09/2015.

_____. **Lei nº 228 de 19 de Julho de 2011**. “Concede reajuste salarial aos servidores ativos, inativos e pensionistas da Secretaria de Estado de Educação e Esportes - SEE.”. Disponível em: www.al.ac.gov.br. Acesso em 2/12/2015.

_____. **Lei Complementar nº 3.141 de 22 de Julho de 2016**. “Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre”. Disponível em www.al.ac.gov.br. Acesso em 10/08/2017.

_____. **Decreto nº 3.191, de 19 de Agosto de 2014**. Regulamenta o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP) dos servidores da Secretaria de Estado de Educação e Esporte de que trata o artigo 23-D da lei Complementar Estadual nº 67 de 29 de Junho de 1999, acrescido pela Lei Complementar nº 285, de 11 de Abril de 2014. Diário Oficial do Estado do Acre. Rio Branco-AC, 20 de agosto de 2015. Disponível em: www.diario.ac.gov.br. Acesso em 5/02/2016.

_____. **Decreto nº. 5.592, de 16 de Agosto de 2010**. Regulamenta o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – PAVDP, de que trata o art. 23-A, da Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999. Disponível em: www.diario.ac.gov.br. Acesso em 5/02/2016.

_____. **Acre em números 2013**. 9. ed. Disponível em: www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/e0c7fd0042426ebe9196b371c3911451/Acre2bNúmeros%2B2013. Acesso em: 30/11/2017.

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo, DIFEL, EDUC, 1976.

BARROSO, J. **O estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 26, nº 92, p. 725-751, Especial – Out. 2005.

BASSI, M.E.; DEBOVI, A.; SANDRINI, N.M.S. Carreira e remuneração do magistério público da educação básica no sistema de ensino estadual de Santa Catarina. **Educação em Foco**. Ano 15. N.19 junho, 2012. P. 57-80.

BALL, S. J. Cidadania Global, Consumo e Política Educacional. In: SILVA, L. H. da (Org). **A Escola Cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. República Federativa do Brasil: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso II do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em 20/11/2016.

_____. **Lei nº 9.394/96**. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf. Acesso em: 10/09/2016.

_____. **Lei nº 8.112 de 11 de Dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico do servidores públicos civis da união, autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil. Acesso em: 20/09/2016.

CASTRO, A. M. D. A. **Accountability e Empoderamento**: estratégias gerenciais na escola. Disponível em www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/12.pdf. Acesso em: 01/08/2017.

CRUZ, J. L. de O. **O Provimento do Diretor nas Escolas Públicas Brasileiras e suas Implicações na Gestão Escolar**. 2015, 125 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná.

DAMASCENO, E. A. **O Trabalho Docente no Movimento de Reformas Educacionais no estado do Acre**. 2010. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FREITAS, L. C. **Políticas de Responsabilização**: entre a falta de evidência e a ética. Cadernos de Pesquisa. V. 43, n 148, p. 348-365, jan./abr. de 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Senso Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

LIMA, I. G. e GANDIN, L.A. **Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação**: algumas ferramentas de análise. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n.1, p.69-84, jan/jun.2012

MELO, L. F. **Reformas educacionais e gestão democrática no Estado do Acre**: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola. 2010. 357 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte-MG.

OLIVEIRA, D. A. **A reestruturação do trabalho docente**: precarização e flexibilização. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, Set./Dez. 2004 1127. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

_____, D.A. **Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes**. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, n.92, p.753-775, Especial – out, 2005.

_____.D.A. **Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil**. *Educar em Revista*. Curitiba, Brasil, n. especial 1, p.17-35, 2010. Editora UFPR>

_____. D. A. **Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares**: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015

PARO. V. H. **Gestão Democrática da escola pública**. 3.ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. V. H. **Eleições de Diretores: A Escola pública experimenta a democracia**. 2. Ed. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. V. H. **Diretor escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortes, 2015.

SHIROMA, E.O. **Implicações da política de profissionalização sobre a gestão e o trabalho docente**. Revista Trabalho & Educação, v. 13, n 02. Ago/dez, 2004.

SOUZA, A.R. **Perfil da gestão Escolar no Brasil**. 2006. 285 f. Tese de Doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). PUC-São Paulo.

_____, A.R e GOUVEIA. A.B. **Diretores de escolas públicas**: aspectos do trabalho docente. Educar em revista. Curitiba. Brasil. n. especial 1. P. 173-190, 2010a. Editora UFPR.

_____. A.R. **Diretor escolar**. In: OLIVEIRA, D.A. DUARTE, A.M.C. VIERIA, L.M.F. Dicionário: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010b. CDROM.

LÚCIA DE FÁTIMA MELO é Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Acre (1992); Especialista em Currículo e Avaliação Educacional pela Universidade Federal do Acre (1996); Mestra em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Doutora em Educação no Programa em educação, conhecimento e inclusão social da UFMG na linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais: concepção, implementação e avaliação (2010). Professora adjunta da Universidade Federal do Acre, lotada no Centro de Educação, Letras e Artes, onde atua na Graduação nas seguintes áreas: Organização da Educação Básica e Legislação do Ensino; Gestão Escolar e Organização Curricular e Gestão da Escola e na Pós Graduação “Stricto Sensu”, Mestrado em Educação, onde ministra a disciplina Estado, Políticas Públicas e Educação e orienta estudos com foco nas políticas educacionais e na gestão escolar. Vice Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, Gestão Escolar, Trabalho e Formação Docente - GEPPEAC, com pesquisas nas linhas: políticas educacionais e gestão escolar. E-mail: lucia.educa@bol.com.br

MÁRIO ROBERTO MACHADO TORRES é Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Acre (1999). Especialista em Gestão Escolar (2001) e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Acre (2016). Professor na Secretaria Estadual de Educação e especialista em Educação na Secretaria Municipal de Educação de Bujari/AC. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração de Sistemas Educacionais, Direção de Unidades Escolares, Docência na Educação Básica e no Ensino Superior e na Formação de Professores. E-mail: mariobujari@hotmail.com

*Recebido em agosto de 2017
Aprovado em novembro de 2017*

Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública

Dilemmas of democratic management of education outside the context of New Public Management

Los dilemas de la gestión democrática de la educación frente al contexto de la Nueva Gestión Pública

LUZENIR POLI COUTINHO
ROSILENE LAGARES

Resumo: A gestão democrática é processo; enfrenta tensões entre o experienciado historicamente, concepções coexistentes e em disputa. No contexto da chamada Nova Gestão Pública, práticas contraditórias são difundidas e, ante o esforço de transformação e/ou construção de outra realidade e dilemas dele advindos, há estagnações, retrocessos e avanços. A partir dessa tese, objetiva-se neste ensaio discutir aspectos que têm favorecido ou dificultado a democracia. Evidenciam-se, nos conflitos de enfrentamento de dilemas, riscos de retrocessos autocráticos e necessidade de análise e esforço para a estes se contrapor.

Palavras-chave: Democracia. Política Pública Educacional. Gestão da Educação.

Abstract: The Democratic administration is proceeding; faces tensions between the experienced historically, coexisting conceptions and in dispute. In the context of the so-called New Public Management Practices contradictory are disseminated and, compared to the effort of processing and/or construction of another reality and his dilemmas arising, there estagnações, setbacks and advances. From this thesis, this essay aims to discuss aspects that have helped or hindered democracy. It is evident, in the conflict of facing dilemmas, risks of setbacks and autocratic need to analysis and effort to align them.

Keywords: democracy. Public Policy Education. Management of Education.

Resumen: La gestión democrática es un proceso; Se enfrenta a tensiones entre lo experimentado históricamente, concepciones coexistentes y en disputa. En el contexto de la llamada Nueva Gestión Pública, las prácticas contradictorias son difundidas y, ante el esfuerzo de transformación y / o construcción de otra realidad y dilemas de él venidos, hay estancamientos, retrocesos y avances. A partir de esa tesis, en este ensayo se objetiva discutir aspectos que han favorecido o dificultado la democracia. Se evidencia, en los conflictos de enfrentamiento de dilemas, riesgos de retrocesos autocráticos y necesidad de análisis y esfuerzo para contrarrestarlos.

Palabras clave: Democracia. Las políticas públicas de educación. La gestión de la educación.

INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação pública como princípio constitucional (BRASIL, 1988, art. 206) é uma conquista que advém de lutas históricas. O termo tem sido disputado por diferentes concepções. Debates são suscitados em diversos âmbitos, dados os diversos entendimentos a seu respeito.

Com o avanço global do capitalismo, a chamada Nova Gestão Pública adentra a política pública educacional brasileira nos anos 1990, no contexto das reformas neoliberais (OLIVEIRA, 2015), ressignifica termos como gestão democrática, participação e descentralização, promovendo uma série de contradições e dilemas.

Neste ensaio, apresentamos uma discussão que tem a gestão democrática no campo da educação como objeto, entendendo-a como processo que enfrenta oposições tensionantes entre o experienciado historicamente, concepções coexistentes e a disputa na construção de outra realidade. Ante o esforço dessa construção e dilemas dele oriundos, há inalterações, retrocessos e avanços.

A partir desse pressuposto, o objetivo é abordar aspectos que têm favorecido ou dificultado a democracia. Faz-se, para esse fim, uma abordagem de conjunturas, à luz de teóricos como Gramsci (1978), Coutinho (1979), Saviani (1981), Bordenave (1985), Bobbio (1986), Wood (2003; 2007), Chauí (2004), Azevedo (2011), Lima (2013).

Para uma exposição lógica, o texto está organizado em três seções: na primeira, levantamos, a partir do contexto atual, questões que instigam à pesquisa do tema; na segunda, abordamos a construção da gestão democrática como princípio constitucional e na terceira seção, discutimos dilemas produzidos no contexto do capitalismo e da Nova Gestão Pública, para que se vivencie o processo democrático, evidenciando-se o conflito para exercitar a democracia e dar conta das demandas emergenciais, assim como ter participação ativa nas decisões, sendo, ao mesmo tempo, coerente com a transformação/emancipação sócio-política. Ainda, apresentamos algumas considerações finais, entendendo que há muito a ser pesquisado e discutido a fim de se descortinarem textos e contextos relativos ao tema.

GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Carlos Drummond de Andrade, em seu célebre poema “Nosso tempo”¹, escreveu: “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei”. De fato, estar normatizado não é suficiente; é preciso que a normatização seja uma construção social e que seja efetivada.

Nesse sentido, consideramos importante resgatar que a gestão democrática como princípio constitucional da educação pública surge a partir de lutas históricas. Embora na década de 1930 (AZEVEDO, 2010), o Manifesto dos Pioneiros da Educação tenha apontado a necessidade de democratização da educação - a despeito de se fazerem presentes no documento concepções outras acerca desse conceito - esse conteúdo não foi tratado na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), que inaugura, na legislação, a necessidade de “traçar as diretrizes da Educação Nacional” (Art. 5º, inciso XIV).

Os ideais progressistas de educação são reassumidos na Constituição de 1946, na atribuição da discussão em torno das “diretrizes e bases da educação nacional” a uma comissão constituída por educadores de diversas tendências (SAVIANI, 2002). Entretanto, é após a reorganização partidária iniciada no final da década de 1970, que a gestão democrática vem a tornar-se princípio legal da educação pública, na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), art. 215, inciso VI.

Posteriormente, na Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (BRASIL, 1996) - em seu art. 3º, inciso VII, ressoa o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, estabelecendo que esta deva ocorrer na forma da LDBEN e “da legislação dos sistemas de ensino”. No art. 14, incisos I e II, fica disposto que as normas de gestão democrática dos sistemas de ensino deverão assegurar como princípios: a “**participação** dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e “das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (*Idem* - grifos nossos).

Cury (2002) sinaliza que a reflexão acerca dessa participação deve dar-se a partir do caráter da nossa Constituição (BRASIL, 1988): “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**”

1 Poema de Carlos Drummond de Andrade escrito duas décadas antes do golpe militar de 1964, no contexto da Segunda Guerra Mundial.

(art. 1º, § único). Desse modo, explicita que a democracia representativa não é suficiente; precisa de aperfeiçoamento com mecanismos de participação direta, com ampliação da cidadania.

Seguindo o ordenamento jurídico, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, aprovado por intermédio da Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), além de reafirmar o conteúdo constitucional, apresenta, dentre os princípios de formação dos professores e valorização do magistério, a vivência de formas de gestão democrática. No eixo de Financiamento e Gestão, define que cada sistema deveria implantá-la na forma de Conselhos de Educação, no âmbito do sistema; na forma de conselhos escolares com representação da comunidade educacional, no âmbito das escolas. A escolha de diretores é enunciada mediante garantia de competência e compromisso com a proposta definida pelos conselhos escolares. É também insistente a necessidade de controle social dos recursos por meio dos Conselhos de Educação. No documento, observa-se conteúdo bem voltado à necessidade de normatização da gestão democrática, às formas representativas de participação e ao controle dos recursos financeiros.

Com a aprovação do novo PNE (2014-2024), a gestão democrática ganha ênfase. A Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) a apresenta como princípio (art. 2º, VI) e como método de construção dos planos decenais de educação (art. 8º, § 2º) e define prazo de dois anos para que os entes federativos aprovem suas leis regulamentando-a. Além disso, o PNE traz uma meta (Meta 19) e oito estratégias especificamente relacionadas à gestão democrática, referentes à: constituição, formação e manutenção de colegiados (conselhos, fóruns, grêmios); participação das famílias e dos profissionais da educação; controle social e fiscalização dos recursos públicos e escolha de diretores, mediante mérito, desempenho e consulta pública.

Das leis à efetividade, um enorme hiato, pois, se foi por meio de lutas históricas que a gestão democrática chegou às normas, as disputas provenientes desse processo perpassam a continuidade progressiva dessa trajetória.

EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Parafraseando Azevedo (2011) perguntamos “O que há de novo em tão antigo tema?” (p. 411).

A afirmação de que a reflexão e a transformação/emancipação político-social estão no foco da educação que buscamos aparece, por vezes, em discursos docentes e documentos. Afinal, não tem sido esse o desafio que se coloca aos profissionais da educação e, mais especificamente, aos professores?! No entanto, em uma realidade bastante comum na educação brasileira, essa luta se trava em

meio a “heranças” que ainda não conseguimos superar. Dentre elas, a fragmentação do tempo e a definição de conteúdos previstos como parte das “expectativas de aprendizagem”, em organização curricular que, mantendo algumas características cartesianas, ora avança timidamente ora retrocede. Embora alguns trabalhem buscando um viés participativo, reflexivo e transformador, os traços do paradigma racional tecnológico aparecem na definição tempo/espço, conteúdo, sistema de avaliação e outros. O rompimento com esse paradigma é dificultado pela dinâmica da educação, que, no afã de dar respostas rápidas às pressões por resultados, cai no ativismo. Contreras (2002) sinaliza que os professores tendem a circunscrever sua ação e reflexão ao contexto da aula e à conjuntura mais imediata; por isso, acabam submetendo-se às rotinas.

Essa questão não diz respeito unicamente ao professor, mas a uma realidade guiada pela ‘fluidez’ mercadológica, pela competitividade. Refletindo sobre isso, podemos pensar em ‘tendência’ como inclinação/disposição natural ou como aquilo que leva alguém a agir de certo modo². Ser levado pode significar alienação; daí, surge a necessidade de reflexão à luz das teorias, a fim de se lidar com múltiplas determinações internas e externas; as primeiras, advindas da formação introjetada, da absorção de ideologias dominantes, e as demais, advindas de imposições regulatórias.

A construção histórica de nossa realidade nos coloca, pelo menos, em situação de conformação ou de enfrentamento ou, ainda, de resistência, considerando-se o limiar entre as defesas discursivas e nossas condições reais de existência frente ao sistema econômico, onde tudo se torna capital. Nesse sentido, Gramsci (1978) evidencia a relação de algumas condutas com a eficácia política das ideologias. Há de se fazer, portanto, um esforço dialético para romper com os paradigmas excludentes que naturalizam, reforçam e ampliam as injustiças e as desigualdades sociais. O percurso dialético é, então e sobretudo, democrático, pois não há antítese sem escuta, sem observação, sem consideração ao outro.

A experiência com a organização e a própria participação como membros de conselhos e fóruns de educação nos permitiu observar que a mobilização para comparecimento às reuniões e participação, de forma efetiva, nas discussões enfrenta obstáculos e demanda bastante esforço. Contudo, quando há um mover, ainda que incipiente, esses mecanismos evidenciam a riqueza da democracia como processo e valor (COUTINHO, 1979). A exemplo, destacamos a observação de um episódio ocorrido na avaliação, mediante a elaboração e aplicação de questionário, da oferta da educação integral feita por representantes de um Conselho Municipal de Educação. Em plenária, os conselheiros profissionais da educação debatiam o

2 Um dos significados de tendência apresentado no dicionário (Disponível em: <https://www.dicio.com.br/tendencia/> . Acesso em 16 dez. 2016, às 15h.)

resultado das entrevistas, enquanto a representante de pais, mães e responsáveis – senhora sem formação superior, que, com aparente timidez, ouvia o ‘pedagogês’ utilizado – depois de muito embate, levanta-se e, com sabedoria, interrompe, questionando: “Pessoal, eu não sou assim estudada como vocês e até pode ser que esteja errada, mas vocês não acham que a gente tinha de ouvir os alunos? Afinal, não é para eles que essa educação está sendo oferecida?!”.

Do exposto, também é possível questionarmos: Até que ponto a sociedade participa da definição e avaliação da política educacional? Que democracia está sendo vivenciada? Se a participação implica o envolvimento das pessoas na transformação da realidade político-social (BORDENAVE, 1985) e queremos transformação social, até onde avançamos, especialmente, quando se trata da educação? Estamos, de fato, dizendo ou estamos fazendo “eco”? Que concepções nos movem?

Bobbio (1986) destaca que a gestão democrática pressupõe a constituição de decisões coletivas e, por conseguinte, tem “prevista e facilitada” a ampla participação da sociedade. Essa participação exige esforço, tempo, espaço e construção das demais condições, pois a gestão democrática não é o caminho mais fácil, mais curto ou rápido, mas em nossa perspectiva é um processo formativo e de transformação/emancipação sócio-política. Na concepção crítica, ela é uma evolução dialética de aprendizado da cidadania ativa (WOOD, 2003) que requer proposição, debate e decisão coletivos em todas as dimensões e etapas; além disso, traz em seu escopo a descentralização do poder e o desenvolvimento da autonomia.

O desafio do desenvolvimento do processo democrático, ante as mazelas advindas do capitalismo, coloca-nos frente a dilemas que precisam ser discutidos e confrontados.

DILEMAS NO CAMPO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O contexto da Nova Gestão Pública: “nem tudo que parece é”; nem tudo que é parece.

Segundo Oliveira (2015), em se tratando de sociedade capitalista, as relações sociais que acontecem em nível de Estado podem ser menos ou mais favoráveis a determinada classe, mas elas estarão sempre em defesa do capital.

Nessa perspectiva, é possível observar que, quando sobressaem medidas que vão na contramão dos desdobramentos da expansão mercadológica, uma das estratégias adotadas pelo neoliberalismo é a posse de termos constantes na pauta de reivindicação popular. Assim, discursos e planos com viés de exploração econômica simulam atendimento aos anseios daqueles que se encontram na base

da pirâmide social e passam a ser aceitos ou incorporados. Contudo, diferente do que parece, esses termos são ressignificados tendo como objetivo fazer cumprir os interesses econômico-corporativos, que tendem a aumentar a desigualdade social e problemas dela provenientes.

É com essa perspectiva que, na década de 1990, a Nova Gestão Pública adentra a realidade brasileira no contexto de reformas reestruturantes que, sob pretexto de modernização do Estado, contribuíram para o “esmaecimento da noção de direito e da concepção de público que, nos anos de 1980, orientou o processo constituinte brasileiro” (OLIVEIRA, 2015, p. 630).

Com a Nova Gestão Pública, transpondo os critérios do mercado econômico privado para o campo da educação, o neoliberalismo orienta uma série de medidas justificadas, contraditoriamente, como forma de “atender às exigências dos movimentos sociais por maior participação” (Idem, p. 631). É sob a égide desse argumento que a descentralização e a participação tornam-se ‘bandeiras’; a primeira toma contornos de desconcentração, com envolvimento apenas na implementação e execução; a segunda, como instrumento para referendar algo previamente determinado ou para decisão em torno dos processos de execução, dentro de limites já definidos. A sociedade civil é chamada à ‘parceria’ em que o envolvimento no nível individual e coletivo é buscado com o objetivo de criar soluções para problemas estruturais e de ordem geral. Nessa perspectiva, ‘participação-parceira’ significa, quase sempre, diminuição de custos e, logo, progressiva ausência do Estado.

Nesse contexto, termos como regulação e governança ganham força e a avaliação é destacada no âmbito das políticas públicas com diversos sistemas de avaliação e testes, cujos índices são perseguidos e, por vezes, utilizados como parâmetro na distribuição de recursos e na adoção de medidas meritocráticas (abonos, décimo-quarto salário e outros).

Destacamos que Oliveira (2015), citando Delvaux (2007), esclarece que o termo *governance* surgiu nas últimas décadas do século XX, como resposta a uma demanda de estruturas de poder e governo infra e supra estatais, uma forma de limitar “a perda de eficácia nos processos decisórios que são cada vez mais especializados e compartimentados” (p. 633). Os principais difusores desse termo são o Banco Mundial e a Terceira Via.

No rol de medidas da Nova Gestão Pública, aparecem ainda as privatizações (na educação, sob forma de terceirizações), a adoção da gerência da qualidade total e da lógica da mensuração (tecnicista), a incorporação do empresariado aos debates educacionais. Com isso, mesmo a discussão sobre o currículo nacional adquire ênfase em organizações desse meio: Movimento Todos pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Unibanco e Instituto Ayrton Senna,

entre outros. Não obstante, avaliação, desenvolvimento de projetos e programas parecem negócios, onde recursos públicos são disputados por institutos, ONG e empresas de consultoria (OLIVEIRA, 2015).

O que podemos ver é que a Nova Gestão Pública ganha espaço no Brasil em 1990, mas tem se potencializado, gerando enormes contradições. Nesse contexto, a busca pela efetivação da gestão democrática é recheada de dilemas, onde encontramos oposições e vislumbramos possibilidades. São forças conflitantes que coexistem e tensionam o processo democrático, como destacamos.

Coletividade X Individualidade: “farinha pouca, meu pirão primeiro”³

Considerando que a sobrevivência diante do sistema econômico perpassa a necessidade monetária e a manutenção do emprego trilha a ‘competividade’, como realizar um processo democrático e agir coletivamente quando temos o individualismo difundido, exaltado e incorporado nas práticas cotidianas? No receio de perder algo de cunho pessoal ou de determinado *lobby*, aparecem defesas nem sempre direcionadas ao objetivo de combater a desigualdade e promover justiça.

Essa transformação social exige que a reflexão e a ação individual (não individualista) sejam agregadas a um processo coletivo e dele sejam agregadoras. Lima (2013) argumenta que é nas mobilizações e nas lutas conjuntas que se exerce a gestão democrática e se promovem mudanças.

Entretanto, Wood (2007) destaca a incompatibilidade entre democracia e capitalismo, pois onde impera a ganância e a acumulação de bens monetários há hierarquização das relações e a convivência entre pares fica impossibilitada, por se tratar de uma sociedade estratificada conforme o poder econômico.

Dinâmica Inclusionista x Tendências Segmentadoras e Marginalizantes: o poder do mercado

Democraticamente, pensamos em processos que primem pela igualdade, aqui tratada na perspectiva da equidade, uma dinâmica de inclusão daqueles que, por vezes, deixaram de ter vez e voz. Contudo, o poder econômico traz tendências segmentadoras e de marginalização, que vão desde as condições para sobrevivência até o *status quo* advindo do capital acumulado pelo sujeito e/ou sua ascensão ao poder. A indicação desse tensionamento é feita consoante as afirmações de Lima

3 Segundo o Dicionário de Expressões, um ditado popular: “diz-se de quem age egoisticamente pegando logo para si quando a quantidade não é suficiente para todos”. (Disponível em <http://www.dicionariodeexpressoes.com.br/busca.do?expressao=Farinha%20pouca,%20meu%20pirao%20primeiro>. Acesso em 23 fev. 2016).

(2013), teórico que também explicita que o indivíduo capitalista tem suas escolhas definidas pelo mercado. Assim, não é mais ser humano passando a ser capital humano.

Segundo Wood (2003), o capitalismo promoveu uma tendência à apatia, pois sufocou o sujeito enquanto ser social, diluindo a política e a cidadania. Os ideais democráticos foram deturpados porque a liberdade e a igualdade não coadunam com desigualdade social e a exploração econômica.

Para além das forças tensionantes e opositoras ao processo democrático, enfrentamos dilemas existentes entre fazer valer seus princípios e, ao mesmo tempo, intervir na realidade em condições adversas constitutivas de invólucro do sistema econômico e de alienação historicamente construídos.

Proposição, Debate e Construção Coletiva X Atendimento às Demandas Emergenciais

Um processo democrático legítimo (COUTINHO, 1979) é formativo; requer tempo para proposição, debate e construção coletiva. Isso não significa esgotar tudo até ficar perfeito, mas aproximarmo-nos, progressivamente e em sociedade, daquilo que nos leva ao objetivo de justiça e igualdade social. Contudo, existem demandas emergenciais que também precisam ser resolvidas. Cáímos, então, na famosa ação de ‘trocar a roda com o carro andando’ e eis aí o dilema. Como fazer para que o processo democrático (o carro) não pare, retroceda ou se perca sendo atraído por percursos históricos autocráticos e, ainda, dar conta das demandas que surgem (trocar a roda) nesse caminho? Nesse sentido, por vezes o foco se mantém na roda e se perde a visão de aonde de fato queremos chegar. Ressaltamos, então, que não se perder, dentre outras coisas, implica a necessidade de discernir entre as demandas sociais e as demandas mercadológicas do interesse de uma minoria privilegiada cujo objetivo é a acumulação de mais capital.

Com base em Chauí (2004), a instalação da democracia produziu a retirada do poder dos aristocratas e, na medida em que isso foi acontecendo, a cidadania passou a ser exercida e fortalecida nas discussões e deliberações realizadas nos momentos coletivos das assembleias. Desse modo, a história nos mostra que, por vezes, a dificuldade de identificar as demandas realmente importantes para fazer valer os princípios democráticos não é algo desejável à estrutura de poder e exploração econômica. O ativismo é, então, uma arma contra a reflexão e o descortinamento das reais razões que movem profissionais, alunos e pais à produção célere e ao efeito reflexo (não reflexivo) de tão somente atender às demandas. Nesse sentido, questionar é preciso e, aí, não se trata apenas de fazê-lo em relação aos outros, mas também de realizar autoquestionamento. Que razões e finalidades estão nos movendo?!

Entre os quesitos básicos de implementação da gestão democrática, estão, segundo Lima (2013), “gostar de participar, querer participar, ter conhecimento do objeto de participação, se reconhecer neste objeto e ter o poder de participação nas tomadas de decisão” (p. 31).

Nessa perspectiva, podemos observar que outro dilema presente na efetivação da gestão democrática, tanto na escola quanto na dimensão do sistema de educação, é o enfrentamento das dificuldades de participação, uma vez que é forte o movimento contrário à efetivação de condições para exercê-la.

Importa ressaltar que o capitalismo deturpou o sentido de gestão e de democracia, buscando conformá-los à centralidade do mercado. Na contemporaneidade, há oposição entre a perspectiva tradicional (neoliberal) e a perspectiva crítica de gestão, de democracia e, consequentemente, de participação. Para a primeira, participar se reduz a um processo tático por meio do qual as massas populares são organizadas na defesa de interesses econômico-corporativos (COUTINHO, 1979). A partir desse modelo, temos, no campo da educação, a concepção de gestão compartilhada na qual a participação é um instrumento de controle e de validação de decisões definidas previamente. A possibilidade de decisão existe apenas no campo da execução, conforme limites previamente estabelecidos.

Angus (2001) destaca princípios da gestão empresarial apresentados nesse modelo: ênfase na eficiência e eficácia, com foco na instrução quanto aos modos e procedimentos; desconcentração das ações; incentivo à competição entre escolas como forma de atração de alunos devido aos índices obtidos (quota de mercado) e/ou para ter mais financiamento; os gestores (líderes de visão) são aqueles que, por força moral, podem estabelecer uma ordem negociada e, por isso, assumem lugar estratégico para difusão dos ditames do poder central.

Na perspectiva crítica, em direção contrária a esse modelo, o sentido de gestão democrática e, por conseguinte, de participação é o de um processo formativo, de transformação sócio-política, uma evolução dialética de aprendizado da cidadania ativa (WOOD, 2003). Desse modo, exige que haja condições, mecanismos e espaços para que a sociedade discuta e delibere, com efetividade, implicando organização do trabalho cooperativo, que, ao invés de firmar-se na competitividade, promove o exercício do poder em relações de complementariedade e não de hierarquização.

Pelo contexto de dilemas, as condições de participação não serão dadas. Antes, devem ser construídas no processo de enfrentamento, repelindo discursos e atitudes imobilizadoras e conformistas. Nesse sentido, sobressaem

duas premissas: i) aprende-se a participar, participando; ii) a participação ativa cinde espaços, rompe com condicionantes, luta por condições, agrega e organiza-se junto a outros, formando um coletivo.

Então, o dilema - sendo a oposição e a possibilidade constitutivas do dilema - é: se é preciso querer participar e decidir fazê-lo ainda que não gostemos do esforço tensionante que esse exercício produz, é a partir dele que o coletivo se fortalece e passa a 'poder' participar e decidir. Mais que mera paixão, é preciso intencionalidade, um mover consciente e, por isso, decisão é *sine qua non*⁴ do início do processo e, também, de sua efetividade. Para gostar de participar é preciso decidir fazê-lo e onde a participação é cerceada existe dificuldade para decidir; onde ideologias camuflam as reais intenções existe alienação e, conseqüentemente, a dificuldade de cindir espaços.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Com a Nova Gestão Pública, vai-se perdendo a perspectiva da educação enquanto direito social, como bem público. Contudo, educação não é mercadoria; não é algo a ser pensado apenas por especialistas e técnicos, por uma pessoa ou por um grupo. Não se pode transpor princípios fabris às escolas, sobrecarregando e impedindo a reflexão. Não se trata de custo-benefício, mas de investimento e ganhos sociais.

Nesse sentido, destacamos que a gestão democrática na política pública é, sobretudo, formativa, pois, especificamente na educação, implica: mediação de conflitos; escuta de projetos opositores; esforço tensionante para formulação de antítese e síntese; possibilidade de lidar com escolhas equivocadas, ainda que coletivas, para aprender com os próprios erros. Significa, cotidianamente, fazer o enfrentamento dos dilemas advindos de um processo que se dá em meio a concepções e projetos societários diversos, sensibilizados para a ideia de que as chances sejam constitutivas dos próprios dilemas.

A curvatura da vara (SAVIANI, 1981) deveria ir à direção oposta para, enfim, chegar a seu eixo. Contudo, na luta pela eliminação de preconceitos, outros estão sendo gerados; na busca pela liberdade, exercita-se a falta de respeito; no lugar da gestão democrática, condutas de gestão *laissez-faire*. Sendo assim, equilibrar a vara implica pensar e discernir entre o que deve ser reformulado e aquilo que deve ser mantido; é, por vezes, 'nadar contra a corrente'. Desse modo, diante da possibilidade de desgastes pessoais e coletivos, existe uma busca por

4 Expressão que originada do termo legal em latim que pode ser traduzido como "sem a/o qual não pode ser". Disponível em: <https://www.significadosbr.com.br/sine-qua-non>. Acesso em 13 mar. 2017.

soluções prontas e rápidas. O risco iminente é de que, novamente, curve-se a vara a sua posição anterior, considerando a ‘onda’ de retrocessos que perpassa o Brasil e outros países.

Como na história do menino que foi condicionado a desenhar flor vermelha de cabo verde (BUCKLEY, s.d.), temos observado a volta de práticas que se encontravam em processo de arrefecimento. Cabe-nos questionar a que horizonte esse caminho nos levará. É preciso que haja análise e esforço na efetivação de políticas públicas educacionais que primem por processos de gestão democrática; que não caiam nem no autoritarismo nem na libertinagem ou no *laissez-faire*.

REFERÊNCIAS

ANGUS, L. Participación Democrática o Gestión Eficiente del Centro: la situación social y política de la autonomía escolar. In: SMITH, John (ed.). **La Autonomía Escolar: uma perspectiva crítica**. Tradução: MANZANO, Pablo. Ediciones Akal, S.A., 2001, p. 19-44

AZEVEDO, F. **O manifesto dos pioneiros da educação nova**. Coleção Educadores. Brasília, Ministério da Educação. Domínio Público, 2010. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>. Acesso em 20 dez. 2016.

AZEVEDO, J. M. L. de. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBPAE** – v. 27, n. 3, p. 361-588, set./dez. 2011.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: em defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 6. ed., 1985.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2014.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394**, de 20 de dezembro. Brasília: Senado Federal, 1996.

_____. Assembleia Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: jan 2017.

BUCKLEY, H. E. **Os gostos e as cores**, in: <http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=11137>. (reescrito por Sergio Simka, s.d.).

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2004.

CONTRERAS, J. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

COUTINHO, C. N. A Democracia como Valor Universal. SILVEIRA, E. **Encontros com a Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1979, p. 33-47.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.

DELVAUX, B. L'action publique, ou analyser la complexité. **Revue de la littérature** (partie 4). Knowledge and Policy in education and health sectors. Brussels, jun., 2007.

GRAMSCI, A. Americanismo e fordismo. In: **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978, p. 311-339.

LIMA, A. B. de. Adeus à Gestão (Escolar) Democrática. **Revista @rquivo Brasileiro de Educação**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 27-50, 2013.

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015

SAVIANI, D. Escola e democracia ou a teoria da curvatura da vara. **ANDE**, Ano 1, nº 1 p. 22-33, 1981.

_____. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 4 ed., 2002.

SILVEIRA, L. P. C. da; LAGARES, R. Educação e Gestão Democrática: dilemas e chances. **38ª Reunião Nacional da ANPED**. Anais... São Luiz: Universidade Federal do Maranhão, 2017.

_____; _____. **Política e Educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 5. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Estado, Democracia e Globalização. In: AMADEO, J.; BORON, A.; GONZALEZ, S. (org.). **A Teoria Marxista Hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 381-393.

LUZENIR POLI COUTINHO é Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), Espc. em Gestão da Educação Municipal pela (UFT/Pradime, 2015), profa. da rede pública municipal de educação de Palmas, membro do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Políticas Curriculares e Educativas (NEPCE), no Subgrupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (EpeEM). Integrante do Grupo de Pesquisa da Rede Mapa (Gestão democrática do Ensino Público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino) e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsSPE). E-mail: luzenirpoli@yahoo.com.br

ROSILENE LAGARES é Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG, 2007), profa. da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e do Programa de Pós Graduação em Educação; Diretora da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE) no Tocantins, uma das líderes do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Políticas Curriculares e Educativas (NEPCE) e do Grupo de Pesquisa História, Historiografia, Fontes de

Pesquisa em Educação da UFT; coordenadora do Subgrupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (EpeEM), do Projeto de Pesquisa da Rede Mapa (Gestão Democrática do Ensino Público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino), no Tocantins; e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsSPE). E-mail: roselagares@uft.edu.br

Recebido em agosto de 2017

Aprovado em outubro de 2017

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.