



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

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

9039 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A DISCRICIONARIEDADE DOCENTE

Tereza Cristina de Almeida Guimarães - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Amanda Moreira Borde da Costa Marques - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rosângela Cristina Rocha Passos Felix - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Agência e/ou Instituição Financiadora: FAPERJ

A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A DISCRICIONARIEDADE DOCENTE

Resumo: Este estudo analisa a influência do gerencialismo na discricionariedade docente. O cenário político que atravessa nossa discussão é a crise do capitalismo dos últimos anos do século XX, culminando na implementação de um modelo de administração pública gerencial, a partir de 1995, na tentativa de substituição à administração burocrática. Nossa discussão evidencia o gerencialismo na educação, relacionando-o ao espaço discricionário do professor, frente aos imperativos da Nova Gestão Pública (NGP). Para isso, utilizamos a teoria de Lipsky (1980) - *Street-level Bureaucracy* – como alicerce para o debate sobre o professor como burocrata de nível de rua e, a fim de responder ao objetivo proposto, em nosso percurso metodológico, interrelacionamos a discricionariedade docente aos fatores do gerencialismo que, de certa forma, imputam à escola um controle, mediante a responsabilização pelo desempenho do aluno.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública, Discricionariedade Docente, Burocracia de Nível de Rua.

Introdução

As últimas décadas de intensa reforma escolar no Brasil, incluindo a adoção de políticas neoliberais e a NGP no espaço da política educacional global afetaram e continuam afetando o fazer dos professores, suas condições de trabalho e a construção da sua discricionariedade. O Estado de Direito se sobrepôs ao modelo do Estado de Bem-Estar Social _ nunca de fato efetivado_ e a globalização trouxe os ditames das políticas internacionais, frente ao fracasso das ideologias estatais.

O trabalho de Lipsky (1980) sobre a discricionariedade e a burocracia de nível de rua

foi publicado antes do advento da NGP, que no Brasil dos anos 1990, sob o pretexto de que o Estado era o responsável pela crise econômica e com o apoio de organismos internacionais, foi concretizada a proposta de abertura do mercado para atrair investimentos externos. Bresser Pereira (2002) acredita que a NGP foi uma resposta exigida por duas forças efetivadas no final do século passado: a globalização e a democracia. Segundo ele (1998), a reforma gerencial teria dois objetivos: garantir a qualidade da governabilidade, no que se refere às decisões estratégicas, e ampliar a eficiência do Estado. Essas duas forças assegurariam o caráter democrático da administração pública. Para Abrucio (1997, p. 37), entretanto, o gerencialismo seria um “pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação”, sem, no entanto, efetivar um novo paradigma em substituição integral do modelo burocrático descrito por Weber (2004).

Discussões

A cultura da qualidade e do mercado e a introdução de mecanismos economicistas na gestão pública visavam a transformar a cultura do público, aproximando-a dos valores do mundo empresarial, substituindo os modelos normativos de cidadania pelos de intercâmbio entre servidor e cliente, introduzindo elementos de concorrência e mercado contra os antigos modelos hierárquicos e burocráticos. Tal introdução tem sido um dispositivo transformacional genérico projetado para reestruturar e reorientar a prestação do serviço público.

Segundo Laval (2019), essa mudança estrutural e ideológica resultou em uma burocracia de estilo corporativo pela qual a atividade do setor público é reduzida à gestão efetiva, eficiente e econômica dos recursos humanos e de capital, fazendo “mais com menos”, focando resultados e gerenciando mudanças. Para tanto, os elementos do gerencialismo envolviam a gestão baseada no local, a linguagem de melhoria e devolução orçamentária.

A partir dessa argumentação, reconhecemos três estratégias gerenciais de controle que se interrelacionam. A primeira focaliza a concorrência como forma de coordenar as atividades das unidades descentralizadas. A segunda apresenta uma tentativa de descentralizar as operações enquanto centraliza o comando estratégico. A última amplia as lógicas de gestão de desempenho. Essa lógica utiliza como discurso legitimador a melhoria da qualidade e eficiência, confirmando, assim, as posições daqueles que defendem que as experiências pedagógicas sejam progressivamente geridas por meio de abordagens empresariais, contribuindo para a reprodução e legitimação das relações sociais da produção capitalista.

Sob essa nova legitimidade, não nos surpreende o fato de que as políticas educacionais sejam discutidas sob a perspectiva da garantia da qualidade, dos incentivos trabalhistas como vetor para obter um bom desempenho por meio da prestação de contas e treinamento de competência e suas respectivas normas, avaliadas com um sistema de indicadores justificados pela responsabilidade, para os resultados dos administradores e executores das tarefas de ensino e a especificação do que é necessário para o funcionamento de uma sociedade que deve ser competitiva e que requer uma articulação entre educação e trabalho (LAVAL, 2019).

Para o novo discurso legitimador, a intensificação da concorrência impõe uma reformulação organizacional e institucional que, com ênfase em métodos de mercado, responsabilização, está carregada de valores gerenciais. Uma disposição que, por meio de uma concepção gerencial de responsabilidade pública, afasta-se do controle do procedimento, focando no controle dos resultados da gestão (LAVAL, 2019).

Na busca por estabelecer um diálogo entre a NGP e a burocracia de nível de rua de

Lipsky (1980), evidenciamos que, para o autor, os trabalhadores que atuam na finalização do processo de implementação das políticas públicas desfrutam de um espaço de decisão para efetivar as políticas em suas rotinas, estabelecendo dispositivos e estratégias, a fim de lidar com as incertezas, as pressões, a escassez de recursos e, assim, encenam o processo, deslocando-se do lugar de executores para o espaço de criadores de políticas.

Os professores podem ser enquadrados, na categoria tipificada por Lipsky (1980), como burocratas de nível de rua. Essa possibilidade se relaciona às características desse agente público descritas pelo autor. Primeiro, podemos dizer que o professor estabelece um contato direto com seu o aluno, que é o destinatário do serviço público; e, segundo, porque possui, na rotina de seu trabalho, um alto poder discricionário. Ademais, uma série de características relativas a esse funcionário dialogam com as ambiguidades do setor público e com as controvérsias sobre a eficiência dos serviços prestados. Muylaert (2019, p.7) elucida que os professores

[...] são os principais agentes implementadores das políticas formuladas, pois eles são a ponta da cadeia de implementação. São eles que estão em contato direto com os estudantes – beneficiários do serviço. É o professor, dentro de sala de aula, que cria as oportunidades didático-pedagógicas para que a aprendizagem aconteça.

Lipsky (1980) argumenta que a discricionariedade caracteriza as decisões dos burocratas de nível de rua pelas seguintes razões: a necessidade de usar sua expertise profissional para responder às necessidades de seus clientes; a imprecisão de algumas políticas que abrem brechas para outras interpretações; a falta de controle gerencial direto e sua capacidade de desenvolver técnicas para anular restrições organizacionais. E são essas características que precisam ser consideradas para compreendermos em que medida a NGP, com um apontamento fortemente gerencial, de controle e de responsabilização, articula-se ao espaço discricionário docente.

Indiscutivelmente, profissionais que prestam serviços públicos diretamente aos cidadãos, em uma época em que os governos são julgados em sua capacidade de fornecer adequadamente o serviço, desempenham um papel significativo na legitimação dos sistemas estatais pois, ao interpretarem e retraduzirem as diretrizes, eles as ressignificam e fazem política, muitas vezes, como ponderam Maynard-Moody e Musheno (200), em função de juízos de valor, ideologias e percepções subjetivas que podem alterar o resultado esperado.

Em vista disso, Lipsky (1980, p. 196) recomendou revisões regulares das atividades desses profissionais, bem como a descentralização dos serviços e argumentou que a discricionariedade gerencial estava no "centro do problema da burocracia de nível de rua".

Nessa lógica, em que a discricionariedade docente pode ser estrangida por uma gama de regimes de prestação de contas, alcance de metas, autoridade hierárquica, padronização, controle externo, é esperado que os professores sejam competentes e autodisciplinados, como meros entregadores de serviços, resultando uma significativa coerção do ato discricionário, uma vez que, a fim de atender aos preceitos de uma lógica direcionada aos resultados, o professor pode ceder espaços para a automatização do trabalho pedagógico.

Essas restrições recém-impostas têm sido teorizadas para influenciar a prática cotidiana dos professores e suas percepções sobre seus papéis e responsabilidades. Trata-se da introdução no léxico educacional de uma linguagem que valida o discurso da responsabilização docente e objetiva o controle de seu espaço discricionário. a ênfase da política educacional gerencial parece ter alterado a interpretação tradicional da

discricionariedade, na qual os professores desfrutavam de alto grau de liberdade em sala de aula; a uma discricionariedade formatada em contextos de responsabilização sobre o desempenho dos estudantes.

Nos estudos de Hill (1993), um quadro antagônico de mudanças no trabalho dos professores se estabelece, no qual a prestação de contas limita sua discricionariedade e provoca a padronização e a microgestão do ensino, ao mesmo tempo em que as tensões entre discricionariedade e responsabilização estão propensas a coexistir e serem negociadas no contexto de implementação da política, focando questões de autogovernança e experiências de liberdade na prática profissional. Nessa dicotomia, a discricionariedade implica que os indivíduos controlem os termos e conteúdo de seu trabalho, relacionados ao seu conhecimento profissional e seus princípios morais e éticos, ainda que em um quadro de culpabilização (MOLANDER; TERUM; SMEBY, 2008).

Essa tensão entre discricionariedade e prestação de contas gerencial pode ser percebida nas relações micro e meso de análise da instância escolar (BERNADO, 2019). E, não apenas o professor é pressionado a respeito dos resultados dos alunos, mas todos os atores envolvidos nesse processo também o são.

Entretanto, de acordo com Lipsky, os professores são os burocratas que de fato materializam as políticas públicas e, em contextos frágil de escassez e incerteza, utilizam-se da discricionariedade, alterando a política em seu desenho original. Dessa forma, esses burocratas não podem ser restritos a espaços impostos por reformas e seus discursos, uma vez que, na rotina de seu trabalho, eles não só acomodam as políticas, mas em um entrelaçamento e interdependência de seus valores, ideologias e estrutura social, ressignificam-nas. Portanto, não se trata de uma simples reação dos professores a iniciativas gerenciais, mas uma transformação da política por meio de ações personalísticas.

Frostenson (2012, p. 69) enfatiza que ainda há graus de discricionariedade dos professores, apesar da tendência global de “redução retrógrada da autonomia” na educação pública. O próprio Lipsky (1980) apontou que os burocratas de nível de rua têm discricionariedade considerável, porque seu trabalho implica tomar decisões sobre seus clientes, onde os requisitos individuais só emergem durante o contato entre eles, sendo um espaço de interação e negociação, em que as percepções do professor/burocrata sobre seus alunos vão influenciar sua ação e reconfigurar a política. Ou seja, as opiniões pessoais dos professores, incluindo suas prioridades e senso de justiça social, influenciam suas decisões, isso porque, mesmo se vendo sob a crescente pressão da política e da comunidade para alcançarem padrões, a subjetividade, a complexidade e a imprevisibilidade das situações em sala de aula requerem seu ato discricionário.

Considerações Finais

Consideramos que esta discussão pode ser compreendida em um âmbito paradoxal, pois as relações interpessoais, as incorrências cotidianas, a falta de recursos com as quais o professor precisa lidar tornam a discricionariedade inevitável, no entanto, a imposição gerencialista, mitigadora do espaço discricionário, permanece atravessando o cotidiano, associada a uma ética de responsabilização pela produção dos resultados escolares.

Maxcy (1991) argumenta que o ethos subjacente à docência prevalecerá sobre a questão do aumento da responsabilização e que essa pode sublimar, mas não diminuir a discricionariedade. Portanto, apesar da predominância de uma gestão para a qualidade e de novas formas de controle da educação, há espaço para a discricionariedade docente ser

exercida, mesmo que elementos da discricionariedade tradicional estejam sendo corroídos por sistemas de inspeção e controle.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), n. 10, 1997.

BERNADO, Elisangela da Silva. Ciclo(s) e Formação Continuada de Professores: as perspectivas macro e mesossocial de análise de uma gestão educacional. *Revista Internacional de Formação de Professores*, v. 4, p. 186-207, 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Seminário de 6 a 8 de agosto de 2002, p. 29-35.

FROSTENSON, Magnus. Lärarnas avprofessionalisering och autonomins mångtydighet [Teacher de-professionalization and the ambiguity of autonomy]. *Nordiske Organisasjonsstudier*. 2012; 49-78.

HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LAVAL, Christian. Novo Capitalismo e Educação. In: LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. São Paulo: Boitempo, 2019.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. *Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment*. 1 ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MOLANDER, Anders; TERUM, Lars Inge; SMEBY, Jens-Christian. *Profesjonsstudier*. (s. 44-54). Oslo: Universitetsforlaget, 2008.

MUYLAERT, Naira da Costa. Diretores Escolares: burocratas de nível de rua ou de médio escalão? *Revista Contemporânea de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 31, set/dez. 2019.

LIPSKY, Michael. Street-level Bureaucracy. *Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

MAXCY, Spencer. Educational Leadership: *A Critical Pragmatic Perspective*. The aesthetics of coherentism. Journal of Educational Administration, New York: Bergin and Garvey, 1991.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 2004.