



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

13393 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

MAIS GOVERNANÇA/GESTÃO E MENOS DEMOCRACIA NA EDUCAÇÃO E NA ESCOLA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DO CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO PORTUGUÊS E BRASILEIRO (2008-2022)

Janete Palu - UFPR - Universidade Federal do Paraná

Agência e/ou Instituição Financiadora: Programa Institucional de Internacionalização Capes PrInt

MAIS GOVERNANÇA/GESTÃO E MENOS DEMOCRACIA NA EDUCAÇÃO E NA ESCOLA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DO CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO PORTUGUÊS E BRASILEIRO (2008-2022)

Resumo: O artigo pretende aprofundar o debate sobre a adoção de novas formas e modos de governança na gestão da educação e da escola pública, evidenciando as possíveis implicações desses processos para a gestão democrática. Para tanto, realizou-se um estudo exploratório das produções (artigos e teses) que tratam da governança/governação e gestão democrática no contexto acadêmico-científico português e brasileiro (2008-2022). Trata-se de uma investigação qualitativa de cunho bibliográfico e documental cujos dados foram submetidos às técnicas da Análise de Conteúdo de Bardin (2016). Analisou-se o perfil dos pesquisadores(as) e delineou-se um panorama das produções e tendências/elementos evidenciados. As investigações destacam que, na educação, as reformas gestionárias remontam o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, intensificando-se ao longo dos anos 2000 conformando a nova governança que passa a ser tematizada pela comunidade acadêmico-científica. A gestão democrática que, já enfrentava muitos desafios para a sua materialização, passa a se confrontada e enfraquecida frente à obsessão pela eficiência, eficácia, resultados e valores que diferem dos princípios coletivos e democráticos.

Palavras-chave: Políticas Educacionais, Governança, Educação Pública, Gestão da educação e da escola, Gestão Democrática.

INTRODUÇÃO

O presente texto ^[1] objetiva contribuir para o aprofundamento do debate em relação à adoção de novas formas e modos de governança, sobretudo, no âmbito da educação, da escola pública e de suas formas de gestão, destacando as possíveis implicações desses processos para a gestão democrática. Pesquisas apontam para a disseminação e ampla utilização do vocabulário e de lógicas inerentes à governança, a partir do ano de 1975 em outros campos científicos (SANTOS, 2010). Na educação, reformas de cunho gestor são identificadas no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Essas se intensificaram ao longo dos anos 2000, conformando a nova governança que passa a ser tematizada ^[2] pela comunidade acadêmico-científica. Entretanto, a inserção e adoção de novas formas e modos de governança, nesse campo, carece de clarificação e investigação (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017).

Embora governança seja um termo polissêmico e multifacetado, parte-se do entendimento de governança enquanto fenômeno que adentra o Estado e suas instituições, conformado a partir do neoliberalismo e de seus pressupostos (BROWN, 2018). Observa-se que a forma e o papel do Estado são alterados, de modo a constituir “[...] uma nova modalidade de poder público, agência e ação social e, na verdade, uma nova forma de Estado” (BALL, 2013, p. 180), uma mudança de governo para governança (DALE, 2010), na qual o Estado dirige, mas não rema (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Nesse sentido, “Entende-se governança como um modelo de governo que envolve modos, processos, atores e instrumentos com diferentes interesses na gestão pública, e articulada com as características do neoliberalismo” (SILVA; HYPOLITO, 2022, p. 82). No campo educacional, a governança como conceito “[...] nos alerta para o governar como sendo mais que uma atividade do Estado” (ROBERTSON, 2013, p. 685-686) e está relacionada “[...] a aspectos técnicos: trata-se de instrumentos e modos, procedimentos e atores, além de suas constelações e formas de cooperação” (AMOS, 2010, p. 23). Diante do exposto, entender a governança, seus elementos e *modus operandi* pode nos auxiliar na tentativa de compreender as políticas educacionais atuais, sobretudo aquelas que tratam da gestão da educação e da escola pública.

Com esse intuito, realizou-se um levantamento bibliográfico, cujo *corpus* documental abarca artigos científicos e teses de doutoramento publicados e defendidos em Portugal e no Brasil, no período de 2008 a 2022 ^[3]. Por meio desse exercício analítico, pretende-se: a) realizar um levantamento das produções que tratam da governança/governação e gestão democrática no campo da educação a partir das publicações/investigações da comunidade acadêmico-científica nos contextos analisados; b) investigar quem são os/as pesquisadores(as) que formam essa comunidade acadêmico-científica cujos trabalhos incidem sobre a temática; c) traçar um panorama das produções que têm como objeto de seus estudos a problemática da governança/governação e gestão democrática com o intuito de apontar algumas tendências.

NOTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Trata-se de uma investigação qualitativa, de natureza exploratória (GIL, 2002), realizada por meio de análise bibliográfica e documental, cujo percurso investigativo foi norteado pelas técnicas da Análise de Conteúdo (AC), de Bardin (2016). Na pré-análise, delineou-se as estratégias de busca e de escolha dos artigos e teses. Para a seleção deles, utilizou-se os seguintes descritores: 1) governança; 2) governação^[4]; e 3) gestão democrática, aplicados às ferramentas do Google Acadêmico, direcionando a busca para as revistas selecionadas^[5] e para os anos de 2008 a 2022^[6]. No que diz respeito às teses, em Portugal, utilizou-se o portal Registo Nacional de Teses e Dissertações (RENATES). Já no Brasil, recorreu-se ao Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e, de forma complementar, à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Após esses procedimentos e frente aos objetivos do estudo, selecionou-se 249 trabalhos^[7]; deles, 53 artigos e duas teses foram publicados/defendidos em Portugal e 168 artigos e 26 teses foram publicados/defendidos no Brasil, conforme Quadro 1.

QUADRO 1 – Panorama do levantamento (2008-2022)

País	Revistas/Portais	N. de artigos/teses selecionados
Portugal	Revista Portuguesa de Educação	22
	Revista Portuguesa de Pedagogia	02
	Sisyphus – Revista de Educação	01
	Revista Lusófona de Educação	19
	Revista Educação, Sociedade & Culturas	09
	Total de artigos selecionados	53
	RENATES - Registo Nacional de Teses e Dissertações	02
	Total de teses selecionadas	02
Brasil	Revista Brasileira de Educação	10
	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação	76
	Educação & Sociedade	38
	Educação e Pesquisa	08
	Educar em Revista	13
	Educação & Realidade	17
	Educação em Revista	06
	Total de artigos selecionados	168
	Catálogo de Teses e Dissertações da Capes	12
	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)	14
Total de teses selecionadas no contexto brasileiro		26
Total geral de artigos selecionados para o estudo		221
Total geral de teses selecionadas para o estudo		28
Total geral de trabalhos (artigos + teses) selecionados para o estudo		249

Fonte: A autora (2023).

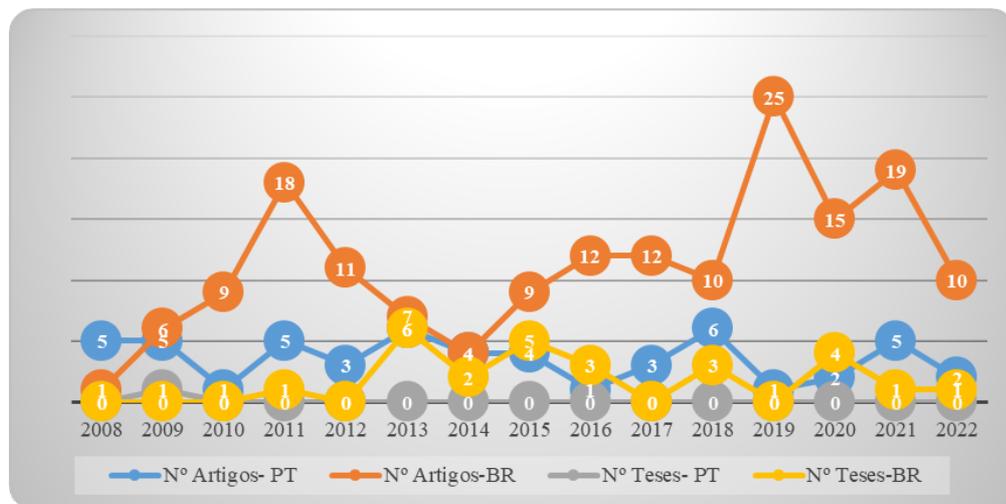
Destaca-se que, 99 trabalhos foram selecionados a partir do descritor governança; 56 estão associados à governação e 94 à gestão democrática. Na sequência, iniciou-se a exploração do material. Procedeu-se a codificação dos trabalhos por meio de um código

formado por letras e números. Finalizadas as duas primeiras fases da AC (Bardin, 2016), iniciou-se o processo de tratamento e análise dos resultados.

PANORAMA DAS PRODUÇÕES, PERFIL DOS/DAS INVESTIGADORES(AS), ELEMENTOS E TENDÊNCIAS EVIDENCIADOS

Inicialmente, analisou-se o ano de publicação/defesa dos trabalhos e a sua distribuição temporal, conforme evidencia o Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – Distribuição temporal dos trabalhos selecionados- 2008 a 2022



Fonte: A autora (2023). Banco de dados da pesquisa.

Verifica-se uma constante na produção em relação à Portugal, o que corresponde a uma média de cinco a seis artigos/ano; no Brasil, essa média é de 11 a 12 artigos/ano. Todavia, há picos de publicação no contexto brasileiro nos anos de 2011 (18 artigos), 2019 (25 artigos) e 2021 (19 artigos). Em 2011 e em 2021, as produções estão relacionadas ao descritor gestão democrática. Em 2019, o descritor associado ao aumento da produção é governança; esse é o primeiro ano do mandato do então presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). As publicações abordam retrocessos democráticos vivenciados na educação pública desde o governo Temer, que se intensificam frente às proposições do governo Bolsonaro.

Na sequência, procurou-se caracterizar quem são os sujeitos que pesquisaram sobre a temática observando a sua origem (universidade) e sexo, tomando por base o/a autor(a) principal do trabalho, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – De que comunidade acadêmico-científica estamos falando?

Contexto	País	M	%	F	%	Total	%
PORTUGAL	Brasil	2	22,22%	7	77,78%	9	16,36%
	EUA	1	100,00%	0	0,00%	1	1,82%
	Finlândia	1	100,00%	0	0,00%	1	1,82%
	Reino Unido	2	100,00%	0	0,00%	2	3,64%
	Portugal	25	59,52%	17	40,48%	42	76,36%
	Total de trabalhos	31	56,36%	24	43,64%	55	100%
BRASIL	Alemanha	0	0,00%	1	100,00%	1	0,52%
	Brasil	58	40,28%	86	59,72%	144	74,23%
	Canadá	1	100,00%	0	0,00%	1	0,52%
	Espanha	1	100,00%	0	0,00%	1	0,52%
	Estados Unidos da América	5	83,33%	1	16,67%	6	3,09%
	França	3	100,00%	0	0,00%	3	1,55%
	Itália	1	100,00%	0	0,00%	1	0,52%
	Noruega	1	100,00%	0	0,00%	1	0,52%
	Reino Unido	1	10,00%	9	90,00%	10	5,15%
	Portugal	23	88,46%	3	11,54%	26	13,40%
	Total de trabalhos	94	48,45%	100	51,55%	194	100%
Total Geral	125	50,20%	124	49,80%	249	100%	

Fonte: A autora (2023). Banco de dados da pesquisa.

A maioria dos(as) autores(as) são de origem nacional (76,36% em Portugal e 74,23% no Brasil). Contudo, há contribuições de portugueses e brasileiros em ambos os cenários e presença de produção oriunda sobretudo do Reino Unido e Estados Unidos da América. Em relação ao sexo, há um aparente equilíbrio (125 trabalhos são de autoria masculina e 124 são de autoria feminina). Entretanto, isso se dá devido à contribuição das pesquisadoras brasileiras (86). Um aspecto analisado foi a regime de autoria dos artigos, que, em sua maioria (108), foram escritos por um(a) autor(a) (48,87%). Se analisarmos os contextos separadamente, a autoria única é maior nas revistas portuguesas (60,38%) em comparação às revistas brasileiras (45,24%).

Por fim, observou-se as principais tendências apresentadas pela produção, inferidas por meio da análise temática, uma das técnicas da AC (Bardin, 2016). Os trabalhos publicados/defendidos no contexto acadêmico-científico português e brasileiro deram origem, respectivamente, a quatro e cinco Categorias Finais (CF), apresentadas no Quadro 2.

QUADRO 2 – Tendências apontadas pela produção analisada (2008-2022)

CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO PORTUGUÊS				
CF 1	CF 2	CF 3	CF 4	
<i>Políticas educacionais globais: atores, direcionamentos, formas de atuação e intencionalidades</i>	<i>Reformas educacionais e a tematização da governança da educação e da escola pública: conceitos, elementos e instrumentos</i>	<i>Diretor (a) de escola pública, no olho do furacão: redefinições, pressões e dilemas</i>	<i>A escola como organização, locus da política educacional e possibilidade de transformações</i>	
02 categorias intermediárias 05 categorias iniciais	02 categorias intermediárias 12 categorias iniciais	02 categorias intermediárias 04 categorias iniciais	04 categorias intermediárias 11 categorias iniciais	
13 trabalhos 23,64 %	19 trabalhos 34,55 %	08 trabalhos 14,55 %	15 trabalhos 27,26 %	
CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO-BRASILEIRO				
CF 1	CF 2	CF 3	CF 4	CF 5
<i>Transformações no Estado, na educação e suas formas de gestão</i>	<i>Expressões das novas formas e modos de governança no campo da educação pública e suas formas de gestão: atores, procedimentos, valores, instrumentos e estratégias</i>	<i>Gestão democrática: lutas, materializações, pesquisas e desafios</i>	<i>Dirigentes educacionais e escolares: a centralidade, papel e perfil desses sujeitos</i>	<i>Resistir e esperar: em busca de uma educação e suas formas de gestão mais democráticas</i>
03 categorias intermediárias 12 categorias iniciais	04 categorias intermediárias 19 categorias iniciais	03 categorias intermediárias 10 categorias iniciais	03 categorias intermediárias 06 categorias iniciais	02 categorias intermediárias 05 categorias iniciais
39 trabalhos 20,10 %	61 trabalhos 31,44 %	51 trabalhos 26,29 %	13 trabalhos 6,70 %	30 trabalhos 15,46 %

Fonte: A autora (2023). Banco de dados da pesquisa.

Denota-se que a tematização da governança/governação está relacionada às reformas no âmbito do Estado e de suas instituições, reverberadas para o campo da educação e suas formas de gestão, influenciadas pelos atores hegemônicos globais, tais Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BM), atores importantes na configuração da Nova Ordem Educativa Mundial (ANTUNES, 2007), como indicam as produções da CF 2, a qual abarca a maioria dos trabalhos em ambos os contextos. Outro aspecto convergente diz respeito à CF 3 (Portugal) e à CF 4 (Brasil), as quais apontam para a centralidade do (a) diretor (a) de escola e dirigentes educacionais — lideranças unipessoais — bem como o papel e atuação desses sujeitos nas novas formas e modos de governança. Dentre os elementos e expressões da nova governança apontados pela produção, destacam-se: atuação dos sujeitos externos à educação por meio de redes que operam nos vários níveis da governança educacional (do local ao supranacional); preponderância de valores empresariais/mercantis — competição, concorrência, meritocracia, inovação, empreendedorismo; sobreposição da racionalidade econômica — obsessão pela eficiência, eficácia e resultados; introdução de formas renovadas de controle e vigilância — avaliações em larga escala, padronização do currículo, contratos e plataformas eletrônicas; parcerias público-privadas; ênfase na liderança individual do(a) diretor(a) e dirigentes educacionais em detrimento de lideranças e entidades colegiadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das produções selecionadas (249) permitiu caracterizar os(as)

pesquisadores(as) que se debruçaram sobre temática da governança/governação e gestão democrática (2008-2022) e traçar um panorama da produção. Constatou-se que apenas 8,83% (22 trabalhos) abordam, de forma direta e incisiva, a problemática da governança no campo da educação, o que demonstra a importância da continuidade de pesquisas que objetivem aprofundar a questão.

Conclui-se que, com o advento das novas formas e modos de governança, a gestão democrática, que tem como elementos básicos a eleição, colegialidade e participação na decisão, perde força e vitalidade, é enfraquecida e reduzida aos mínimos democráticos em detrimento dos máximos gestionários associados à ascensão de uma pós-democracia gestonária. Por fim, os valores, procedimentos e instrumentos propostos pelas novas formas e modos de governança transpostos para o campo da educação e suas formas de gestão colidem frontalmente com uma concepção de educação e escola pautadas pela coletividade, pelo debate, participação, autonomia. É urgente inverter essa lógica que tem como mote: mais governança/gestão para menos democracia (LIMA, 2014).

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, F. A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos princípios comuns ao ângulo Português. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 02, p. 425–468, dez. 2007.
- AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. esp., p. 23–38, 2010.
- BALL, S. J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, M. W.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. (org.) **Sociologia da Educação** — análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 177–189.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2016.
- BROWN, W. **Cidadania sacrificial, neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.
- DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099–1120, dez. 2010.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067–1083,

out./dez. 2014.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PORTUGAL. Ministério da Educação e Cultura -Gabinete do Ministro. Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril. **Diário da República** n. 79/2008, 1.ª série de 22 de abril de 2008, p. 2341–2356.

ROBERTSON, S. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 679–703, jul./set. 2013.

SANTOS, A. V.; BRAGA, I. C. M.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M. A governança no contexto da pesquisa em educação no Brasil. **Linhas Críticas**, v. 22, n. 49, p. 642–666, 2017.

SANTOS, B.S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, S.G.; HYPOLITO, A. L.M. Políticas curriculares para a formação docente e a fabricação da docência gerencialista. **Textura-Revista de Educação e Letras**, v. 24, n. 59, p. 78–101, jun./set. 2022.

[1] O trabalho representa um recorte de investigação realizada durante o período de Doutorado Sanduíche, financiado pelo Programa Institucional de Internacionalização Capes PrInt.

[2] Optou-se pelo uso do termo “tematização” porque, no campo empírico, a relação entre o Estado e atores externos no tocante à educação já existia; contudo, essa se intensifica e passa a ser investigada e tematizada pela comunidade acadêmico-científica.

[3] Justifica-se essa delimitação temporal uma vez que, no ano de 2008, ocorre a publicação do Decreto-Lei n. 75/2008 (PORTUGAL, 2008). Embora o Brasil apresente diferenças e especificidades, julgou-se procedente manter o mesmo período para a análise.

[4] Os termos foram pesquisados em buscas distintas, uma vez que, em Portugal é mais comum o uso do termo governação.

[5] Em Portugal, selecionou-se as cinco revistas *a priori*. No Brasil, foram selecionadas sete revistas. De partida, incluiu-se duas importantes revistas no campo da educação, sob a responsabilidade da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Para a seleção das demais, realizou-se um levantamento junto ao Portal Periódicos da Capes; assim mapeou-se as principais revistas com publicações sobre a temática; delimitou-se a seleção adotando como critério a relevância das publicações e a classificação da revista no extrato A1 na avaliação da Capes (quadriênios 2013/2016 e 2017/2020).

[6] A pesquisa foi realizada no mês de novembro de 2022, portanto, não abrange a totalidade de artigos/teses publicados no ano em questão.

[7] Diante do volume da produção, optou-se por analisar o resumo e os elementos supracitados.