

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO ESCOLAR: NOVAS CONFIGURAÇÕES DA PROFISSÃO PÓS 2001 E OS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

Maria Helena Augusto
malenaoga20@gmail.com
FAE/UFMG

Dalila Andrade Oliveira
dalilaufmg@yahoo.com.br
FAE/UFMG

1

RESUMO

A gestão escolar no Brasil tem passado por transformações ao longo de sua trajetória, caracterizando - se como uma função que reflete a natureza do momento sócio político e cultural do país, em sua história. Suas atribuições e perfil profissional se alteram segundo as reformas dos sistemas educacionais, situando-a em posições muitas vezes contraditórias, perante a regulação de controle, à qual deve responder, como profissional responsável por conduzir o estabelecimento de ensino. Vem, portanto, sendo redesenhada, assumindo contornos que a aproximam da gestão em empresas privadas, e é em tal contexto de mudanças que precisa ser estudada. Com este objetivo foram pesquisados dezoito textos escritos sobre a Nova Gestão Pública (NGP), a partir de 2005, e consultados dois relatórios recentes dos organismos internacionais, sobre *school leadership*. O objetivo do trabalho foi investigar o que hoje apontam os estudos sobre gestão escolar/educacional, em função das novas regulações educativas, e das exigências de melhorias de resultados, tendo em vista identificar as transformações que vem ocorrendo na gestão escolar/educacional, com o propósito de realizar um cotejo entre o enfoque dos textos sobre a gestão escolar no Brasil, e o conceito de *leadership*, conforme os relatórios estudados. Os textos lidos foram agrupados em dois eixos de análise, integrando o primeiro, os textos referentes à abordagem *shool leadership* e o segundo, os textos referentes às transformações da gestão escolar no Brasil, em sob o efeito da NGP. Os relatórios apresentam a gestão escolar, em uma ótica utilitarista, a serviço das mudanças no ambiente escolar, que conduzam à excelência do desempenho dos professores, em uma visão pragmática e performativa da função. Quanto aos textos que compõem o segundo eixo, os autores afirmam que a gestão escolar sofre

influência/exigência dos ditames das organizações internacionais, mas sua posição é contrária à essa modalidade de regulação. Segundo os autores do segundo eixo, a gestão escolar é um processo político, tendo em vista a formulação e implementação de medidas que promovam a equidade educacional.

Palavras-chave: Gestão Escolar/Educacional; Nova Gestão Pública (NGP) e *Leadership Shool*.

Introdução

A gestão escolar no Brasil tem passado por transformações ao longo de sua trajetória, caracterizando - se como uma função que reflete a natureza do momento sócio político e cultural do país, em sua história. Suas atribuições e perfil profissional se alteram segundo as reformas dos sistemas educacionais, situando-a em posições muitas vezes contraditórias, perante a regulação de controle, à qual deve responder, como profissional responsável por conduzir o estabelecimento de ensino.

Em uma década e meia do século vinte e um estas mudanças se tornaram proeminentes, transformando o diretor de escola em um gestor da educação, muitas vezes associado às políticas de controle de resultados, em função das cobranças dos sistemas escolares. Em tais circunstâncias, ele se sente sobrecarregado, por exercer uma diversidade de atividades distanciadas da natureza pedagógica da sua função e além da sua capacidade de trabalho. O cargo que exerce, em muitos dos sistemas escolares, contempla um perfil mais técnico, abrangendo atribuições administrativas e gestão financeira. Desta forma, ele deve se preparar para exercê-lo, uma vez que, de modo geral, oriundo do magistério da educação básica, sua formação não contemplou estes temas. A proposição das ações, no marco das políticas educacionais focadas na regulação coloca, portanto, ênfase na gestão, considerando-a como fator de êxito, em busca de indicadores quantificáveis e mensuráveis. A eficácia é então entendida como produtividade escolar, ficando em segundo plano as questões relacionadas aos processos e procedimentos, ou seja, “o como fazer”.

Assim, a gestão escolar é considerada essencial para a melhoria do desempenho das escolas nas avaliações em larga escala, tendo, conforme demonstram as pesquisas e os

documentos internacionais, grande responsabilidade na partilha das exigências de controle de resultados escolares, pelos docentes, com os quais trabalha e coordena. Vem, portanto, sendo redesenhada, assumindo contornos que a aproximam da gestão em empresas privadas, e é aí que precisa ser estudada, em tal contexto de mudanças.

Com este objetivo foram pesquisados textos escritos sobre o tema Gestão Educacional/Escolar¹, a partir de 2005, e consultados os documentos mais recentes dos organismos internacionais, sobre *school leadership*. O objetivo do trabalho foi investigar o que hoje apontam os estudos sobre gestão escolar, em função das novas regulações educativas, das políticas de avaliação de resultados escolares em larga escala, das exigências de melhorias de resultados, tendo em vista identificar as transformações que vem ocorrendo na gestão escolar, tendo o propósito de realizar um cotejo entre o enfoque dos textos sobre a gestão escolar no Brasil, e o conceito da *shool leadership*, conforme os relatórios estudados.

Foram selecionados 18 textos, entre artigos e capítulos de livros, vinculados ao tema, ou seja, à nova configuração da gestão escolar, decorrente da Nova Gestão Pública-NGP, publicados no Brasil. O critério de escolha dos textos consistiu em maior profundidade quanto à abordagem do tema, sobre as transformações da gestão educacional/escolar. Foi também realizado o estudo do tema em dois relatórios de dois organismos internacionais, segundo conceituam o modelo de *school leadership*.

Percurso Histórico da Gestão Escolar no Brasil

A partir do estudo das publicações sobre a temática no Brasil podem ser definidos três períodos do percurso histórico da gestão escolar no Brasil:

1

Considera-se no artigo que o termo ‘gestão educacional’ é mais amplo, e abrange os processos políticos da área da educação, desenvolvidos em âmbito dos sistemas de ensino, tanto em nível nacional, estadual e municipal. Já ao termo ‘gestão escolar’ refere-se ao processo político educacional em âmbito da instituição escolar.

O primeiro período, conforme os textos, se refere à época anterior à Constituição Federal de 1988. Trata-se do momento em que a gestão escolar é vista como uma função mais técnica, dentro dos preceitos da escola da administração, tendo como atribuições a coordenação, o controle, a organização, a direção e a avaliação das ações da escola. Retornando um pouco mais no tempo, em período que corresponde ao final dos anos cinquenta, o diretor (a) de escola caracterizava-se por uma postura mais autárquica, uma figura solene, que abria as festividades escolares, recebia pais e visitantes mediante agendamento, comparecia como convidado (a), em ocasiões especiais, ali representando a pasta da educação. Era talvez, um pouco distante do cotidiano escolar, uma vez que os processos de gestão, tanto financeiros, como administrativos eram centralizados, ou nas secretarias de estado, ou em órgãos regionais de educação. Nomeado nesta época, por indicação de político influente, o cargo era extremamente respeitado pela comunidade escolar, e o (a) diretor (a) nele permanecia por muitos anos. Representava a escola, perante a sociedade e as autoridades institucionais.

No entanto, nos anos setenta a direção de escolas públicas no Brasil, foi alvo de negociatas políticas, sem exigência de um perfil profissional adequado à função, sendo suficiente a adesão e o compromisso da pessoa, candidata ao cargo de diretor escolar, ao partido político e ao deputado que a indicaria para nomeação ao cargo em comissão. As mudanças eram constantes, podendo ocorrer situações em que, em um mesmo ano, em uma mesma escola, houvesse três ou quatro diretores, dando origem esse fato a uma descontinuidade sem propósito no trabalho pedagógico escolar.

O segundo é o período dos movimentos democráticos da década de 80, época dos congressos nacionais de educação, sendo a gestão democrática pauta dos movimentos sociais, como os realizados no país, culminando com a sua definição como princípio, em gestão democrática, enquanto gestão escolar pública, tanto na Constituição Federal de 1988, como na LDB - Lei nº 9394/96. A culminância desses movimentos deu origem ao processo de escolha de diretores pelas comunidades escolares, processo que representa até os dias atuais, uma das principais formas de provisão dos cargos de direção escolar, no Brasil.

Embora não se possa dizer que os movimentos democráticos, do início dos anos 90 tenham se arrefecido, ganha ímpeto no país o ideário da qualidade total, originário do Japão, que contou com o reforço de pesquisadores dos Estados Unidos sobre gerência e recursos humanos. Nesta época ocorre a reestruturação produtiva do capital, e no mundo do trabalho tem início a influência dos pressupostos do gerencialismo, do toyotismo, que embasam os pressupostos da qualidade total como forma de gestão. As transformações que vêm a ocorrer no mundo do trabalho, tal como a flexibilidade das relações trabalhistas, em que ganha ênfase o termo “empreendedorismo”, acabam por influenciar a gestão pública. A gestão escolar é vista, neste contexto, momento da racionalidade instrumental, da gerência a serviço do capital, como uma função de liderança que deve estimular as habilidades individuais dos trabalhadores em educação no sentido da sua ascensão nas carreiras e crescimento profissional.

O terceiro período, que viria a ocorrer a partir do século vinte e um, corresponde àquele em que, na produção literária sobre educação, torna-se visível uma ampla exigência por parte dos sistemas educativos de melhores resultados na área educacional, e em que a avaliação se torna um instrumento de controle, com a utilização dos indicadores educacionais para medir esses resultados. A gestão escolar é sujeita às mudanças, sendo vista como uma função a serviço da regulação educacional, um instrumento de controle das intervenções legais, consideradas necessárias para o alcance de melhoria nos indicadores educacionais. Este modo de conceber a gestão pode ser entendido, a partir dos textos legais, entre eles o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13005/2014, que a pressupõe, em meta específica, como democrática, ao mesmo tempo que a associa, de forma contraditória, a critérios técnicos de mérito e desempenho.

Das exigências/influências dos organismos internacionais às novas configurações da gestão escolar: dois eixos de análise

Os resultados das avaliações externas, ou seja, a ampliação em escala dos indicadores (melhor performance da escola), têm sido associados à eficácia e eficiência da gestão escolar. As transformações da profissão têm acentuado a prevalência de uma gestão escolar mais performática, tendo como foco os resultados escolares, conotações de uma visão mais gerencialista e empresarial da gestão. Considerando estas questões procurou-se compreender a visão de alguns autores sobre a gestão educacional/escolar no Brasil,

e, de certa forma, cotejá-la à concepção de *shool leadership*, conforme descrita nos relatórios de organizações internacionais.

O mapeamento dos 18 textos permitiu enquadrá-los em dois eixos de análise, como também constatar diferentes posições entre os autores que tratam da temática - gestão educacional/escolar. Deve-se ressaltar, entretanto, que tais eixos não são excludentes. Assim, os artigos podem se enquadrar em um ou outro eixo, mas foram classificados, segundo a predominância da abordagem de cada um, em relação ao foco definido por eixo.

Primeiro eixo: A gestão escolar segundo a ótica dos organismos internacionais, pela concepção de *shool leadership*. As exigências e dispositivos, constantes nesses documentos, para orientar e regular os sistemas educativos, no sentido de ensejar uma liderança que conduza à excelência do funcionamento da escola.

Dentre os dezoito textos selecionados foram encontrados seis (6) que se enquadram neste eixo, podendo ser citados Carvalho (2009 e 2015), Dale (2004), Gunter (2015), além de outros. Segundo os autores que estudam a gestão educacional, por tal foco de análise os documentos produzidos pelos organismos internacionais, buscam convencer, algumas vezes de forma aberta, outras mais dissimulada, os governos nacionais a convergirem suas ações em direção aos indicadores de qualidade educativa que se pretendem internacionais, selecionados a partir da observação de boas práticas. De maneira geral, nesta situação as políticas educacionais ficam subordinadas a uma lógica econômica, (globalização), em que os valores aos quais se vinculam estimulam a competição entre escolas, a concorrência, a excelência da instituição escolar nos resultados externos, tidas como parâmetro da gestão. É o que nos aponta Carvalho (2015) quando afirma a centralidade da intervenção de organizações internacionais, influenciando debates nacionais, metas e estruturas dos sistemas educativos, gerando novas modalidades de regulação da educação. A gestão escolar, nestes casos deveria se pautar, segundo as orientações, em um modelo de liderança, na lógica da gestão empresarial com o objetivo de conduzir a escola em direção aos valores difundidos. Em artigo sobre o *Programme for International Student Assessment (PISA)*, Carvalho (2009) o considera como um instrumento de regulação, utilizado pelos governos,

buscando tornar seus sistemas educativos eficazes, de forma a contribuir para a competitividade econômica do país. Esta informação pode ser comprovada, entre nós, quando se constata que o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13005/2014 estabelece projeções em relação ao PISA, meta 7.1, tomando-o como instrumento externo de referência. É por estas vias, como nos aponta Dale (2004), através da influência sobre o estado e o modo de regulação, que a globalização tem efeitos sobre os sistemas educativos, orientando suas mudanças em direção a uma maior performatividade. Segundo Dale a questão da globalização vista sob uma forma crítica, orienta os quadros regulatórios nacionais, que são em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais, afetando os sistemas educativos.

Neste eixo, para compreensão da *school leadership* foram analisados documentos das organizações internacionais, dois (2) relatórios, um deles consultado no site da União Europeia (UE) e o outro da Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico² - OCDE. O termo *leadership* significa liderança, comando chefia, mais comum em meio empresarial. O conceito *school leadership* encontra maior amplitude de domínio, tanto em pesquisas, como em aplicação aos sistemas escolares, em países de língua inglesa, Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Irlanda, Nova Zelândia e outros. Na Inglaterra o movimento *school leadership* surge como uma resposta às numerosas críticas sobre as reformas iniciadas na década de oitenta, na área de educação, que culminaram com o exercício de forte pressão sobre as escolas e os professores, para melhoria da performance escolar e a desenfreada pressão, por parte do sistema para obtenção de melhor classificação nas escalas comparativas entre estabelecimentos escolares. Normand (2011) aborda tais questões e informa que o ministério de educação naquele país, por volta do ano de 2005, procurou estabelecer novas relações com as escolas, em busca da melhoria das práticas pedagógicas dos professores, dando às escolas mais autonomia, reduzindo pressões e estimulando a auto avaliação. As parcerias com entidades educacionais foram também incentivadas, tendo

2

Disponível em: Bookmark this page: www.oecd.org/edu/schoolleadership

em vista a melhoria da aprendizagem dos alunos, e é em tal contexto que surge na Inglaterra a *shool leadership*, que se amplificou naquele país.

Um dos relatórios pesquisados é denominado “*Improving School Leadership*”, da OCDE. Este documento apresenta aos sistemas educacionais propostas com o objetivo de desenvolver competências de liderança escolar, preparando as equipes escolares em relação aos desafios que as escolas devem enfrentar para que possam incrementar mudanças, em direção ao alcance de melhoria de desempenho escolar de seus estudantes, vistas como a eficácia escolar. Segundo o site da OCDE, trata-se de uma rede denominada “*School leadership*”, integrada por 22 países participantes. “*School leadership*” é um conjunto de modificações internas nos estabelecimentos escolares tendo em vista a melhoria dos resultados acadêmicos, a ampliação da aprendizagem dos estudantes e a busca da equidade na educação. Compreende ações tais como acompanhamento e desenvolvimento profissional, exercido por um professor, *coordenador interdisciplinar* mais experiente, função criada, para gerir as relações entre professores e alunos; forte ênfase na formação continuada em serviço; acompanhamento personalizado dos alunos, desenvolvimento de parcerias com setores externos, partilha de liderança e responsabilidade. Segundo o relatório analisado a noção caracteriza um novo modo de partilhar papeis e responsabilidades, sendo denominada de ‘*distributed leadership*’, ou seja, liderança distribuída, que representa uma chave de mudança entre a sala de aula e o sistema educativo, para total efetividade escolar. A liderança é partilhada por todos os membros das equipes, e os mais experientes, exercem atribuições de tutores dos mais novos na função. Ela é, segundo o relatório, essencial para promover a eficiência e a equidade do sistema de escolarização, e pode contribuir na promoção da melhoria da aprendizagem, pela formação das condições de clima escolar propício à aprendizagem entre professores e alunos. Nos limites, a “liderança distribuída” pode conectar e adaptar escolas para as mudanças necessárias, sendo considerada um vetor dessas mudanças, e guarda algumas semelhanças ao conceito de efeito escola.

De acordo com o relatório pesquisado são objetivos das propostas *shool leadership*: a) sintetizar pesquisas sobre temas que promovam a liderança escolar compartilhada pelas equipes escolares; b) identificar inovações, políticas bem-sucedidas e práticas

inovadoras; c) facilitar trocas de experiências bem-sucedidas entre os países e d) identificar opções políticas para serem consideradas pelos governos dos países que integram a OCDE.

Outro documento pesquisado no site da União Europeia -UE, apresenta a concepção de *school leadership*, com o propósito de promover novas mudanças no ambiente escolar, para favorecer a aprendizagem e promover a equidade. Trata-se de um consórcio de parcerias, criado em rede, em 2011, pela UE, sendo integrado por especialistas em educação de vários países. Este consórcio é denominado *L'European Policy Network, on School Leadership*³, conhecido sob a sigla *EPNoSL Project*, e tem o objetivo de incrementar o foco da *school leadership*, nos ambientes escolares. Esta rede apresenta um documento denominado “*School Leadership Policy Development*”, publicado em 2013. Segundo este documento, os mecanismos de *accountability*, ou responsabilização precisam ser aumentados para promover confiança dos *stakeholders*, que são, de acordo com a publicação, pessoas interessadas nos processos escolares, empreendedores atuantes na área educacional dos sistemas escolares. Os profissionais da educação, têm, segundo os pressupostos técnicos deste documento, a sua profissão transformada, uma vez que devem trabalhar internamente em equipes, exercendo atribuições de liderança, e se orientar segundo padrões, estabelecidos externamente, contidos nos manuais de boas práticas. Ocorre, como se vê, uma ampliação do controle externo, pois as ações dos professores estão alinhadas às previstas em manuais, afirmando o propósito de alcançar maior equidade e facilitar o processo de ensinar e aprender.

Embora ocorra a defesa por parte de alguns pesquisadores em educação, principalmente em países anglo-saxões, das ideias e concepções inerentes ao conceito de *shool leadership*, outros há que o estudam sob um enfoque mais crítico. Helen Gunter (2014), ao analisar o conceito de *leadeship* na Inglaterra, vê, que nesta abordagem, as escolas ficam ligadas à produção econômica e à exigência moral de performance escolar. Torna-se perceptível que o conceito está associado à ideologia neoliberal, com o propósito de desmantelamento do Estado providência, para favorecer interesses

3

www.schoolleadership.eu

privados no setor da educação. Segundo os relatórios a *leadership* é vista como um vetor de ampliação de resultados escolares, e os modelos de “liderança distribuída” têm sido desenvolvidos nas escolas. As justificativas para tais procedimentos são sempre o êxito dos alunos nos testes e a aquisição de competências. Gunter (2014) considera que o modelo gera competição entre escolas, uma vez que favorece a ampliação das desigualdades escolares e tem tido consequências negativas para a educação. O investimento em *leadership* tem sido, segundo Gunter (2014), fundamentado em sua correlação com a melhoria dos resultados dos alunos, mas tal correlação não é baseada em evidências. Outro aspecto a ser considerado são os limites postos à profissão docente por tais medidas, principalmente a falta de confiança no trabalho por parte dos próprios professores, fato que tem na Inglaterra, segundo a autora, suscitado uma visão social negativa da profissão.

Embora nos relatórios de *school leadership* a participação dos professores como atores sociais, na gestão da escola seja considerada como necessária, a sua autonomia se torna inexecutável. A inexecutabilidade pode ser entendida pelo fato de que os professores devem se integrar às “equipes de trabalho” e seguir as orientações externas, contidas nos manuais de boas práticas pedagógicas. Fica questionável esperar uma forma de participação espontânea, se os professores são instados a se comportar segundo padrões já definidos nos manuais de boas práticas, o que acaba por reduzir a sua autonomia.

Segundo eixo: Textos sobre a “Nova Gestão Pública” – NGP, (*new public management*), que tratam dos novos modos de regulação educacional, os quais ensejam a eficácia escolar, a gestão escolar pelos resultados, a prestação de contas e as políticas de responsabilização.

O foco do estudo artigos enquadrados neste eixo consistiu em compreender como os sistemas de ensino têm se transformado, de uma posição mais central e regulamentadora, prevalecente da década de 1970, para uma outra forma de administração, em um enfoque gerencial, ocorrendo a descentralização e a modernização das ações, maior flexibilidade quanto aos processos, e mais interesse nos resultados finais. Dos doze (12) artigos enquadrados neste eixo, podem ser citados, dentre outros Barroso (2005, e 2009), Normand (2013)), Oliveira (2015), Bonamino e

Sousa (2012), Afonso (2012), Barbosa e Souza (2013), Brooke (2006), Maroy, e outros (2015), Sousa e Oliveira (2010).

Segundo Barroso (2005) vem ocorrendo uma "nova gestão pública" (*new public management*), e influência crescente à aplicação ao campo educativo, dos contributos conceptuais, metodológicos e práticos, oriundos do estudo de outras organizações, nos domínios da gestão dos recursos humanos, da avaliação, da auditoria, da liderança, entre outros. Barroso (2009), em texto escrito a partir de um projeto de investigação, integrado por equipes de doze diferentes países, denominado *Knowandpol*, (*O papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de saúde e de educação na Europa: convergências e especificidades entre nações e setores*), do qual participou a partir de 2006, representando Portugal, considera que a gestão da escola em Portugal assume, sob influência dos conhecimentos vindos de contextos transnacionais, mudanças que se fazem 'top down' com uma aceleração do processo de 'normalização' europeia concomitante à perda da especificidade nacional. Registra-se uma tendência para a profissionalização do gestor escolar, como também uma evolução de um processo de autonomia da escola, mas uma autonomia, dependente das avaliações externas. Assim, torna-se possível perceber que a origem das mudanças nos sistemas escolares estaria nas recomendações de organizações internacionais, na busca dos modelos oriundos de empresas privadas e ainda na expectativa de economia de custos, por parte dos reformadores, razões ocultas, não explicitadas nos programas que instituem as mudanças nos sistemas escolares.

A Nova Gestão Pública – NGP pode ser compreendida, a partir de estudos sobre a terceira via britânica, por características, tais como a racionalização e padronização de procedimentos em busca da eficiência, a gestão por resultados, referenciada nos contratos de gestão, que têm por base a avaliação de desempenho, desempenhos profissionais espelhados em manuais de boas práticas. Enfim, a difusão de uma cultura de desempenho no contexto escolar (NORMAND 2013). Segundo o autor, a NGP em educação, por meio da gestão de desempenho busca dois objetivos, que são: a excelência das escolas e o desenvolvimento da concorrência para melhorar a qualidade das mesmas. Transforma os mecanismos de controle que se apoiam menos sobre uma ordem burocrática e mais sobre a avaliação de ações institucionais e de pessoas. Trata-

se de um modo de organização do trabalho centrado no desempenho, no controle de gastos, na busca pela eficiência e eficácia escolar.

No Brasil é possível perceber como vem ocorrendo a NGP e o quanto a gestão escolar tem se transformado em decorrência das avaliações em larga escala, bem como da definição de novos paradigmas de ação pedagógica. As avaliações externas, os exames aos quais as instituições escolares estão sujeitas, representam, neste contexto, instrumentos de controle, à disposição dos gestores nos sistemas educacionais. É em consequência das avaliações externas que os cenários da educação pública vêm se transformando, criando, como dizem alguns autores, uma cultura de gestão por desempenho. Oliveira (2015) em artigo que trata da contradição entre a NGP e a ampliação do direito à educação no Brasil, mostra a ampla disseminação do sentido da chamada racionalização da gestão pública por meio da incorporação de modelos empresariais pela administração pública, traduzindo-se em severa crítica à burocracia estatal e ao corpo funcional. A autora considera que, no Brasil, a orientação de progresso vinculada à eficácia da gestão escolar resume de certa maneira os principais argumentos que sustentam as políticas de mais amplo alcance do Ministério da Educação (MEC), que são dirigidas a um contexto extremamente desigual e diversificado, do ponto de vista econômico, social e cultural. Considera ainda que, a organização federativa do país pode levar às contradições, como orientações políticas distintas na gestão da educação, uma vez que, em alguns estados e municípios brasileiros encontram-se escolas em que programas de inclusão social, muitos deles promovidos pelo governo federal, convivem com políticas dirigidas à competição e a busca de eficiência, definida pelo desempenho dos alunos nos exames em larga escala.

As avaliações em larga escala foram desencadeadas no Brasil, de forma mais intensa, segundo Sousa e Oliveira (2010), a partir da última década do século vinte, tendo por finalidade diagnosticar as possíveis insuficiências da aprendizagem dos educandos, assim como direcionar as ações pedagógicas, administrativas e financeiras com o intuito de melhorar a qualidade do ensino no país. Estes propósitos legítimos são justificados, na realidade, para dar origem a outros, não tão legítimos, no sentido de exercer forte pressão de cobrança e impor medidas constrangedoras, que culminam em punir aqueles que não alcançarem metas estipuladas.

A expectativa dos governos que enfatizam a gestão de sistema educacional ancorada em uma racionalidade instrumental, é gerar maior eficácia e os estudos sobre os usos dos sistemas de avaliação têm demonstrado tal situação. Em vários estados do Brasil, a avaliação externa transforma-se em um sistema de responsabilização com o objetivo de estimular a melhoria, mediante a divulgação dos resultados, junto às comunidades escolares. Alguns artigos analisados mostram ainda os riscos que podem advir de tais situações, tais como preparação de alunos para os testes, o estreitamento de currículo, a perda de autonomia docente, e outros. Bonamino e Sousa (2012) falam sobre evidências nacionais e internacionais que mostram o uso de resultados das avaliações de terceira geração para informar iniciativas de responsabilização forte e podem envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como *ensinar para o teste*, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo. Afonso (2012), ao fazer a crítica das políticas centradas no desempenho, analisa o vocábulo *accountability*, que apresenta alguma instabilidade semântica, porque corresponde a um conceito com significados e amplitudes plurais. O termo tem sido usualmente definido como um processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Afonso (2012) considera que ele indica frequentemente uma forma burocrática e hierárquica, e ainda gerencialista de prestação de contas, com ênfase em consequências, imputações negativas e estigmatizantes.

Entretanto, alguns autores ao fazer a análise das políticas de *accountability*, as consideram necessárias. É o caso de Brooke (2006), segundo o qual tais políticas de resultados são motivadas pela necessidade de maiores informações sobre o desempenho dos sistemas escolares e devem ser, segundo o autor, tornadas públicas, divulgadas. Para Brooke (2006) os testes têm servido para avaliar a aprendizagem e se constituem em critérios para determinar que escolas apresentam desempenho melhor.

Como se vê, o modelo empresarial em prol da eficiência, eficácia dos sistemas educativos pressupõe uma gestão escolar sujeita à regulação pelos resultados, segundo pressupostos da NGP, em que as avaliações são vistas como instrumentos de controle. A melhoria da educação, compreendida aí, como ampliação dos resultados nos testes de proficiência, se torna o mote das propostas desta visão da educação em um escopo

performativo, que pode vir a gerar desgaste nas relações de trabalho em âmbito escolar. É a NGP que vai dar origem à política de gestão por resultados, comum em vários sistemas de educação. A afirmação pode ser confirmada, segundo estudos de Maroy e equipe (2015). Analisando as relações entre a NGP e a gestão por resultados, no Quebec, Maroy entende que esta segunda, por ele denominada “Gestão orientada para Resultados (GAR)”, deriva da primeira, da NGP. Na gestão por resultados constata-se, segundo Maroy (2015) que a melhoria dos índices de sucesso do sistema é explicitamente associada a um desejo de construir mais “coerência global no sistema educacional e mais prestação de contas das bases, das escolas aos níveis superiores”.

Outra questão a ser colocada refere-se à ausência de referências, nem mesmo menção nos relatórios internacionais sobre as relações de trabalho, e a melhoria das condições infra estruturais no ambiente escolar, embora ocorra cobrança de excelência quanto ao desempenho dos professores. Alguns autores, dentre eles Lessard (2004), faz a crítica das propostas centradas na gestão escolar pelo desempenho, por ele denominada “obrigação de resultados” e coloca, uma série de condições necessárias, para a sua efetivação, entre elas as condições adequadas de trabalho dos profissionais da educação, a infraestrutura da escola, a dimensão do atendimento da demanda escolar em relação aos recursos financeiros disponíveis. Muitas exigências representam formas autoritárias de responsabilização das escolas, dos gestores escolares e dos professores pelos resultados escolares, de controle sobre o trabalho dos gestores e dos docentes e que acaba marcando de forma negativa, as relações profissionais e pessoais.

A gestão escolar no Brasil, segundo os autores pesquisados e a *school leadership*: um possível cotejo?

Os conceitos de liderança, administração e gerência são em alguns países intercambiáveis. Entretanto, segundo a posição definida nos relatórios “*Improving School Leadership*” e “*School Leadership Policy Development*” guardam especificidades, sendo os três conceitos indispensáveis para o sucesso da instituição escolar, no cumprimento da sua missão. A ênfase dos relatórios é que o conceito de *leadership* abrange a função da gestão escolar, mas não se restringe a ela. O diretor da escola é, segundo os documentos, a pessoa primeira, o responsável pela organização da

escola em sua totalidade. Porém, a influência sobre outras pessoas, a autoridade da função, e a responsabilidade pelo sucesso da organização escolar, atributos característicos da liderança, não se restringem a uma só pessoa, sendo compartilhados entre as equipes, compostas dos diferentes profissionais da instituição escolar, que exercem diferentes tarefas, papéis e funções. Trata-se, como mencionado, do que é denominado de ‘liderança distribuída’. A ação do diretor é, entretanto, de acordo com os relatórios, decisiva na criação das condições favoráveis às mudanças pretendidas na instituição escolar. Ele desenvolve parcerias em rede com outros estabelecimentos escolares, para partilhar inovações pedagógicas, identifica boas práticas e as difunde entre os docentes, e estimula o trabalho em equipe. Deve-se ressaltar, entretanto, que a sua função não é tratada em tais relatórios, em uma abordagem política, mas sim instrumental, a serviço das mudanças que favoreçam a *school leadership*. Ele é visto como o promotor das condições necessárias ao trabalho das equipes escolares.

15

A posição histórica e legal dos diretores, na Inglaterra, com poderes significativos garantidos em seu papel, fez, ao longo do tempo, com que o modelo de líder único fosse mais compreensível. Entretanto, as pressões para assegurar a reforma, no âmbito local, foram imensas dando surgimento dentro das escolas, à emergência da liderança distribuída como um discurso dominante. Sob esse modelo de liderança, grupos cada vez maiores de pessoas que atuavam nas escolas eram convidados a se imaginar como líderes, conseqüentemente disseminando as contradições da guinada discursiva para a liderança de um grupo ainda maior de professores (HALL e GUNTER, 2015).

Comparando argumentos de autores que estudam a gestão escolar no Brasil, aos que refletem a posição apresentada nos relatórios e em alguns autores que tratam da *leadership*, observa-se que diferem, são divergentes, às vezes mesmo antagônicas quanto à origem e as configurações assumidas pela gestão escolar. A primeira, (autores estudados) aqui é chamada de Posição A, e a segunda (dos relatórios dos organismos internacionais) é aqui denominada de Posição B:

- Posição A) são as pressões externas de mudanças nos sistemas escolares, que acarretam transformações na profissão do diretor de escola. É o contexto transnacional que apresenta exigências/influências de mudança nos sistemas escolares, ou seja, os organismos internacionais constroem os países a promoverem as reformas em seus sistemas escolares. As exigências e constrangimentos vêm de fora das escolas, atuam

sobre a gestão escolar. Há, por parte dos autores estudados, uma inconformidade, uma não concordância à esta situação. Os efeitos identificados sobre a gestão, e considerados insatisfatórios, se referem, muitas vezes, à redução da sua função política, à sobrecarga de trabalho, às transformações em sua natureza, papéis atribuições e perfil profissional.

- Posição B) nos relatórios das organizações internacionais, aqui analisados ocorre uma inversão da situação. É a chamada *school leadership* que promove as mudanças internas das instituições escolares e nas atribuições da gestão. Às equipes escolares são inferidos atributos inerentes à liderança escolar. Este fato é apresentado com naturalidade nos relatórios, e compete ao diretor, denominado ‘*the principal*’ proporcionar e promover as mudanças internas. A função é vista como responsável pelas alterações que se deseja fazer nas escolas, com a finalidade de ajustá-las ao ambiente externo. Torna-se instrumental, sendo colocada em uma visão pragmática, a serviço do êxito dos alunos, das equipes, e da aprendizagem escolar.

16

Nos textos analisados fica demonstrada a nova configuração da profissão do gestor escolar, centrada nos resultados a atingir. Pesquisas relatadas mostram as novas ações de controle dos gestores, que são motivadas pela necessidade de cumprir metas ‘acordadas’ pelos contratos de resultados, assinados com a administração dos sistemas de ensino. As ações da gestão escolar compreendem cobrar dos professores melhor desempenho, e garantir que as metas definidas para a escola, serão por eles atingidas. Alguns artigos estudados mostram os desvios que ocorrem em situações com foco nas avaliações externas, tais como predomínio de alguns conteúdos que serão avaliados sobre atividades formativas, que deveriam ocupar maior espaço nos currículos escolares. Mostram também as consequências negativas advindas para a gestão escolar, tais como sobrecarga de trabalho, adoecimento, e desapontamento com a profissão. Já nos relatórios a *leadership* é vista em um sentido performativo, pragmático com a atribuição de proporcionar as condições necessárias para que as mudanças previstas se realizem.

Os relatórios registram ações que enfatizam a comparação entre práticas pedagógicas usuais e práticas contidas em manuais elaborados pelos experts em educação, situados fora da escola, vistas como estímulo ao êxito escolar, tanto de alunos, como de professores. Eles contêm propostas que configuram um novo modo de olhar a gestão da escola, quando afirmam, segundo declarado em *EPNoSL Project*, página 23:

“o projeto EPNsol considera a *school leadership* como um processo multifacetado, ao usar estrategicamente habilidades, e conhecimentos tanto dos professores, dos auxiliares e da direção da escola, (*principal*) como de pais e de alunos, para alcançar com êxito os objetivos educacionais”.

Levando em conta a instrumentalidade da gestão, e a naturalidade como é vista esta questão nos documentos internacionais, em especial nos dois relatórios citados neste artigo, pode-se dizer, portanto, que difere da abordagem da maioria dos autores que estudam as transformações da gestão escolar no Brasil. Esta divergência pode ser explicada e entendida, pelo seguinte fato: apesar de muitos autores afirmarem que a gestão sofre a influência dos ditames destas organizações internacionais, em seus argumentos constata-se uma discordância em relação a este domínio. Os autores estudados, não veem tais exigências com naturalidade e conformidade. Consideram que a gestão escolar é um processo político, no sentido de facilitar o desenvolvimento de uma educação pública emancipadora. Como afirma Oliveira (2015), o foco nos sistemas de avaliação em larga escala, exteriores ao contexto escolar, é justificado pelos governos para perseguir a eficiência e a eficácia como um fim, o que acaba por retirar o foco da discussão sobre o direito à educação. Segundo a autora isto é grave, pois as desigualdades internas no sistema educacional brasileiro e os poucos mecanismos capazes de promover alguma equidade ficam à margem das medidas interventoras, nestes casos. Posição semelhante é assumida por Cabral Neto e Castro (2011) quando dizem que, na atual situação brasileira, a busca de uma nova racionalidade centrada no gerenciamento dos recursos, objetivando o aumento da produtividade do sistema educativo em moldes empresariais, acaba por colocar as escolas em situação de perplexidade, distanciando-a dos fins legítimos da educação. Para os autores estudados, a gestão escolar não deveria ser vista como empresarial, estar a serviço das reformas dos sistemas de educação, nesta abordagem pragmática. Deveria sim, ter um outro sentido, na formulação e implementação de políticas educacionais, que promovessem a equidade educacional.

Considerações finais

As políticas de educação são entendidas neste artigo como ações portadoras de valores que refletem as representações dos atores sociais neste processo de regulação. O escopo

do estudo concentrou-se em buscar os efeitos das mudanças decorrentes das exigências /influências dos documentos dos organismos internacionais sobre a gestão escolar, quais as transformações que vem ocorrendo em relação às atribuições, ao desempenho, na contemporaneidade. A breve revisão de artigos e o estudo dos relatórios internacionais sobre o tema apresentado, procurou trazer contribuições para que se possa compreender o sentido das intervenções sobre a definição das políticas que orientam os sistemas educacionais e a gestão escolar, que vem sendo reestruturada, em consequência da modernização das ações administrativas.

18

Como nos adverte Normand (2013), a *leadership* materializa-se no ambiente educacional como um mecanismo instituído, em busca da qualidade da educação, porém com forte viés de regulação do trabalho docente, sob o enfoque gerencial. Os efeitos dessas exigências de forte desempenho, e as políticas de responsabilização, tanto sobre a gestão, como sobre os professores, trazem efeitos negativos, como as pesquisas demonstram, no trabalho docente. Afonso (2012) considera necessário repensar a responsabilização, transformando-a, no sentido de torna-la mais democrática, em uma outra perspectiva, que chama de “*accountability* inteligente”. Seria uma forma de promover confiança ‘dos’ e ‘nos’ professores, baseada, não exclusivamente em testes externos, mas utilizando outros procedimentos e instrumentos, minimizando, desta forma os efeitos discricionários da ação, como vem sendo praticada. Seria uma prestação de contas mais horizontal, negociada e menos linear, que seria praticada com a finalidade de avaliação interna do trabalho escolar, permitindo corrigir desvios e possibilitando a maior participação dos professores na decisão política.

O que pode ser entendido a partir do que foi descrito neste texto, é que a gestão escolar é uma função contributiva para repensar o processo político que garanta a educação pública de qualidade social como direito. Neste sentido, não poderia ser vista distanciada do sentido político pedagógico próprio da sua natureza. A avaliação poderia vir a ter efeitos positivos, nos aspectos sociopolíticos, que a direcionassem à maior equalização de oportunidades educacionais, desde que, dela não se faça uso apenas com o significado atual de uma política de efeitos vinculados aos resultados nos testes, para controlar desempenho, premiar ou punir, como tem ocorrido no sistema educacional no

Brasil, em diversos estados. Neste sentido a gestão escolar seria pensada em uma forma mais democrática e menos vinculada às avaliações externas.

Como concluem Sousa e Oliveira (2010) faz-se necessário buscar propostas avaliativas que concorram para a concretização de uma noção de qualidade que não se restrinja aos resultados de provas aplicadas por meio de avaliações em larga escala. É um desafio que se coloca para aqueles que buscam a democratização do ensino, compromisso este que supõe maior abrangência na análise da realidade educacional, contemplando de modo relacionado iniciativas das diversas instâncias governamentais, e também relações compartilhadas. Essa perspectiva remete, no limite, ao confronto com os princípios que estão norteando as políticas educacionais no país, em particular, um redirecionamento dos alicerces que pautam a noção do que constitui uma gestão eficiente e eficaz da educação, levando a uma maior confiança dos atores locais nas políticas educativas e como consequência, uma maior participação na sua formulação e implementação.

19

Referências bibliográficas

AFONSO, A.J. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. In: Educação & Sociedade. Vol. 33. N.119. 2012.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educação & Sociedade. Campinas, v. 26, 2005.

BARROSO, J. A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. In: Educação & Sociedade. vol.30 no.109 Campinas. 2009

BONAMINO, A. SOUSA, S. Z. L. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. In: Educação e Pesquisa. vol.38 no.2 São Paulo. 2012

BROOKE, N. O futuro das Políticas de Responsabilização Educacional do Brasil. In.: *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n.128, . 2006.

CABRAL, A.N. e CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em Instituições de Ensino Médio: entre a gestão democrática e a gerencial. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, jul-set. 2011

CARVALHO, L. M. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do Pisa como instrumento de regulação. In: *Educação & Sociedade*. vol.30 no.109 Campinas. 2009.

CARVALHO, L. M. Estudos analíticos sobre políticas educativas: um ensaio a partir da investigação doutoral realizada em Portugal (2000-2012). In: *Educação & Sociedade*., Campinas, v. 36, nº. 133. 2015

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?” *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.25, nº. 87. 2004.

GUNTER, H. M. Contribution à une réflexion européenne sur la nouvelle distribution des responsabilités dans les écoles: approche critique de l'Angleterre. In: *La question du leadership em éducation. Perspectives européennes*. Academia L'Harmattan. S. A. Louvain La Neuve. Belgique. 2014.

HALL, D. e GUNTER, H. M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. In: *Educação & Sociedade*. vol.36 no.132 Campinas. 2015.

LESSARD, C. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, C. & MEIREU, P. *L'obligation de Résultats en Éducation*. Les Presses de l'Université Laval. Québec, 2004.

MAROY, C. MATHOU, C. VAILLANCOURT, S. e VOISIN, A. Nova gestão pública e educação: a trajetória da política do Quebec de "gestão orientada por resultados". In: *Educação & Sociedade*. vol.36 no.132 Campinas. 2015.

NORMAND, R. e DEROUET, J. L. Évaluation, développement professionnel e organization scolaire. Introduction. In: *Revue Française de Pédagogie recherches em éducation*. École Normale Supérieure de Lyon. N° 174. 2011.

NORMAND, R. A Profissão Docente à prova da Nova Gestão Pública: a reforma Inglesa da Terceira Via. In: *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 46, n. 32, p. 3-4, maio/ago. 2013.

NORMAND, R. Le leadership: modernisation de l'école et sens de la justice. In: *La question du leadership em éducation. Perspectives européennes*. Academia L'Harmattan. S. A. Louvain La Neuve. Belgique. 2014.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. In: *Educação & Sociedade*. vol.36 no.132 Campinas. 2015.

SOUSA, Z. L.S. e OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, *Educação & Sociedade*. vol.36 no.132 Campinas. 2015

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