



3041 - Trabalho Completo - 2ª Reunião Científica Regional Norte da ANPED (2018)
GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

A MANIFESTAÇÃO DO GERENCIALISMO NAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O SEU REFLEXO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA

Girlane Orrico Costa - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE

Resumo: Acompanhando uma tendência mundial, na década de 1990, ocorreu no Brasil uma reforma de Estado sob a influência do gerencialismo. Desde então, as estratégias gerenciais, baseadas nas teorias empresariais e nos princípios do mercado, tem influenciado de forma mais sistemática um conjunto de políticas educacionais brasileiras. Neste trabalho, discute-se a penetração desta lógica gerencial nas políticas de financiamento da educação básica no Brasil, destacando a sua persistência e forma de manifestação em políticas elaboradas nas últimas décadas por diferentes governos, assim como os seus impactos na gestão da escola pública.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Gerencialismo. Gestão escolar.

Introdução

Sob a prerrogativa de superação da crise do Estado de Bem-Estar Social, ocorreram nas últimas décadas do século XX profundas mudanças na forma de organização do Estado, a partir de objetivos neoliberais e requisitos das reestruturações produtivas do capitalismo, traduzidos em uma reconfiguração do poder de Estado e novas formas de gerência, baseadas na reconstrução das fronteiras entre as esferas públicas e privadas. Este cenário provocou um movimento de reformas de Estado e das suas instituições, configurado por meio do Novo Gerencialismo ou, quando aplicado aos setores públicos, também chamado de 'Nova Gestão Pública' (HYPOLITO, 2008).

As mudanças propostas se materializam na concepção de um novo modelo de gestão que se propunha a superar o modelo burocrático de administração pública, apontado como ineficiente. O modelo gerencial para o serviço público foi importado da iniciativa privada e apresenta como objetivo conferir governabilidade e eficiência ao Estado, por meio da redução e controle dos gastos públicos, melhorias na qualidade dos serviços públicos, descentralização administrativa e concessão de maior autonomia às agências e departamentos. Defende-se a valorização dos gestores públicos pela incorporação da noção de gestão de qualidade, baseada no fortalecimento dos instrumentos gerenciais e na melhoria de desempenho, sob a lógica do custo benefício, cuja eficiência será testada por meio de instrumentos avaliativos. Assim, o desafio de promover a eficiência pública é reduzido a um problema estritamente gerencial (CABRAL NETO e CASTRO, 2011).

A administração gerencial é incorporada também pelo Estado brasileiro, que passa por uma profunda reformulação na década de 1990, seguindo uma tendência mundial. Fonseca (2015) esclarece que a reforma do Estado no Brasil insere-se no bojo da reestruturação da economia mundial, orquestrada pelos organismos internacionais, especialmente pelo Banco Mundial. O autor destaca que os critérios para a concessão de crédito por esse organismo sempre supõe a definição de condicionalidades políticas. No campo da economia, essas condicionalidades implicam em políticas de ajustes estruturais que "incluem a redução do papel do Estado, via diminuição do investimento do setor público e maior participação do setor privado; a realização de reformas administrativas; a estabilização fiscal e monetária; a redução do crédito interno e das barreiras de mercado" (FONSECA, 2015, p. 55).

A reforma administrativa no Brasil ocorreu, especialmente, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando as mudanças nas formas de organização e gestão do Estado foram submetidas, segundo Bresser Pereira (1997), à adoção de uma administração gerencial, segundo a qual setores de serviços não exclusivos, como a educação, deveriam ser providos pelo Estado, mas poderiam ser fornecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. "Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento" (BRESEER PEREIRA, 1997, p. 17).

As proposições de Bresser Pereira (1997), que na ocasião assumia o posto de Ministro da Administração e Reforma do Estado, expressa uma clara defesa da Terceira Via, que consiste no estabelecimento de parcerias entre a esfera pública (Estado) e a privada (sociedade) para a oferta de serviços públicos. As políticas sociais resultantes dessas parcerias, na concepção de Adrião e Peroni (2007, p. 256), foram marcadas por "um choque de mercado, ajuste necessário àquelas esferas da ação estatal que, por sua natureza, não poderiam ser diretamente privatizadas". Tratando da reformulação das políticas sociais, nesse contexto, afirmam:

Por não as considerar compo do núcleo estratégico do aparelho do Estado e tampouco como atividade exclusiva desse Estado, por um lado apregoavam sua oferta mediante a adoção de quase-mercados, como alternativa para o aumento de sua eficiência e, por outro, repassaram para a sociedade a execução das políticas sociais por meio das parcerias público-privadas, denominadas de público não-estatal (ADRIÃO E PERONI, 2007, p. 256).

Nota-se que a reforma administrativa brasileira, promovida nos anos de 1990, apresenta consonância com as diretrizes neoliberais propaladas pelo Banco Mundial, sobretudo, no que diz respeito à tarefa de reduzir os custos do Estado com as políticas sociais. Segundo Fonseca (2015), além das condicionalidades no campo da economia, o Banco Mundial tem exercido influência nas agendas dos diferentes setores, entre estes a educação, apresentando como umas das principais exigências as reformas educacionais, nas quais se percebe algumas estratégias. O ator destaca duas destas estratégias; a primeira consiste em reduzir os encargos financeiros do Estado na área da educação, em conformidade com as políticas de ajustes econômicos. Recomenda-se, para tanto, a privatização dos níveis mais elevados de ensino e a aplicação prioritária dos recursos públicos na universalização do nível fundamental. A segunda estratégia aponta a prioridade dos empréstimos para os insumos considerados pelo Banco como determinantes para o desempenho escolar dos alunos, tendo em vista o uso racional dos recursos e a redução de despesas.

As proposições do governo apresentam-se sob o argumento de que a qualidade da educação será alcançada mediante a contenção de gastos e otimização dos recursos, arquitetadas em planejamentos estratégicos. Os problemas da educação passam a ser apontados como problemas de ineficiência das redes públicas, que não conseguem cumprir seus objetivos com os recursos de que dispõem. Tal lógica, presente nas políticas educacionais atuais, correspondem às orientações dos organismos internacionais, indutoras da reforma administrativa do Estado brasileiro, sob o

ideário da administração gerencial (OLIVEIRA, 2015).

A nova gestão pública deveria, supostamente, resgatar a eficiência e legitimidade do Estado. Contudo, segundo Oliveira (2011, p. 95), diante das pressões populares pela democratização, sobretudo da educação básica, pelo acesso e qualidade dos serviços, o Estado brasileiro adota uma forma ambivalente de atendimento dessas demandas, dando uma resposta às pressões sociais, sem deixar de atender aos imperativos econômicos, buscando compatibilizar o atendimento das demandas com uma política de contenção de gastos e, ainda, sem abrir mão da direção do processo de mudanças.

De fato, o direito à educação pública gratuita foi gradativamente ampliado a partir de 1970, o que também ampliou a demanda e os custos do Estado com relação a esse setor. Contudo, no contexto da reforma do Estado, esta ampliação de direito à educação será acompanhada pela adoção da racionalidade administrativa, que tem como princípios o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados. Tais princípios emergem dos conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência, importados das teorias administrativas. Nesse contexto, os problemas da educação e da escola são vistos como problemas administrativos, propondo-se como resolução, a otimização de recursos e o planejamento por objetivos e metas, com a introdução de processos de avaliação, atendendo-se à lógica da nova gestão pública (OLIVEIRA, 2011).

Neste trabalho, discute-se a forma pela qual o gerencialismo tem penetrado nas políticas de financiamento da educação básica no Brasil, a partir da reforma do Estado nos anos de 1990 até o momento atual. Destaca-se a persistência da lógica gerencial nas políticas de financiamento da escola pública elaboradas nas últimas décadas, presente nos distintos governos, assim como a repercussão dessas políticas na gestão da escola pública.

As políticas de financiamento da educação básica sob a lógica gerencial e os seus impactos na gestão da escola pública

As políticas de financiamento da educação ocupam um espaço estratégico no planejamento educacional e indicam o papel e importância da educação atribuída pelo Estado. Historicamente, identifica-se no Brasil um longo processo de luta em defesa da educação e do seu financiamento público. Na constituição de 1988, finalmente, a educação é prevista como um direito social de todos e dever do Estado. Cury (2007, p.850) destaca que, "como esse direito não poderia ser efetivado sem os recursos necessários, a originalidade do Brasil está em ter consignado, na Lei Maior, a fonte desses recursos, conforme o artigo 212". Tais conquistas são consideradas pelo autor como resultado da pressão social sobre o Estado liberal clássico, indicando a possibilidade de abertura do Estado pelas lutas sociais.

Na perspectiva de Davies (2014), o Estado reflete os interesses dominantes e as contradições da sociedade desigual e, nesse contexto, o financiamento das políticas sociais define-se a partir das correlações de forças das classes populares e dominantes. Logo, quanto maior a organização das classes populares subalternas, maior a possibilidade de conquistas de direitos. Todavia, o autor também ressalta que tais avanços sociais não são apenas conquistas, mas também concessões por parte dos donos do poder, mediados por interesses dominantes.

Assim, as recentes políticas de financiamento da educação, elaboradas a partir da Reforma do Estado, são marcadas pelas lutas de classes, consolidando-se, por vezes, como políticas ambíguas, atendendo a interesses da população, mas também aos interesses do capital, presentes nesta reforma. A política de fundos implementada no Brasil a partir da década de 1990 expressa essa ambiguidade.

O Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído em 1997, consolidou um novo padrão de responsabilidade, no que tange o oferecimento da educação básica, diminuindo a atuação da união e ampliando as responsabilidades dos estados e municípios (PINTO, 2013), também, ao restringir a aplicação dos recursos ao Ensino Fundamental, demonstrou consonância à orientação neoliberal de focalização de políticas sociais, de modo que privilegiassem a etapa obrigatória da educação em uma perspectiva instrumental, para a qualificação do trabalho, prevalecendo-se a lógica do custo benefício e, no caso desta política, da lógica do custo-aluno-ano (GANZELI, 2013).

Segundo Saviani (2011, p.83), o custo aluno representava "uma cifra irrisória comparada aos valores praticados pelos países que lograram generalizar o acesso e permanência no ensino fundamental". Para Gouveia e Souza (2015), o gasto por aluno ao ano, definido pela união foi pequeno e coerente com a perspectiva do Estado de que não faltavam recursos. "Assim, o FUNDEF foi desenhado sob uma perspectiva de contenção de despesas da União e racionalização dos gastos nos entes federados" (GOUVEIA e SOUZA, 2015, p. 51). Nesse sentido, O Estado empenhou-se em gerar o convencimento de que os problemas da educação não resultam de insuficiência de recursos, mas da ausência de racionalidade na utilização dos mesmos.

Outro exemplo de política ambígua é o Programa Dinheiro Direto na Escola, instituído em 1995, sob o argumento de agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas públicos de ensino. Trata-se de um programa de transferência direta de recursos para a escola. Para a garantia do repasse, é exigido, desde 1997, a existência de Unidades Executoras (UEX), entidades de direito privado, composta por representantes da comunidade escolar, cuja função é administrar os recursos transferidos pelos entes federados, advindo da comunidade e de entidades privadas e provenientes de campanhas escolares, assim como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997). "Declaradamente, o Programa opta pela criação de UEX de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão" (ADRIÃO e PERONI, 2007, p. 258).

A ambiguidade ora anunciada reside na seguinte questão: ao mesmo tempo em que o PDDE pratica a descentralização financeira, historicamente reivindicada, as estratégias adotadas para praticá-la apresenta um claro afinamento aos objetivos da reforma do Estado. Assim, se por um lado a escola passa a gozar de certo grau de autonomia de gestão financeira, podendo tomar decisões sobre o uso dos recursos, por outro; é responsabilizada pelo uso eficiente destes recursos e estimulada a compartilhar com o Estado o seu financiamento, o que ocorre por meio de parcerias com a comunidade e com instituições privadas, atendendo, assim, a lógica de que a educação não é uma responsabilidade exclusiva do Estado, ao tempo em que se consolida a instituição de uma esfera híbrida "pública não-estatal" (ADRIÃO e PERONI, 2007).

Em 1997, uma nova política de financiamento da educação é construída sob as bases do gerencialismo: o Fundo de Fortalecimento da Escola-FUNDESCOLA, um programa proveniente de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação-MEC, a ser desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais da educação. O Programa lança como objetivo melhorar a gestão da escola pública tendo em vista a elevação da qualidade do ensino fundamental e a permanência das crianças nas escolas públicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Para atingir os seus objetivos, o Programa buscava promover um conjunto de ações, entre estas a implantação de metodologias de planejamento estratégico, com foco na gestão.

França (2006) esclarece que o FUNDESCOLA apresentava como proposta o incentivo às escolas para realizarem reformas e melhorias. Segundo a autora, "o programa também prevê que, com a aplicabilidade dos recursos sendo feita diretamente pela unidade de ensino, se fortaleça a autonomia escolar" (FRANÇA, 2006, p.155). Assim, o programa realiza o repasse de recursos para a escola, exigindo-lhe, para tanto, a adoção de metodologias de planejamento estratégico, representadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE. Tal metodologia, também deveria ser adotada por estados e municípios, sendo necessária a adesão por parte dos municípios às ações de fortalecimento da escola preconizadas pelo programa. A partir dessas estratégias, o programa visava contribuir para a racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar.

Importa ressaltar que as propostas de descentralização e autonomia estimuladas pelo FUNDESCOLA se respaldam na própria orientação da legislação educacional brasileira, que preconiza a construção da autonomia escolar, mediante processo de descentralização da administração e controle dos recursos financeiros. No entanto, ao analisar os princípios e estratégias do FUNDESCOLA, percebe-se que a concepção de gestão educacional e escolar incorporada pelo programa difere do caráter democrático previsto pela legislação. Entre os pontos marcantes do FUNDESCOLA, destaca-se a construção de estratégias para resolver os problemas que afetam o sistema educacional e o alinhamento dessas estratégias às determinações dos projetos e prioridades apresentadas. "A visão estratégica do programa incide sobre a organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de "atributos gerenciais", "ferramentas de gestão" e "treinamento". (OLIVEIRA, FONSECA e

Na perspectiva de Krawczyk (2010), a descentralização para a escola por meio da política de autonomia revela a atenção sobre o governo da escola. Para a autora, a forma de descentralização em curso não expressa a demanda por democratização das relações institucionais, mas sim a preocupação dos órgãos centrais em definir os responsáveis pela educação pública, sem deixar de ter controle sobre esta, sob a lógica do binômio centralismo/localismo (descentralização). Esclarece, ainda, que essa forma de conceber a gestão escolar é orientada pelos princípios do modelo toyotista de produção, base da proposta da gestão de Qualidade Total, cujo pressuposto central é o comprometimento do trabalhador com os objetivos da instituição/empresa, com a maior produção e melhor resultado. Assim, “busca-se a cumplicidade do trabalhador individualizado, por meio da participação, o compromisso e o poder de decisão na resolução de problemas, considerados os elementos-chaves do êxito de uma gestão” (KRAWCZYK, (2010, p. 68).

Tais princípios, próprios do mundo empresarial, serviram de base para reforma neoliberal do Estado e da educação. O afinamento das políticas do governo FHC com os interesses neoliberais foi duramente criticado pelos partidos de oposição, especialmente o Partido dos Trabalhadores. De modo que a sucessão do governo FHC pelo governo Lula, em 2003, gerou a expectativa de rompimento com os princípios norteadores da reforma do Estado realizada na década de 1990. Contudo, ao analisar os dois governos do presidente Lula e o governo, na ocasião em andamento, da presidenta Dilma, em período compreendido entre 2003 a 2012, Oliveira e Gentili (2013) apontam características ambivalentes das políticas educacionais construídas neste período, sendo identificados avanços e continuidades em relação ao governo de FHC. Entre os avanços destaca-se a ampliação da obrigatoriedade escolar, acompanhada de previsão de financiamento a todas as etapas da educação básica, por meio de uma nova política de fundos.

Contudo, ao mesmo tempo em que se assiste uma ampliação de direitos na matéria educativa, observa-se a continuidade da lógica gerencial, presente em políticas que visam relacionar a elevação dos padrões de desempenho educativo à competitividade internacional, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB, baseado nos padrões de desempenho educacional dos países desenvolvidos. Além disso, ressalta-se a prevalência de políticas que transferem para a ação individual as responsabilidades com os resultados educacionais, traduzida na proposição do pacto de compromisso de todos pela educação, o que, segundo Oliveira (2009), confere à educação certo voluntarismo, contrário à noção de direito público assegurado, na medida em que transmite a ideia de que os problemas educacionais resultam da falta de compromisso e não de outras carências. Essas políticas, vinculadas à utilização de técnicas e fixação de metas e medição de desempenho, “tais como as metas traçadas para 2021/2022 (atingir média 6 no IDEB), permite descentralizar ações, comprometer os atores locais, mas permanecer administrando a distância” (OLIVEIRA, 2009, p.208).

Na concepção de Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), o gerencialismo vem se consolidando como matriz teórico-ideológica que oferece o suporte operacional para o avanço do projeto neoliberal, manifestando-se por meio da penetração da lógica de mercado na gestão pública. Desta forma, os autores defendem que apesar dos governos petistas terem apresentado características peculiares em relação ao governo FHC e ao governo atual de Michel Temer, evidencia-se um processo continuado de reformas de matriz neoliberal, “que avançam a partir do gerencialismo de maneira inexorável nas últimas décadas, independente dos partidos ou coalizões de governo” (MISOCZKY, ABDALA E DAMBORIARENA, 2017, 185).

Assim, os princípios da administração gerencial, introduzidas de modo mais sistemático no contexto da Reforma do Estado iniciada nos anos de 1990, adentram aos anos 2000. Constata-se que vários elementos da nova forma de compreender e organizar o funcionamento do Estado, iniciada no governo FHC (1995-2002), permaneceram e se aprofundaram nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015). Portanto, importa identificar e analisar os elementos gerenciais presentes nas políticas educacionais dos governos recentes.

Voltando-se para as políticas de financiamento da educação básica, destaca-se, no final do primeiro mandato do presidente Lula, a reelaboração da política de fundos. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que substituiu o FUNDEF em 2006, representou alguns avanços em relação ao seu predecessor, sobretudo, por destinar recursos a toda a educação básica e por ampliar a participação da União no fundo, contudo, considerando a ampliação da demanda, pode-se afirmar que os recursos ainda são insuficientes. Assim, a ampliação dos recursos permite atender um maior número de alunos, porém em condições ainda precárias.

A complementação de recursos da união no fundo, ainda que amenize as desigualdades, não garante o financiamento necessário para uma educação de qualidade em todo o país (SAVIANI, 2011). Com efeito, “ainda que melhorando a gestão dos recursos disponíveis e, com isso, ampliando o seu potencial de uso, o salto educacional que o País precisa dar transcende enormemente os valores redistribuídos pelo Fundeb” (GOUVEIA e SOUZA, 2015, p. 59). A insuficiência de recursos para a garantia da qualidade da educação tem sido um tema de debates durante as lutas pela educação que antecederam a elaboração do Plano Nacional de Educação, sendo também motivo de muitos conflitos e lutas durante a sua tramitação, embates que tem envolvido, nas últimas décadas, um maior número de sujeitos sociais (GOUVEIA e SOUZA, 2010).

Ganzeli (2013) lembra que a tramitação do PNE aprovado em 2001 foi marcada pelo embate entre dois projetos distintos, um da sociedade e outro do governo, sendo que, ao final prevaleceram as proposições governistas, entre estas a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e o Censo Escolar, privilegiando a gestão por resultados para a organização da educação nacional. O autor ressalta que a elevação dos gastos com a educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) foi um tema que provocou divergências entre os dois projetos de PNE. Enquanto o projeto da sociedade defendia a elevação do gasto do governo com a educação, o projeto governista resistia a este aumento. Esta disputa, sobre o percentual do PIB investido na educação, repetiu-se durante a tramitação do novo plano (2014-2024).

Destaca-se, ainda, a prevalência do MEC na coordenação do planejamento da educação, o que ganhou forma com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007. Apesar de apresentar semelhanças com o PDE-FUNDESCOLA, o novo PDE ganha contornos peculiares, tendo como referência a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, disposto a partir de parcerias entre a União e os estados e municípios, firmadas a partir de adesão voluntária. Neste Compromisso, apresentam-se duas medidas: a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) e a necessidade da utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), sob a direção do MEC, que, em suma, visa orientar o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas 28 diretrizes, sendo as metas definidas a partir do IDEB de cada ente federado.

Essa lógica encontra respaldo nas premissas do gerencialismo, na medida em que defende o planejamento estratégico para o alcance de resultados a serem aferidos por instrumentos padronizados de avaliação. Sob tal perspectiva, o PAR apresenta-se como uma importante ferramenta de controle, monitoramento e acompanhamento do governo federal no que tange a formulação e implementação de políticas educacionais no âmbito dos governos locais, expressando a continuidade da migração do papel provedor do Estado para o papel de avaliador, fiscalizador e regulador das políticas educacionais. Na avaliação de Batista,

Essa “febre avaliativa” da educação presente na política PAR e levada aos municípios reflete a agenda global incorporada pelo Brasil na década de 1990, cujas ações do Estado são compreendidas para imprimir maior racionalidade aos processos de gestão educacional, na qual a qualidade do ensino é medida por indicadores quantitativos (BATISTA, 2018, p.10).

Assim, no contexto atual, a lógica gerencial tem servido como orientação para a gestão da educação, no âmbito dos sistemas de ensino e também no âmbito das instituições escolares. As políticas de financiamento da escola pública têm expressado as marcas desse gerencialismo, manifestadas, especialmente sob a forma de descentralização financeira, via transferência direta de recursos para a unidade escolar, junto à cobrança por resultados, o que tem se consolidado como um processo de penetração da lógica do mercado nas unidades de ensino.

No rol destas políticas, destaca-se o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). Com o lançamento do PDE (BRASIL, 2007), o PDE-Escola torna-se uma das ações deste novo plano. Ocorre, desde então, a sua extensão para todas as regiões do Brasil, sendo destinado às escolas que apresentam baixo resultado no IDEB. Para garantir o recebimento dos recursos, as escolas contempladas devem elaborar planos estratégicos, com base nas metas e diretrizes do PDE. Em seus planos, as escolas devem definir metas, prazos, ações, e os responsáveis pela execução. A escola deve, ainda, prestar conta acerca da utilização dos recursos e dos resultados obtidos.

A introdução desta política nas escolas provocou mudanças no trabalho do diretor escolar, que passou a conviver com novas tecnologias, tensões e atribuições, tais como: prestação de contas online, cotação de orçamentos e a busca de competitividade entre as escolas pelos indicadores de qualidade de ensino. Além do cumprimento das suas funções tradicionais e atribuições legais, exige-se deste profissional uma ação técnica, o que tem promovido um acúmulo de trabalho e, também, um choque de princípios de gestão, uma vez que o diretor passa a ser cobrado pelo cumprimento de suas funções políticas-pedagógicas, defendidas pelo princípio de uma gestão democrática, ao mesmo tempo em que é cobrado a assumir uma postura técnica, comprometida com os princípios de uma gestão gerencial; tendendo, neste contexto, a priorizar as atividades técnicas, dada as constantes cobranças pelo alcance das metas estabelecidas e que logo se tornarão notórias por meio da publicação dos resultados escolares (SILVA, 2018; FONSECA, 2003).

No discurso gerencial, defende-se a descentralização e a autonomia, a partir do argumento que é, preferencialmente, no âmbito local que se torna possível a promoção de uma gestão educacional promotora de melhores resultados. Todavia, como esclarece Barroso (1998), segundo a lógica gerencial, a descentralização na área da educação tem sido utilizada, sobretudo, para otimizar a gestão de processos e de recursos e aliviar as instâncias centrais do sistema educacional, ao mesmo tempo em que o Estado substitui um controle direto, com base no respeito às normas, por um novo controle baseado nos resultados.

Embora apresente em seu discurso uma defesa da descentralização e da autonomia na administração pública, a lógica gerencialista, na concepção de Cabral Neto e Castro (2011), apresenta consonância com o modelo de Estado-empresário, que objetiva estimular a concorrência entre os serviços públicos, transformando o cidadão em consumidor e se apropriando da descentralização segundo os princípios de mercado. A descentralização consiste no aspecto mais relevante da administração gerencial, sob o argumento de tornar eficazes as políticas públicas por meio da aproximação dos centros decisórios e de maior participação dos cidadãos. Contudo, conforme os autores, a descentralização nem sempre funciona como elemento estimulador da democratização da ação estatal. "Procura-se, ademais, construir o entendimento de que os cidadãos resolvem, na esfera local, todos os problemas do setor público e que devem ser responsabilizados pelo sucesso ou fracasso da política" (CABRAL NETO e CASTRO, 2011, p. 751).

Corroborando com esta compreensão, Paro (2007) enfatiza a necessidade de considerar que, no contexto atual, a autonomia nem sempre está associada à democracia, uma vez que os donos do poder se apropriaram do discurso da autonomia e distorceram o seu sentido originário defendido pelos educadores, de modo que se faz necessária a atenção para não confundir a descentralização do poder com a desconcentração de tarefas e transferência de responsabilidades, já que a descentralização do poder só ocorre na medida em que se possibilita aos destinatários do serviço público sua participação efetiva nas tomadas de decisão. "Para que isso aconteça, no caso do ensino público, não basta concentração das atividades e procedimentos de cunho meramente executivo, como vem acontecendo" (PARO, 2007, p. 77).

Cabral Neto e Castro (2011, p. 753) afirmam que as mudanças ocorridas na gestão educacional, sob o modelo gerencial, são notórias. Para os autores, embora a legislação educacional vigente preconize o princípio da gestão democrática os projetos e programas desenvolvidos pelos governos recentes se alinham, de fato, a uma perspectiva de gestão gerencialista. Ao analisar o impacto dessas experiências na gestão e organização de escolas básicas brasileiras, Fonseca (2003), afirma que o seu estudo:

Percebe o fortalecimento de uma visão gerencial "estratégica", centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Percebe, ainda, uma divisão do trabalho escolar que se aproxima da racionalidade taylorista, separando quem decide de quem executa, além de fragmentar as ações em projetos desprovidos de sentido político (FONSECA, 2003, p. 302).

Nesse contexto, a autonomia pedagógica, consubstanciada na liberdade da escola construir o seu projeto pedagógico, torna-se limitada, "já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação" (OLIVEIRA, 2011, p.104). Ressalta-se que a metodologia comum desses projetos propostos pelo governo é o estabelecimento de objetivos, metas e prazos a serem cumpridos pelo coletivo interessado. Nesse sentido,

Tal recurso tem levado à responsabilização dos próprios envolvidos pelos resultados das políticas aplicadas, detectados os resultados na avaliação de desempenho realizada pelos mesmos. O risco colocado pela adoção acrítica dessas metodologias está justamente na possibilidade de legitimar políticas discriminatórias, através de aceitação de critérios de produtividade e eficiência determinados de fora (OLIVEIRA, 2011, p.104).

Hipolyto (2011) ressalta, ainda, que avanços nas lutas por uma gestão democrática foram incorporados de forma distorcida pelo discurso gerencialista. Nesse sentido, afirma:

Conselhos escolares, que foram propostos como voz ativa nos destinos administrativos e pedagógicos das escolas, estão reduzidos a entes burocráticos de fiscalização de contas e balanços financeiros. Os diretores eleitos, após embates históricos pela democratização pela escolha dos dirigentes escolares, estão atulhados de compromissos com programas oficiais de avaliação, de medidas, de índices, e sendo forçados a firmar contratos de gestão com as secretarias de educação (HIPOLYTO, 2011, p. 14).

Essas mudanças ocorridas nas práticas do diretor da escola pública são associadas por Gewirtz e Ball (2011) às mudanças discursivas sobre a gestão escolar, que transitaram da vertente do "bem-estar social" para a vertente do "novo gerencialismo", a primeira firmada nas necessidades do aluno, sob a perspectiva dos valores da justiça social e da democracia, e a última, pautada nas necessidades institucionais, norteadas pela disciplina do mercado, defendida como a disciplina eficiente para garantir benefícios aos alunos. Não obstante, o diretor ou o "novo gerente" passa a ser instruído em suas concepções e práticas pela lógica do mercado.

Assim, a penetração da lógica gerencial no contexto escolar expressa a busca pela mercantilização da educação, o que tem fragilizado os sistemas públicos educativos, em particular as condições de trabalho na escola, a gestão democrática e o financiamento público adequado, configurando-se, na prática, em transferência de responsabilidades para instâncias locais e atores privados, deslocamento do papel do Estado e o mascaramento da insuficiência de recursos estatais disponibilizados para a garantia do direito à educação de qualidade social referenciada.

Considerações finais

A reforma do Estado brasileiro na década de 1990 introduziu nas políticas educacionais a lógica da administração gerencial, com princípios importados da iniciativa privada. Desde então, observa-se a constância do gerencialismo nas políticas de financiamento da educação básica elaboradas pelos diferentes governos nas últimas décadas. Essas políticas têm provocado alterações na organização e gestão das escolas públicas, incitando mudanças nas concepções e práticas dos gestores escolares.

Contudo, importa ressaltar que embora o gerencialismo esteja presente nas referidas políticas, a sua apropriação pelos diferentes atores, nos diferentes contextos, não ocorre da mesma forma, existindo, por vezes, conflitos e resistências nos contextos de elaboração e de implementação dessas políticas. Conforme destaca Oliveira (2015), a natureza federativa do Estado brasileiro possibilita a construção de políticas divergentes inter e intragovernos. No contexto local, como indica os estudos de Gewirtz e Ball (2011), os sujeitos podem interpretar essas políticas de diferentes formas, rendendo-se aos seus preceitos ou resistindo-as, podendo, ainda construir práticas híbridas, nas quais coexistem diferentes concepções de gestão. Logo, a multiplicidade de impactos da penetração do gerencialismo nas políticas de financiamento da educação, a ser observada nos diferentes contextos, faz desse fenômeno um campo vasto e fecundo de investigações.

Referências

ADRIÃO, T. e PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr., 2007.

_____. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2004.

BATISTA, N. C. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. **RBE**, v. 23, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação para constituição de unidades executoras**. Brasília, DF, 1997.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>. Acesso em: 20 mai.2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

CABRAL NETO, A. e CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set., 2011.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

DAVIES, N. Alguns desafios do financiamento da educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.17, n.33, p. 251-267, Jul./Dez. 2014.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. IN: OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

_____. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro, 2003.

FRANÇA, M. A descentralização financeira e o Fundescola: o Plano de Desenvolvimento da Escola, Programa de Adequação dos Prédios Escolares e sua expansão no Rio Grande do Norte. In: NETO, A. C. (Org.). **Política Educacional no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

GANZELI, P. Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo. IN: MARTINS, A. M. et al. (Orgs.). **Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

GENTILI, P. e OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. IN: SADER, E. (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. SP: Boitempo; RJ: FLACSO-Brasil, 2013.

GEWIRTZ, S. e 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. e MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. SP: Cortez, 2011.

GOUVEIA, A. B. e SOUZA, A. R. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul.-set. 2010.

GOUVEIA, A. B. e SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. IN: PEREZ, A. J. S. e VIDAL, E. M. (Orgs.). **O FUNDEB em perspectiva. Em aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

HYPOLITO, A. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **RBPAE**. V. 24, n.1, p. 63-78, jan./abr.. 2008.

HYPOLITO, A. M. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. **Educação: Teoria e Prática**, v 21, n. 38, p. 1-18, out./dez.. 2011.

KRAWCZYK, N. R. Em busca da nova governabilidade na educação. IN: MARTINS, A. M. et al. (Orgs.) **Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

MISOCZKY, M. C.; ABDALA, P. R. Z. e DAMBORIARENA, L. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**. V. 9, n. 3, p. 184-193, jul./set., 2017.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. IN: FERREIRA, N. S. C. e AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

_____. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: Contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M. e TOSCHI, M. S. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr., 2005.

PARO, V. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. IN: OLIVEIRA, R. P. de. e ADRIÃO, T. (Orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3ª ed.. São Paulo: Xamã, 2007.

PINTO, J. M. R. Federalismo e o financiamento da educação básica. IN: MARTINS, A. M. et al. (Orgs.) **Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SILVA, M. A. da. Atribuições, concepções e trabalho do diretor escolar após 2007. **Revista Diálogo Educ.**, v. 18, p. 253-278, n. 56, jan./mar., 2018.