



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6193 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

POLÍTICAS E GESTÃO EDUCACIONAL: APONTAMENTOS E REFLEXÕES EM PRODUÇÕES RECENTES DA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Marco André Serighelli - UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

Elton Luiz Nardi - UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA

POLÍTICAS E GESTÃO EDUCACIONAL: APONTAMENTOS E REFLEXÕES EM PRODUÇÕES RECENTES DA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Longe de ser uma novidade, a educação brasileira segue por momentos de turbulências no plano das decisões políticas. As evidências dão conta de que as políticas educacionais recentes pouco têm alcançado em termos de realizações fundamentais, razão pela qual o tema segue sendo presente na agenda de estudos e pesquisas da Área.

As atuais políticas educacionais são, em grande medida, repercutidas por reformas realizadas pelos governos brasileiros no final da década de 80 e, principalmente, nos anos de 1990, notadamente sob o discurso da necessidade de modernização e profissionalização do sistema educacional. A grande tarefa política desse período foi sendo declarada como de “reconstrução” do Estado, num flagrante movimento de contrarreforma (BEHRING, 2008).

Cabe lembrar que a economia brasileira, em meados dos anos de 1970 e início dos 80, fora marcada pela reestruturação produtiva, crescimento distorcido e globalização que motivaram uma crise do Estado, em meio à redução das taxas de crescimento econômico, do aumento das taxas de desemprego e da alta taxa de inflação, essas que tem sido marcas mundiais da nova configuração social. É nesse cenário que desponta a agenda neoliberal no Brasil (BEHRING, 2008), haja vista que, no início dos anos de 90, com o enfraquecimento do Estado, o projeto de Estado mínimo encontraria um campo propício para sua ascensão. Conforme Bresser Pereira (1998, p. 49), essa teria sido

uma condição necessária da reconstrução do Estado – para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Nessa reconstrução do Estado estão imbricadas medidas de privatização, publicização e terceirização, de modo que sua presença se manifestaria apenas em atividades consideradas “essenciais” e de primeira ordem. Tratar-se-ia de um Estado com menor erro de cálculo econômico, reativo ao desperdício de recursos escassos.

Nessa perspectiva, a reforma educacional ganhou força, principalmente, pelo fato de o setor ser parte importante de um projeto de sociedade. A gestão educacional, consoante essa realidade, também foi coberta por discursos sintonizados com os requerimentos decorrentes dessa minimização do Estado, de que são evidências: a desconcentração; a municipalização; o chamamento à participação; e uma vulgarização da noção de gestão democrática. Essa mostra de evidências nos permite dimensionar por onde as políticas e a gestão educacional foram sendo “modernizadas” no contexto dos anos de 1990, abrindo caminho para a “equidade” e a “qualidade” do ensino. -

Presente nos discursos laudatórios dessa modernização, a melhoria da qualidade da educação – implicando a gestão educacional – está diretamente associada a resultados capazes de dimensionar quantitativamente a eficiência do sistema educacional, mantendo-se conectada com a racionalização administrativa, privatização e corresponsabilização da sociedade. De acordo com Shiroma e Evangelista (2011, p. 133), trata-se de um formato de gestão calcada

[...] no estabelecimento de acordos de resultados entre órgãos formuladores de políticas públicas e entidades voltadas à prestação de serviços. Tais acordos têm por base o binômio “autonomia e responsabilização”, por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão.

Guiando-nos pelo objetivo de analisar como as produções científicas brasileiras da área da educação, publicadas recentemente, têm situado o debate acerca das políticas e da gestão educacional, foram estabelecidos, inicialmente, alguns critérios de busca de materiais, com base nos quais foi efetuado o levantamento e processada a análise.

Inicialmente, foram estabelecidos descritores para o processo de levantamento – *políticas educacionais, gestão educacional, política e gestão educacional* –, cuja incidência recaiu no título e resumo dos trabalhos. Na sequência, passamos à busca pelos trabalhos no Portal Periódicos Capes e SciELO, considerando *artigos* como tipo de documento, todos publicados no idioma português, de âmbito nacional, vinculados à área da Educação, revisados por pares e com publicação compreendida entre 2016 e 2019. Excluídas as produções repetidas, a resultante foi a identificação de 47 publicações no período enfocado.

Com base no conteúdo do resumo, da introdução e das considerações finais dos trabalhos, foram identificados os focos dos debates ali contidos, o que resultou no agrupamento das publicações em quatro eixos: *Estado e políticas educacionais; Gestão educacional; Sistemas de ensino; e Avaliação e regulação*. Embora haja conexões entre os eixos, o agrupamento consistiu em estratégia didática para a sistematização e análise do conteúdo das produções, segundo o objetivo anunciado.

A partir da sistematização inicial, contendo autor, data, título, autores recorrentes (citados), abordagem (resumo do objetivo e resultados), as publicações foram associadas aos eixos temáticos. Esse processo desaguou no seguinte quadro geral: 11 trabalhos (23,4%) vinculados ao eixo *Estado e políticas educacionais*; 29 de trabalhos (61,7%) relacionados ao eixo *Gestão educacional*; três trabalhos (6,4%) associados ao eixo *Sistemas de ensino*; e

quatro trabalhos (8,5%) vinculados ao eixo *Avaliação e regulação*. Uma primeira síntese dessa sistematização geral permitiu identificar que, do universo de trabalhos levantado, 41 tratam da Educação Básica (87,3%) e os demais da Educação Superior (12,7%).

Tendo em vista a incidência majoritária de publicações associadas aos eixos *Estado e políticas educacionais* e *Gestão educacional*, optamos, no presente trabalho, por focalizar o respectivo conjunto de publicações (85,1% dos trabalhos levantados), considerando-o representativo do debate recente acerca das políticas e da gestão educacional, em produções científicas brasileiras da área da educação entre 2016 e 2019.

Os trabalhos associados ao eixo *Estado e políticas educacionais* estão distribuídos nos quatro anos do período enfocado. São quatro publicações de 2016, duas de 2017, duas de 2018 e outras três de 2019. Em sua maioria, os trabalhos são resultantes de pesquisas documentais e/ou revisão bibliográfica, e os autores mais recorrentes, considerando o referencial teórico, são: Fernando Luiz Abrucio; Vera Maria Vidal Peroni; Gaudêncio Frigotto; Dalila Andrade Oliveira; Dermeval Saviani; Dennis J. Palumbo; Paulo Freire; Luiz Carlos Bresser Pereira; István Mészáros; e Flávia Obino Corrêa Werle.

A maioria dos textos traz, como pano de fundo, o contexto dos anos de 1980 e, principalmente, o período das reformas educacionais, identificado com a década de 90, período esse marcado por uma reorganização das políticas públicas, bem como, por um tensionamento entre os interesses da burguesia e a necessidade de atender minimamente demandas mais imediatas da classe trabalhadora. Em boa parte das produções, os autores apontam como resultado de suas pesquisas a ausência do Estado no tocante à responsabilidade pela educação. Denunciam, entre outros aspectos, a emergência de políticas de descentralização das funções, a par da centralização do poder decisório.

Alguns textos abrem espaço para análise de conjuntura, partindo, principalmente, de seus objetos de pesquisa, em geral abstraídos de suas múltiplas relações. Alguns autores, entretanto, tendem a relacionar seus temas com a realidade social atual, como o fazem Assis e Silva (2017, p. 188), em debate sobre a política educacional no contexto das relações federativas, quando destacam:

[...] em obediência ao que preceitua a Constituição Federal de 1988, as metas prioritárias desse novo plano continuam sendo a universalização do ensino, a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade da educação. É inegável que houve um grande avanço [...] em relação à educação, porém, nos estranha observar que na prática falta muito para sua efetivação. Sabemos da existência de cidadãos que ainda não acessaram o direito à educação pública e de qualidade, referenciada pela Constituição Federal.

Em geral, os estudos também investem em análises sobre o contexto das políticas educacionais no país e, em alguns casos, aprofundam reflexões sobre o que consideram fragilidades dessas políticas. Girotto (2019, p. 3), por exemplo, referindo-se à questão da mudança curricular introduzida pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), destaca que

[...] a BNCC não busca enfrentar as desigualdades educacionais brasileiras, uma vez que não discutem as condições materiais das redes de ensino no país. Apesar de existirem elementos que poderiam contribuir para essa problematização, tal como o debate sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), presente no Plano Nacional de Educação (2014–2024), e que deveriam, em nossa perspectiva, estar atrelados a

qualquer proposição de mudança curricular, há uma lógica de gestão da política educacional que busca segmentar os debates.

Alguns trabalhos também se voltam à proposição de soluções ou medidas endereçadas a melhorias na política educacional. É o caso do estudo de Werle (2016), quando aponta que o desenvolvimento local interfere na produção de políticas locais, pois os atores se reconhecem nas suas ações. Segundo a autora,

[...] a autonomia política local e o desenvolvimento territorial, local e regional estão associados e iluminam as discussões acerca da educação municipal, reafirmando que o território não é apenas um suporte físico dos elementos naturais, mas um espaço apropriado pelo homem (WERLE, 2016, p. 159).

Vinculado à noção de território ocupado, assinala a autora, encontra-se o conceito de autonomia política que, por sua vez, permite o agente público tomar decisões de acordo com sua realidade e necessidade.

Pelo exposto, podemos dizer que há uma inclinação dos discursos para reflexões sobre os objetos pautadas, em grande medida, em aspectos legais, ficando em segundo plano suas determinações. Contudo, há análises mais consistentes, em que os autores buscaram compreender de forma mais aprofundada a realidade na qual o objeto da pesquisa se insere.

Dos 29 trabalhos vinculados ao eixo *Gestão Educacional*, seis foram publicados no ano de 2016, cinco em 2017, onze em 2018 e outros sete estão datados de 2019. As temáticas mais recorrentes nos trabalhos desse eixo são: organização do espaço escolar; implementação e prática da gestão democrática; participação dos atores educacionais em processos decisórios; autonomia; planejamento educacional; espaços institucionalizados de participação; gestão educacional gerencial; qualidade educacional; condições de trabalho em educação; e relação família-escola.

Em termos de referencial teórico-metodológico, algumas publicações deixaram as opções mais evidentes, restando imprecisa na maioria dos casos. Do conjunto de trabalhos levantado, predominaram estudos de caso, pesquisa-ação e estudos bibliográficos. Os autores mais recorrentes na composição dos referenciais teóricos são: Stephen J. Ball; Jefferson Mainardes; Almerindo Janela Afonso; Antonio Gramsci; Carlos Roberto Jamil Cury; Vitor Henrique Paro; Ângelo Ricardo de Souza; Licínio Lima; Dalila Andrade Oliveira; Heloisa Lück; João Barroso; Luiz Fernandes Dourado; e José Carlos Libâneo.

A maioria dos autores dos trabalhos inclina-se para reflexões acerca de elementos que consideram fundamentais para a implementação da gestão democrática, considerando-a caminho para a superação da visão autoritária de administração escolar, cujas características têm traços do período da ditadura militar-empresarial ocorrida no país, com realce de uma perspectiva tecnicista de trabalho escolar.

Em ponderações de que a materialização da gestão democrática caminha a passos lentos, uma das medidas destacadas pelos autores refere-se à perspectiva educativa imbuída da formação de sujeitos participativos, como ressalta Souza (2016, p. 124), por exemplo, ao pontuar que a

[...] natureza democrática da Conferência Nacional de Educação, pois que ela dá materialidade ao princípio da gestão democrática da educação, a ponto de se concluir que a principal contribuição da Conae talvez tenha sido a sua simples realização, vale mencionarmos, a constituição de um espaço público, capitaneado pelo Estado, que recebe e reconhece a pressão social e a importância de dialogar com a sociedade, representa um passo significativo na direção de se constituir mecanismos mais democráticos de gestão educacional.

A ideia é corroborada por Resende e Silva (2016, p. 46), quando se referem ao PNE e afirmam que “o Plano propõe oito estratégias [...] voltadas, dentre outros aspectos, para a participação da comunidade na escolha dos diretores de escola e em conselhos, fóruns e conferências nos diversos âmbitos político-administrativos ligados à educação”.

Outra abordagem do tema tem em conta dificuldades e limites encontrados nas práticas endereçadas à democratização da gestão. Com base em resultados de pesquisa sobre Conselho Municipal de Educação de um município paulista, Rueda e Santos (2018, p. 38), por exemplo, afirmam:

Há a necessidade de uma melhor compreensão no sentido coletivo sobre o papel do C.M.E. Observa-se essa compreensão por parte de alguns conselheiros, mas esses que têm consciência e até tentam uma mobilização para que o processo educacional no município aconteça por meio de uma educação de qualidade social sofrem, em certa medida, sanção. São esses embates que, de certa maneira, simbolizam uma tentativa de processo democrático.

Parte dos trabalhos anota que houve alguns avanços em termos de conscientização para participação, embora reconheçam desafios e um percurso a trilhar para a qualificação política dessa participação. A figura dos conselhos, por exemplo, é frequentemente relacionada a esforços para vencer os obstáculos impostos por uma cultura antidemocrática presente no sistema educacional. Flach (2020, p. 221), por exemplo, em estudo sobre sistemas municipais de ensino, refere que a “composição dos Conselhos Municipais de Educação se caracteriza como possibilidade de exercício democrático, mas os limites também se fazem presentes, indicando vinculação com os interesses hegemônicos que orientam as políticas locais”.

Uma última abordagem do tema enfoca a gestão democrática no contexto de impactos sofridos a partir da redefinição do papel do Estado, processada com o carimbo neoliberal, em ataque à democratização da escola, tal como defendida pelo movimento dos educadores nos anos de 1980. Dentre os impactos, mencionam-se a “descentralização, a racionalização de recursos e a redefinição do espaço e dos investimentos do Estado nas políticas sociais” (EVANGELISTA; TRICHES E VAZ, 2016, p. 36), haja vista a ascensão de um Estado mínimo para as necessidades da população e submisso aos interesses do capital. Nessa direção, Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016, p. 1155) indagam:

Nessa arquitetura, é de se perguntar sobre a possibilidade real de uma gestão democrática. Submetido aos critérios de financiamento que associam os processos de ensino-aprendizagem ao domínio de um conteúdo mínimo determinado externamente - e que, por sua vez, determina os bônus salariais e as verbas destinadas às escolas -, o tripé da gestão democrática, em seu caráter financeiro, administrativo e pedagógico, ora mostra-se concentrado em instâncias extraescolares, ora rompido com o núcleo

Em suma, os elementos trazidos ao texto permitem indiciar que o debate sobre o tema da gestão educacional, presente no conjunto de trabalhos examinado, estabelece frequente relação com a questão da gestão democrática, seus meandros e suas inclinações, principalmente em correlação com um contexto marcado pela ascensão de interesses mercantis e de neoliberalização do Estado.

Embora o levantamento realizado e os dados e informações sistematizadas versem sobre um conjunto representativo do largo leque de publicações da área, em um período recente e igualmente representativo, entendemos que os achados permitem sinalizar questões candentes da educação brasileira nos domínios da política e da gestão educacional. Os recortes estabelecidos possibilitaram acentuar a leitura de algumas relações centrais, úteis à compreensão dos fenômenos que circundam a área e são expressos nas produções dos seus pesquisadores.

Tal compreensão foi possível mediante enlaces com os elementos que contextualizam a educação brasileira, não perdendo de vista as características próprias do processo de redemocratização ocorrido do país, a redefinição do papel do Estado e seu correspondente olhar para a educação. Do que nos possibilitaram os achados, podemos dizer que é desse contexto que emanam os debates recentes sobre política e gestão educacional, esta última marcadamente entrecruzada pelo tema da democracia.

Palavras-chave: Estado. Políticas Educacionais. Gestão Democrática. Escola pública.

REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; CARNEIRO S. R. G. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 137, p.1143-1158, out./dez., 2016.

ASSIS, W. F. S.; SILVA C. M. C. S. A política educacional no contexto das relações federativas. **Acta Scientiarum. Education**. Maringá, v. 39, n. 2, p. 185-195, abr./jun., 2017.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

EVANGELISTA O.; TRICHES J.; VAZ K. De pesquisador para pesquisador: a produção de conhecimento sobre política educacional e gestão na Anped-sul (1998-2014). **Revista Pedagógica**, v.18, n.39, set./dez. 2016.

FLACH, S. F. A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.28, n.106, p. 221-240, jan./mar. 2020.

GIROTTI, E. D. Pode a política pública mentir? A Base Nacional Comum Curricular e a disputa da qualidade educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0207906, 2019.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

RESENDE, T. F.; SILVA, G. F. A relação família-escola na legislação educacional brasileira (1988-2014). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.24, n. 90, p. 30-58, jan./mar., 2016.

RUEDA, J. L.; SANTOS, J. M. O. Conselho municipal de educação de Iperó/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, v. 4, n. 3, p.28-40, set./dez., 2018.

SHIROMA, E. O; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011

SOUZA, Â. R. Políticas de democratização da gestão educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo plano nacional de educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.18, n.39, p. 111-128, set./dez. 2016.

WERLE, F. O. C. Institucionalização de políticas educacionais em âmbito municipal. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 38, n. 2, p. 155-164, abr./jun., 2016.