



Laura de Almeida Braga Rossi

Sociologia da reforma na educação:
análise da recepção ao gerencialismo no Brasil e sua
repercussão no debate acadêmico

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Rio de Janeiro,
agosto de 2023



Laura de Almeida Braga Rossi

Sociologia da reforma na educação:
análise da recepção ao gerencialismo no Brasil e sua
repercussão no debate acadêmico

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Marcelo Tadeu Baumann Burgos
Orientador
PUC Rio

Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo
UFJF

Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes
UFRJ

Maria Alice Rezende de Carvalho
PUC Rio

Ângela Maria de Randolpho Paiva
PUC Rio

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2023.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Laura de Almeida Braga Rossi

Mestre (2015), licenciada (2011) e bacharel (2011) em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem interesses em Sociologia, Educação e Políticas Públicas.

Ficha Catalográfica

Rossi, Laura de Almeida Braga

Sociologia da reforma na educação : análise da recepção ao gerencialismo no Brasil e sua repercussão no debate acadêmico / Laura de Almeida Braga Rossi ; orientador: Marcelo Tadeu Baumann Burgos. – 2023.

207 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2023.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Reforma. 3. Educação. 4. Gerencialismo. 5. Políticas públicas. 6. Debate acadêmico. I. Burgos, Marcelo Tadeu Baumann. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço ao meu querido mestre e orientador, professor Marcelo Burgos, pela parceria e por todo o incentivo, escuta e compreensão, imprescindíveis em cada passo desta longa jornada. Nosso diálogo constante e suas leituras atentas foram fundamentais para chegar até aqui.

Agradeço também aos professores membros da banca examinadora, Maria Alice Rezende de Carvalho, Ângela Randolpho Paiva, Manuel Palacios, Emiliano Bunet e Wagner Rezende pela disponibilidade e, sobretudo, pelas preciosas advertências e valiosa colaboração em diferentes momentos deste árduo e frutífero percurso. Me sinto honrada em tê-los como leitores críticos do meu trabalho.

Sou igualmente grata ao Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, que me acolheu desde o início da graduação, há mais de quinze anos. Aos professores, a quem devo grande parte de minha formação acadêmica, meu imenso agradecimento. Às funcionárias Ana Roxo, Mônica Gomes e Aline Selder, agradeço muitíssimo o carinho, a atenção e a disponibilidade em todos estes anos. A todos os colegas com quem convivi neste largo período, agradeço cada troca – nas salas de aula, nas reuniões de grupo de pesquisa, pela vida afora. Agradeço especialmente à amiga e pesquisadora Tatiana dos Santos Araújo, pelo apoio na coleta de dados da pesquisa empírica empreendida nesta tese.

Aos meus chefes, amigos e colegas de trabalho com quem dividi meu cotidiano nestes últimos anos, agradeço toda a compreensão e o apoio que me deram também nesta empreitada. Ao Fernando, meu analista, pela escuta atenciosa.

Por fim, agradeço à minha família e, especialmente, ao Felipe, meu companheiro de vida, pela paciência nos momentos difíceis e pelo entusiasmo com as minhas escolhas e conquistas.

Resumo

Rossi, Laura de Almeida Braga; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann (Orientador). **Sociologia da reforma na educação: análise da recepção ao gerencialismo no Brasil e sua repercussão no debate acadêmico**. Rio de Janeiro, 2023. 207p. Tese de Doutorado — Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Propõe-se, nesta tese, uma investigação sociológica sobre o reformismo e a gestão na educação. O objeto de pesquisa é a recepção das reformas gerencialistas no Brasil e sua assimilação no campo da educação. Para persegui-lo, o primeiro esforço é o de conceber uma perspectiva sociológica que permita contextualizar o reformismo em questão, a partir de uma discussão mais ampla a respeito da relação da educação com o Estado e a sociedade e suas transformações ao longo do século XX e início do século XXI. Em seguida, pretende-se cercá-lo, de um lado, a partir da análise da incorporação do ideário gerencialista em políticas públicas educacionais implementadas nas primeiras décadas dos anos 2000 por governos estaduais no país, mais especificamente os casos do Ceará e de Minas Gerais e, de outro, com o exame de sua representação no debate acadêmico brasileiro sobre a gestão da educação. Este último movimento é realizado a partir de um extenso levantamento dos principais autores e obras de cursos de formação em gestão educacional e escolar no país. Com isso, foi possível identificar o núcleo duro da bibliografia do campo da gestão da educação, tornando visível que prevalecem duas vertentes distintas, com pouco diálogo entre si. Em seu conjunto, a tese sustenta a hipótese de que a reforma da educação no Brasil tem se beneficiado pouco de um debate público que mobilize uma atenção mais responsiva da academia e da sociologia, em particular. E de que essa lacuna, de algum modo, compromete nossa capacidade de colocar no centro do debate os desafios concretos da escola pública, que certamente vão muito além do que a imaginação gerencialista e sua crítica têm sido capazes de contemplar.

Palavras-chave

Reforma; educação; gerencialismo; políticas públicas; debate acadêmico.

Abstract

Rossi, Laura de Almeida Braga; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann (Advisor). **Sociology of educational reform: analysis of the reception to managerialism in Brazil and its repercussions in the academic debate.** Rio de Janeiro, 2023. 207p. Tese de Doutorado — Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis proposes a sociological investigation of reformism and management in education. The object of research is the reception of managerial reforms in Brazil and their assimilation in the field of education. To pursue it, the first effort is to conceive a sociological perspective that allows us to contextualize the reformism in question, based on a broader discussion about the relationship between education and the State and society and its transformations throughout the 20th century and the beginning of the 21st. Right away, we intend to surround it, on the one hand, with the analysis of the incorporation of managerial ideas in public educational policies implemented in the first decades of the 2000s by state governments in the country, more specifically the cases of Ceará and Minas Gerais and, on the other hand, with the examination of its representation in the Brazilian academic debate on education management. This last aspect is explored through an extensive investigation of the main authors and works of training courses in educational and school management in the country. With this, it was possible to identify the core of the bibliography in the field of education management, making it visible that two distinct strands prevail, with little dialogue between them. As a whole, the thesis supports the hypothesis that education reform in Brazil has benefited little from a public debate that mobilizes more responsive attention from academia and sociology, in particular. And that this gap, in some way, compromises our ability to place the concrete challenges of public school at the center of the debate, which certainly go far beyond what managerial imagination and its criticism have been capable of contemplating.

Keywords

Reform; education; managerialism; public policy; academic debate.

Sumário

Introdução	10
Capítulo 1. Estado, sociedade e educação: a construção de uma perspectiva sociológica em torno do reformismo na educação	17
Introdução	17
1.1. A dimensão simbólica do Estado, a escola e a gênese do Estado moderno	20
1.2. A esfera pública e o nascimento do Estado social	28
1.3. A fragilidade do Estado e a divisão de responsabilidades com a sociedade e a família	32
1.4. Síntese	36
Capítulo 2. Crise e reforma no século XX e suas implicações na educação	39
Introdução	39
2.1. A transição da ordem liberal do início do século XX para o Estado burocrático da sociedade de massas	41
2.2. Da planificação democrática ao modelo gerencialista e sua crítica	46
2.3. As implicações das transformações na relação entre Estado, sociedade e mercado na educação	51
2.4. Síntese	62
Capítulo 3. O gerencialismo na educação e sua assimilação no Brasil	65
Introdução	65
3.1. A difusão do gerencialismo pelo mundo globalizado	67
3.2. A chegada do gerencialismo aplicado à educação no Brasil	75
3.2.1. A incorporação do gerencialismo pelo movimento da reforma administrativa do Estado no governo FHC	76
3.2.2. A assimilação do gerencialismo na educação brasileira	80
3.2.2.1. Os sistemas de avaliação em larga escala	83
3.2.2.2. A profissionalização da gestão da educação	86
3.3. A convergência de estados brasileiros em torno da adoção de políticas educacionais gerenciais	88
3.4. Síntese	91

Capítulo 4. O gerencialismo nas políticas educacionais brasileiras: os casos do Ceará e de Minas Gerais	93
Introdução	93
4.1. Os casos em questão	94
4.1.1. O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará	97
4.1.2. O Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), de Minas Gerais	99
4.2. Os componentes da reforma gerencialista no PAIC/CE e no PIP/MG	101
4.2.1. Descentralização e desconcentração da gestão da educação	102
4.2.2. Padronização curricular, intervenção pedagógica e formação continuada de professores	106
4.2.3. Avaliação de resultados de aprendizagem e definição de um sistema de metas	109
4.2.4. Sistemas de incentivos e bonificação por resultados	111
4.3. Avanços e limites destas experiências	115
4.4. Síntese	122
 Capítulo 5. O debate brasileiro em torno da gestão da educação: um descompasso entre a discussão acadêmica e a agenda reformista do Estado	 127
Introdução	127
5.1. A passagem da noção de administração para a de gestão escolar	132
5.2. A bibliografia principal dos cursos acadêmicos de gestão escolar: um levantamento da estruturação do debate sobre a gestão da educação no Brasil	137
5.2.1. Opções metodológicas	137
5.2.2. Principais achados	143
5.2.3. Os autores e obras mais relevantes	150
5.2.4. As principais palavras-chave mobilizadas ao longo do tempo	162
5.3. A esterilidade do debate em torno da gestão da educação: um diálogo de surdos?	170
5.4. Síntese	180
 Considerações finais	 185
 Referências bibliográficas	 194

Lista de ilustrações

Quadro 1. Síntese dos componentes das reformas gerenciais (Prado, 2011)	72
Quadro 2. Síntese de componentes das reformas gerenciais (Dusi, 2017).....	73
Quadro 3. Síntese de componentes das reformas gerenciais do PIP e do PAIC .	115
Gráfico 1. Evolução do Ideb dos anos iniciais das redes públicas do Ceará (2005 a 2021).....	118
Gráfico 2. Evolução do Ideb dos anos iniciais das redes públicas de Minas Gerais (2005 a 2021).....	119
Tabela 1. Cursos que compõem a amostra (graduação e pós-graduação <i>stricto e lato sensu</i>).....	141
Tabela 2. Amostra total	142
Tabela 3. Autores mais frequentes nas disciplinas de pós-graduação <i>stricto e lato sensu</i>	144
Tabela 4. Autores mais frequentes nas disciplinas de graduação.....	145
Tabela 5. Autores mais frequentes nas disciplinas em instituições públicas.....	145
Tabela 6. Autores mais frequentes em instituições privadas.....	146
Tabela 7. Distribuição de autores em relação ao total de referências mapeadas.	147
Tabela 8. Autores mais frequentes em todas as disciplinas.....	147
Tabela 9. Obras mais frequentes.....	148
Figura 1. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 1970 ...	164
Figura 2. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 1980 ...	165
Figura 3. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 1990 ...	166
Figura 4. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 2000 ...	167
Figura 5. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 2010 ...	168
Figura 6. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 2020 ...	169

Introdução

Esta tese de doutorado realiza uma investigação sociológica acerca do reformismo e da gestão na educação. De modo geral, desde a segunda metade do século XX, o mundo globalizado atravessou amplas reformas governamentais, processos de reestruturação e modernização do Estado e, conseqüentemente, de sistemas educacionais, em larga escala e em diversos países. Nas últimas décadas, especialmente a partir dos anos 1990, o chamado gerencialismo se difunde e, com o auxílio de organismos internacionais e multilaterais, esta mais recente onda reformista chega ao Brasil e adentra o mundo da educação.

O objeto de pesquisa aqui proposto é o estudo da recepção dessas reformas no Brasil, reformas que, por hipótese, introduzem no campo da educação uma nova gramática, que se choca com a tradição dominante até então e acaba produzindo movimentos de resistência. Para perseguir este objetivo, no entanto, o primeiro esforço é o de conceber uma perspectiva sociológica que nos permite contextualizar o reformismo em questão, a partir de uma discussão mais ampla a respeito da relação da educação com o Estado e a sociedade e suas transformações ao longo do tempo. Em seguida, pretendemos realizar nosso percurso a partir de duas estratégias metodológicas complementares: de um lado, analisar a assimilação do gerencialismo em políticas públicas educacionais, mais especificamente em duas experiências estaduais implementadas no país, o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), de Minas Gerais, e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará e, de outro, acompanhar o debate acadêmico em torno da gestão da educação, a fim de examinar a compreensão deste mesmo reformismo pela bibliografia especializada, o que será feito a partir da pesquisa e construção de um banco de referências bibliográficas dos principais cursos de gestão da educação no país, em nível de graduação e de pós-graduação *stricto e lato sensu*.

O interesse por este tema é resultado da trajetória acadêmica e profissional que venho trilhando desde a minha graduação – por meio da participação em pesquisas sobre a instituição escolar e sua relação com a família popular e seus territórios de moradia, nas discussões do Núcleo de Estudos sobre Escola, Sociedade e Democracia, na PUC-Rio –, sendo também fruto de minha inserção

profissional no Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), bem como de minha passagem pelo Ministério da Educação (MEC) como diretora na Secretaria de Educação Básica (SEB).

Desde que tomei contato mais direto com o universo da gestão educacional, por meio da participação em uma pesquisa sobre o perfil de diretoras escolares realizada em diferentes estados do país – cujo principal achado foi “a identificação de um forte traço personalista na atuação das diretoras, situação que reflete um baixo grau de institucionalidade da gestão escolar” (Burgos e Canegal, 2011) –, me interessei pelo tema e fiz dele objeto de minha monografia de graduação. Depois daquela experiência, enquanto cursava o mestrado, foi constituído um grupo de pesquisa aplicada na construção de tecnologias de gestão educacional no CAEd/UFJF, onde participei de uma experiência de elaboração de protocolos de gestão para diretores escolares e supervisores de redes de ensino pelo país. Tais protocolos tinham o objetivo de apoiar os profissionais na construção de uma “teoria da escola”, isto é, de um diagnóstico coletivo sobre os principais desafios a serem enfrentados, além de um plano de ações prioritárias a serem desenvolvidas na escola para este fim.

Mais tarde, no MEC, na Diretoria de Formulação de Conteúdos Educacionais da Secretaria de Educação Básica (DCE/SEB), fui responsável pela gestão de programas nacionais de formação de dirigentes educacionais, diretores escolares e conselheiros, como o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o Escola de Gestores e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, respectivamente. Estive ainda envolvida com a formulação de um novo programa nacional de formação e certificação de diretores escolares, que chegou a ser instituído pela Portaria do MEC nº 1.118/2015, logo revogada com a súbita mudança de governo. Na ocasião, debates sobre as atividades e as competências básicas imprescindíveis a estes profissionais animavam a formulação de políticas públicas no âmbito federal, impulsionadas pelas metas do Plano Nacional de Educação (PNE) ainda vigente, em especial sua meta 19, que visa assegurar condições para a garantia da gestão democrática das instituições escolares. Mesmo breve, essa experiência contribuiu para aprofundar minha aproximação com o tema da gestão na educação, bem como a percepção da complexidade da articulação interfederativa e do tamanho do desafio que é

perseguir uma escola que garanta a todas as crianças e jovens brasileiros o direito à educação de qualidade.

Mas foi em seguida, já de volta ao CAEd/UFJF, que retomei meu interesse acadêmico pelo tema. Na posição de supervisora de Recursos Educacionais, fui responsável pelo diálogo com as redes de ensino e pela coordenação de equipes para a produção de itinerários de formação a distância para diretores escolares, e foi neste contexto que comecei a perceber a ausência da sociologia no debate sobre as organizações escolares, subsumido ao campo da administração. Já no doutorado, no âmbito de um convênio entre o CAEd/UFJF e a PUC-Rio, participei de uma frente de pesquisa mais específica sobre o tema do planejamento escolar, a partir da qual esta percepção foi sendo aguçada, beneficiada pelas discussões realizadas, embasadas por leituras e projetos coletivos. Mais recentemente, em uma experiência profissional com a assessoria técnica de políticas públicas na Prefeitura da Cidade do Recife, pude conhecer de perto as demandas dos sistemas públicos de ensino e de seus gestores.

Nesta condição, amadureci meu entendimento de que a sociologia da educação não costuma se dedicar aos aspectos cotidianos do funcionamento escolar, aproximando-se do objeto não para estudá-lo em si, mas como parte do método para interpelar questões mais largas como as das desigualdades estruturais e os estudos de mobilidade social, por exemplo. O objeto do sistema e da instituição escolar, portanto, pouco valorizado pelas ciências sociais, acaba sendo dominado pelos campos da educação e da administração, e isso tem consequências para o debate público. Assim, aflorou-se uma curiosidade teórica com a intenção de compreender o porquê deste cenário e procurar construir um lugar de reflexão propriamente sociológica sobre o funcionamento dos sistemas e instituições escolares. É o que propõe, portanto, o trabalho aqui empreendido.

Ao procurar contribuir para uma sociologia da reforma educacional, esta tese de doutorado está orientada para a valorização do reformismo como um processo que denota uma reestruturação do lugar da escola e de sua relação com o Estado e a sociedade entre nós. Para isso, está organizada em três grandes movimentos, que comportam cinco capítulos: o primeiro movimento, dedicado à construção de uma perspectiva sociológica sobre a reforma e a gestão na educação, compreende os capítulos 1 e 2; o segundo movimento, que analisa o processo de assimilação do

reformismo gerencialista¹ no país e na educação brasileira, apresentando os casos específicos dos estados do Ceará e de Minas Gerais, abarca os capítulos 3 e 4; e o terceiro movimento, destinado ao estudo empírico da representação do gerencialismo no debate acadêmico sobre a gestão da educação, restringe-se ao capítulo 5. Apresentamos as linhas gerais das discussões de cada um destes capítulos a seguir.

O capítulo 1 apresenta os marcos gerais da perspectiva sociológica da qual partimos, com um debate teórico a respeito da própria relação do Estado e da sociedade com a educação escolar ao longo do tempo. Esta discussão, que mobiliza autores como Pierre Bourdieu e Jürgen Habermas, pretende evidenciar a centralidade da educação e da administração de sistemas escolares para a própria constituição do Estado moderno e de sua burocracia pública no mundo ocidental. Desta forma, permite valorizar o papel que a instituição escolar desempenha na sustentação da dimensão pública do Estado, concepção a partir da qual encaramos a análise sobre o reformismo educacional, objeto desta tese de doutorado.

O capítulo 2 dá sequência a este debate, com o apoio de uma sociologia histórica que aprofunda a análise acerca das transformações concretas ocorridas ao longo do século XX na relação entre o Estado e a sociedade e seus efeitos na administração de sistemas escolares. Assim, com Karl Mannheim e Luc Boltanski e Ève Chiapello, percorremos a linha do tempo da crise da ordem liberal, da ascensão da sociedade de massas e do Estado burocrático e sua derrocada, até o avanço da reforma gerencialista, analisando suas implicações para a educação pública. Esta última passagem, do modelo burocrático do *Welfare State* para o modelo gerencialista de gestão, traz à tona toda uma gramática reformista do campo da administração, cujos fundamentos epistemológicos são criticados pelo sociólogo Alberto Guerreiro Ramos ainda nos anos 1980. A partir da análise de diferentes perspectivas sobre o reformismo no tempo, o capítulo contextualiza o processo de afirmação da escola pública no mundo contemporâneo e as disputas em torno de seu projeto.

¹ Nigel Brooke e Wagner Rezende argumentam que mesmo havendo diferentes concepções sobre o termo, é consenso que sua origem se encontra nas reformas da gestão pública na Inglaterra de Margaret Thatcher, com o movimento chamado de *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública, que tinha por objetivo reestruturar e modernizar o Estado, reduzindo o escopo da intervenção estatal, o tamanho e o custo da máquina pública (Brooke e Rezende, 2020, p. 39).

Esses primeiros capítulos servem de pano de fundo para a discussão mais específica aqui realizada, acerca da recepção e da assimilação do gerencialismo no Brasil, mais especialmente na gestão dos sistemas e políticas públicas educacionais e no debate acadêmico sobre o tema. Com esta discussão inicial, procuramos propor um olhar sociológico para mirar as disputas que estão colocadas, apresentadas nos capítulos subsequentes. Acreditamos que ela também nos ajuda a melhor definir algumas hipóteses que atravessam este trabalho. A primeira delas é a de que o campo da educação é como que capturado pelo domínio da lógica de mercado advinda da administração e por sua racionalidade formal. A segunda é a de que, no Brasil, o campo da educação é disputado por duas tradições de pensamento, formuladas em contextos diferentes, que engendram modelos de gestão distintos e, de certo modo, conflitantes. Desta segunda hipótese deriva uma terceira, que diz respeito ao vazio de controvérsias que resulta deste campo polarizado, evidência de um baixo acúmulo sobre ambas as vertentes e a consequente dificuldade de estabelecer controvérsias entre os polos. A discussão que se segue é orientada a investigar tais hipóteses.

No capítulo 3, procuramos caracterizar o gerencialismo e sua difusão pelo mundo ocidental, até sua chegada no Brasil, no contexto da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), na segunda metade dos anos 1990, e sua posterior assimilação por diferentes governos nacionais e subnacionais. Chamamos a atenção para o fato de que a importação do reformismo gerencialista no país se deu em pleno contexto de redemocratização, ao mesmo tempo em que foi primeiramente realizada por um governo associado a uma perspectiva mais liberal. Por fim, o capítulo também analisa a incorporação deste ideário na política educacional do país, com a multiplicação de sistemas de avaliação de desempenho e iniciativas de profissionalização da gestão escolar, conduzidas por entes federados e suas secretarias de educação.

Esta caracterização geral da expressão do gerencialismo no Brasil serve de porta de entrada para uma expedição mais ampla organizada em torno de dois tipos de dados empíricos, apresentadas nos dois últimos capítulos desta tese. De um lado, um olhar para a face mais estruturada e visível do gerencialismo, o ideário aplicado, em ato. Este reformismo gerencialista informa políticas de referência na educação brasileira como é o caso do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará, e do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), de Minas Gerais, objeto de

análise do capítulo 4. De outro, a investigação do debate intelectual que, de alguma maneira, está por trás da formulação de políticas públicas educacionais, articulado em arranjos que envolvem grupos e instituições, objeto de análise do capítulo 5. Estes dois últimos capítulos conformam a parte empírica da tese.

No capítulo 4, apresentamos as características centrais das duas políticas públicas educacionais acima mencionadas, conduzidas em âmbito estadual, que constituem o melhor exemplo do relativo sucesso do gerencialismo na educação brasileira. Representam o gerencialismo em ato, com seus avanços e suas limitações. São experiências de gestão aplicadas aos anos iniciais do ensino fundamental, que alcançaram resultados de aprendizagem positivos e crescentes, especialmente entre os anos 2000 e 2010. Aqui, elas são analisadas a partir de quatro de seus elementos principais: 1) a descentralização e a desconcentração da gestão da educação; 2) a padronização curricular, a intervenção pedagógica e a formação continuada de professores; 3) a avaliação de resultados de aprendizagem e a definição de um sistema de metas; e 4) a implementação de um sistema de incentivos com a bonificação por resultados. Trata-se de uma incursão metodológica na experiência empírica do gerencialismo entre nós.

Já no quinto e último capítulo, procuramos investigar o pano de fundo desta experiência empírica, isto é, a chegada do gerencialismo no debate público e acadêmico, que influencia diretamente a formulação e implementação de políticas públicas na educação, muitas vezes refletindo nelas seus próprios limites. Com este objetivo, foi realizado um extenso mapeamento dos principais autores e obras de alguns dos mais relevantes cursos de formação em gestão educacional e escolar no país, como recurso metodológico para representar o núcleo duro da bibliografia do campo da gestão da educação. Ao todo, nossa amostra é composta de 63 cursos, 258 disciplinas, 3.339 referências bibliográficas (de 1.733 obras distintas) e 1.424 autores. A pesquisa confirma as hipóteses acima mencionadas e abre novas questões para o debate.

Em suma, ela evidencia, de um lado, a sobrevivência e o predomínio no debate acadêmico de uma tradição crítica que se consolida nos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização do país, e que enxerga a escola como um espaço de resistência democrática, contra interesses escusos que vêm de cima e de fora, tanto de autoridades governamentais quanto do mundo privado. Forja, assim, um modelo de gestão que é centrado na autonomia de seus profissionais, em especial a

do professor, que deve exercer um papel crítico de mediação entre grupos, interesses e conhecimentos. De outro lado, revela que esta linhagem vem dividindo espaço mais recentemente com o ideário do reformismo gerencialista, por uma tônica orientada por resultados escolares, e que concebe um modelo de gestão mais sistêmico, com as escolas atuando em rede, em que o diretor escolar desempenha o papel de mediação entre as diferentes esferas de gestão e realiza o monitoramento do trabalho escolar, tendo em vista a melhoria da aprendizagem dos estudantes.

Na medida em que ambas as tradições são predominantes no debate acerca da gestão educacional e escolar no país, elas atuam como grandes doutrinas no campo da educação, conflitantes, pois a tônica dos resultados contrapõe-se à da participação e autonomia totais. Ainda, não se estabelece diálogo entre elas, o que acaba por provocar um certo vazio de controvérsias que impede a progressão do debate. Este percurso pretende sustentar, portanto, que a maneira como recepcionamos o gerencialismo e fizemos dele uma linguagem de gestão reformista ainda não encontrou espaço para fertilizar um debate acadêmico mais comprometido com as suas questões centrais. Acaba por evidenciar, assim, uma certa distância entre o movimento de reforma vindo do Estado e a posição de resistência por parte da universidade. Mais do que discutir afinidades com tal ou qual posição, este trabalho de doutorado tem o objetivo de iluminar algumas lacunas para fazer avançar o debate em torno da gestão da educação pública no Brasil.

Ainda, a pesquisa realizada abre um amplo leque de novas perguntas, a partir da perspectiva proposta de uma sociologia da reforma educacional, que parte da compreensão da relação da escola com o Estado e a sociedade para analisar as transformações ocorridas na estrutura e na gestão dos sistemas escolares ao longo do tempo. Aponta para uma agenda de pesquisas em torno da relação da escola pública com a universidade, e do debate público e acadêmico sobre a gestão das políticas públicas educacionais. Por que o debate permanece esterilizado entre duas vertentes distintas que não estabelecem controvérsias entre si? De que modo cada uma das correntes é recepcionada? Mobilizando que tipo de aliados? O que explica a distância entre a agenda reformista do Estado na educação e a discussão travada no campo acadêmico? São indagações suscitadas pelas discussões que se seguem.

1.

Estado, sociedade e educação: a construção de uma perspectiva sociológica em torno do reformismo na educação

Introdução

Os últimos séculos atravessaram mudanças profundas que alteraram por completo as relações entre Estado, sociedade e mercado. Desde a intensificação da revolução industrial, na segunda metade do século XIX, o capitalismo se desenvolve, entra em crise e, em seguida, se regenera, elevando sua rentabilidade, enquanto a moderna sociedade de massas encara desafios cada vez maiores, que vão da complexa garantia de sua liberdade frente ao Estado – e ao mercado – às guerras mundiais, e à sensível degradação da situação social da população. Desde fins do século XX e das primeiras décadas do século XXI, esse cenário é profundamente transformado pela revolução tecnológica e digital ora em curso. O próprio papel do Estado e, conseqüentemente, dos sistemas públicos educacionais, é inteiramente chacoalhado nesse processo. Tais transformações impactam e ainda impactarão diretamente os modelos de gestão das organizações educacionais, no Brasil e no mundo.

Neste primeiro capítulo, antes de explorar essas transformações concretas e suas conseqüências para a organização dos sistemas educacionais, o que será realizado no capítulo subsequente, procuramos apresentar as linhas gerais de um debate teórico a respeito da relação do Estado e da sociedade com a educação escolar. O objetivo aqui é o de compartilhar algumas premissas para a construção de uma perspectiva sociológica e abrir caminho para um debate mais específico, adiante, em torno do reformismo e da gestão escolar, objeto central desta tese de doutorado. Estamos tomando por reformismo grandes conjuntos de reformas do Estado e da educação realizadas no século XX, como por exemplo a reforma burocrática e a reforma gerencialista, que serão caracterizadas nos próximos capítulos. Assim, com este propósito de encarar o tema da gestão e da reforma escolar de um ponto de vista sociológico, propomos iniciar o percurso a partir de uma discussão mais ampla sobre o Estado e a sua relação com a educação.

Para isso, mobilizamos um debate entre diferentes autores do cânone da sociologia contemporânea, como Pierre Bourdieu e Jürgen Habermas, a fim de compreender a centralidade da educação e, conseqüentemente, da administração das instituições educacionais para a própria constituição do Estado moderno – de seu poder simbólico – e de sua burocracia pública nos últimos séculos. Essa discussão abrirá caminhos para uma análise sociológica mais acurada da relação da escola com a dimensão simbólica do caráter público do Estado, elemento relevante para o desdobramento desta tese.

A investigação sobre as relações entre Estado, sociedade e escola aqui empreendida também nos ajuda a compreender como se constituiu um Estado social e como ele está associado à criação de uma burocracia pública que vai resultar no *Welfare State*, um Estado burocrático que regula a vida privada nas sociedades de massa, incluindo a relação da família com a escola. É, portanto, pano de fundo para uma compreensão mais examinada das reformas educacionais implementadas nas últimas décadas, bem como das diferentes interpretações formuladas a respeito de seus resultados e efeitos. Abre espaço também para oxigenar a imaginação acerca de caminhos ainda a serem percorridos.

Assim, este primeiro capítulo será dedicado à apresentação da discussão acima referida, a fim de construir esta abordagem mais larga, de uma sociologia da educação que não pode deixar de localizar seu debate em uma sociologia do Estado e da relação entre o Estado e a sociedade. Para isso, percorreremos três movimentos. Começamos pela teoria do Estado formulada por Pierre Bourdieu, que confere grande peso à sua dimensão simbólica, fundamento da integração da sociedade, que, para ele, seria o que legitima o próprio monopólio de sua força física, mecanismo de dominação mais concreto e tangível. Esta dimensão simbólica do Estado é em boa parte sustentada pela escola, instituição que além de ocupar papel central na organização da vida social, atua na conformação de hábitos mentais e estruturas cognitivas comuns, bem como na universalização de valores. A escola é também instituição reprodutora da burocracia do Estado moderno, em oposição à lógica de reprodução aristocrática, hereditária. Esta discussão está contida na seção 1.1.

Em seguida, com Habermas, em um movimento que percorre a seção 1.2, compreendemos o contexto no qual se deu o nascimento de esferas de autonomia em relação ao domínio do Estado, que com o tempo passam a ser invadidas e

confundidas com a esfera privada, criando uma esfera social, embaçando as fronteiras entre Estado e sociedade. A esfera pública foi formada em uma conjuntura de separação bem definida entre o poder público e o domínio privado, ao longo do século XVIII, o que permitiu que se tornasse instância de mediação entre esses dois mundos.

Com a expansão do capitalismo, no entanto, nos séculos XIX e XX, este contexto se transforma profundamente, e a dialética da “socialização do Estado” e da “estatização da sociedade” passa a se impor. Ao mesmo tempo em que se dá um processo de transferência de competências públicas para o mundo privado, também se expande a autoridade pública sobre o domínio privado. Enuncia-se, assim, a conformação de um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade, mais poroso, bem como entre a esfera pública e a esfera privada, entre as quais a escola se afirma como instituição central de conexão e mediação.

Por fim, Pedro Silva atualiza e contextualiza esta relação de porosidade mútua entre o Estado e a sociedade e como ela se reflete mais recentemente na relação da escola com a família. A chamada “parentocracia”, isto é, a proliferação de espaços institucionais de representação e atuação de pais e familiares nas organizações escolares, aparece como sintoma de uma transformação no padrão pré-existente de relação entre o Estado e a sociedade, e que estabelece na escola – aquele que era por excelência o espaço da afirmação do público em face do privado – uma forma híbrida de gestão. A chegada deste ator até então externo à organização escolar pode ser encarada, de certa forma, como a antessala da ingerência na escola de múltiplos novos atores. O argumento que aqui nos interessa, mobilizado na seção 1.3, é o de que o estreitamento das relações entre a escola e a família integra uma dinâmica mais ampla de interdependência entre diversas instituições sociais, revelando uma certa fragilidade da capacidade do Estado de garantir uma educação de qualidade para todos. A forte adesão às reformas gerencialistas na educação é também uma tentativa de responder a este dilema.

Em suma, este capítulo tem o objetivo de articular diferentes perspectivas sociológicas para a construção de uma abordagem mais larga sobre as mudanças na relação entre o Estado e a sociedade ao longo do tempo e seus efeitos sobre a educação. Além de apresentar uma visão histórica, esta perspectiva nos ajuda a compreender a centralidade da educação escolar para a constituição do Estado moderno e de sua burocracia pública. Ainda, ajuda a colocar luz no papel que a

instituição escolar desempenha na sustentação da dimensão pública do Estado, aspecto a partir do qual pretendemos abordar as diferentes reformas educacionais implementadas em escala global nas últimas décadas, e suas particularidades no contexto brasileiro, nos próximos capítulos.

1.1.

A dimensão simbólica do Estado, a escola e a gênese do Estado moderno

Bourdieu concebe sua teoria do Estado articulando as diferentes matrizes da sociologia clássica, em especial Weber e Durkheim, assim como Marx. O autor assimila a concepção weberiana do Estado como o monopólio da violência legítima², mas acrescenta a ela uma dimensão simbólica, herdada da matriz durkheimiana³, que encarna a noção de consciência coletiva, na medida em que, para ele, “o monopólio da violência simbólica é a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física” (Bourdieu, 2012, p.29). Ou seja, para Bourdieu, o Estado se constitui tanto como fundamento da integração lógica e moral do mundo social, como uma espécie de “ficção coletiva”, quanto como princípio de força e ordem pública, isto é, como aparelho de coerção, e – este é um ponto central – é a primeira atribuição que sustenta a segunda.

Desta maneira, o autor retoma o lugar do sagrado em Durkheim para afirmar a legitimidade do Estado como produtor dos princípios de divisão e organização do mundo social, como local de construção de consensos em torno dos quais, inclusive,

² Em “Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva”, Max Weber define o Estado como entidade detentora do monopólio do uso da força física em um determinado território, sustentado por um tipo de dominação legítima, que pode ser tradicional, carismática ou racional-legal (Weber, 1999).

³ Grande estudioso dos fenômenos religiosos e sua relação com a organização da existência social e as representações coletivas, Émile Durkheim confere grande valor à dimensão simbólica para a legitimação de formas de poder. Em “As formas elementares da vida religiosa” (publicado originalmente em 1912), Durkheim define a religião como um fenômeno eminentemente social, um conjunto de representações coletivas e sociais. Para o autor, todas as crenças religiosas, tanto as “simples” como as “complexas”, operam com uma classificação das coisas em duas categorias opostas, a saber, o *sagrado* e o *profano*. Ao mundo real, no qual se desenvolve a vida profana dos homens, eles sobrepõem outro, ideal, ao qual atribuem uma dignidade mais alta. O mundo sagrado é, pois, protegido e cultuado, removido das coisas do cotidiano. Os ritos têm caráter sagrado; Durkheim chega a afirmar que “sequer existe rito que não o tenha em algum grau” (Durkheim, 2008, p. 68). Neste sentido, eles expressam um sistema de ideias ao mesmo tempo em que ajudam a reforçá-lo.

se constituem os conflitos. Em síntese, Bourdieu define que “ele [o Estado] se estabelece através da ordem simbólica que instaura, isto é, tanto na objetividade, nas coisas (...) como na subjetividade – nas estruturas mentais sob a forma de princípios de divisões, de princípios de visão, de sistemas de classificações” (Bourdieu, 2012, p. 165). Por fim, de Marx o autor retém a noção de que o Estado também reproduz uma arbitrariedade cultural dominante, sistemas simbólicos aceitos como legítimos que reforçam as estruturas sociais, suas hierarquias e as desigualdades entre grupos e classes sociais (Amar, 2018, p.148). Apesar de pontuar que a tradição marxista põe ênfase nas funções exercidas pelo Estado e não levanta o problema de sua existência, o autor concorda que o Estado cumpre certas funções que tal tradição lhe imputa, pois é como ortodoxia que promove a conservação social (Bourdieu, 2014, p.32).

Bourdieu então assume que não é possível compreender as relações de força fundamentais da ordem social sem que se leve em conta a dimensão simbólica dessas relações, isto é, as estruturas cognitivas e a contribuição do Estado para sua produção. Nesta perspectiva, o Estado é o principal produtor de instrumentos de construção da realidade social, de princípios de classificação, de “estruturas estruturantes capazes de serem aplicadas a todas as coisas do mundo, em especial às coisas sociais” (Bourdieu, 2012, p.227). Tais princípios são constituídos, associados a condições históricas de produção e, portanto, arbitrários, mas se impõem, pelo Estado, de maneira universal, em determinada escala territorial, como princípios de visão e de divisão, como formas simbólicas de classificação, como estruturas cognitivas inculcadas no conjunto de agentes submetidos à sua jurisdição.

Para sustentar essa definição, Bourdieu argumenta que nossas percepções de tempo e de espaço são marcadas por referências sociais e atividades coletivas, organizadas em função das estruturas do mundo social. O autor analisa o exemplo do calendário, ordenado em função das demarcações do tempo público, como festas cívicas e feriados civis ou religiosos, que marcam nossa compreensão de temporalidade. Sejam calendários oficiais, extensos a toda uma determinada sociedade, ou mesmo calendários privados e mais específicos, como os escolares, esportivos ou religiosos, todos são constituídos por referências sociais e atividades coletivas que formam todo um conjunto de estruturas de temporalidade social, permitindo o acordo sobre referências temporais entre indivíduos. Ainda, a determinados marcos temporais estão atrelados hábitos mentais extremamente

profundos, muitas vezes ligados a importantes conquistas sociais (Bourdieu, 2014, p.34, 35). Assim como o calendário, o sistema escolar também ocupa papel central na produção de formas simbólicas de classificação e construção da realidade. Como afirma o autor:

“Ao inculcar – em grande parte pelo sistema escolar – estruturas cognitivas comuns, tacitamente avaliativas (...), ao produzi-las, ao reproduzi-las, ao fazê-las reconhecer profundamente, ao fazê-las incorporar, o Estado dá uma contribuição essencial à reprodução da ordem simbólica, que colabora de maneira determinante para a ordem social e para sua reprodução. Impor estruturas cognitivas e avaliativas idênticas é fundar um consenso sobre o sentido do mundo” (Bourdieu, 2012, p. 230).

Tal consenso sobre o sentido do mundo, isto é, tais estruturas e formas de classificação são inculcadas por meio de “ritos de instituição⁴” organizados pelo Estado, como é o caso do próprio sistema escolar, com sua programação estrita do tempo, a realização de exames e a progressão de etapas curriculares pré-determinadas. O Estado, por meio do sistema escolar, ao estabelecer ritos de instituição que estruturam as hierarquias sociais – separando aqueles que a eles se submetem, daqueles que a eles não se submetem – também institui as estruturas mentais através das quais percebemos estas hierarquias sociais. Como argumenta o autor:

“O sistema escolar não somente institui as pessoas objetivamente hierarquizadas, as divisões objetivas no mundo do trabalho, uma divisão do trabalho legítima, como institui, ao mesmo tempo, nos espíritos submetidos à sua ação princípios de visão e de divisão conformes a essas divisões objetivas. O Estado contribui tanto para produzir hierarquias como para produzir princípios de hierarquização conformes a essas hierarquias. Entre esses princípios de hierarquização: os ‘quadros sociais da memória’, os sistemas de valores, a hierarquias das disciplinas, os gêneros” ((Bourdieu, 2012, p. 249).

Assim, para o autor, a constituição do Estado coincide com a constituição de referentes temporais comuns, de categorias de construção de oposições fundamentais, de estruturas que constituem o mundo social, como fazem o calendário e o sistema escolar, por exemplo. Deste modo, tanto o calendário quanto a produção e a canonização de demais classificações sociais, em grande parte pelo

⁴ A noção de “rito de instituição” é constituída a partir de ritos próprios às sociedades tradicionais, o que, segundo Bourdieu, se chama erroneamente de “ritos de passagem”. São os ritos que cumprem as funções e operações do Estado em sociedades pouco diferenciadas ou indiferenciadas (Bourdieu, 2015, p. 230).

sistema escolar – como o uso culto da linguagem, as noções de espaço e de feminino e masculino, por exemplo – são mecanismos de estruturação fundamentais da existência social, do Estado como princípio de ordem pública, compreendidos também em suas formas simbólicas inconscientes. Como afirma Afrânio Garcia Jr. a respeito da concepção de Bourdieu,

“o fundamento da legitimidade do Estado estaria bem menos no consentimento dos seres conscientes de seus atos e pensamentos que nas categorias de percepção que nos habitam (...). O reconhecimento do Estado é um componente central para sua existência cotidiana, mas ele é obtido por processos de socialização bem mais complexos e diversificados do que se supõe na visão do consentimento, como adesão livremente adotada por sujeitos senhores de seus destinos” (Garcia Jr, 2013, p. 309).

O argumento de Garcia Jr. evidencia a distinção presente na análise de Bourdieu entre o compartilhamento de categorias de percepção e a noção de consentimento, que, esta sim, pressupõe uma ideia de acordo consciente e livremente adotado em torno de regras coletivas. Por outro lado, Bourdieu também aponta limitações nos modelos de gênese do Estado propostos por autores como Norbert Elias⁵, Charles Tilly⁶ e Michel Foucault, que sobrevalorizam o aspecto disciplinar do Estado em detrimento da produção de consentimento. Isto é, para o autor, a ordem pública não repousa somente sobre a violência física e a domesticação, e nem sobre a vontade coletiva consciente compartilhada entre os cidadãos. Ela é sobretudo uma “ficção coletiva”, uma “ilusão bem fundamentada” que depende da confiança, do “fiduciário organizado” das instituições. Desta maneira, na medida em que existe pela crença, o Estado é uma entidade inscrita em nossas estruturas mentais. Como adverte de pronto o nosso autor: “cuidado, todas as frases que têm como sujeito o Estado são frases teológicas – o que não quer dizer que sejam falsas, na medida em que o Estado é uma entidade teológica, isto é, uma entidade que existe pela crença” (Bourdieu, 2012, p.39).

⁵ Segundo Bourdieu, Elias propõe uma teoria genética do Estado de inspiração weberiana. Sua obra deixaria de valorizar a dimensão simbólica do poder estatal em favor de um realce da constituição de um duplo monopólio: o da violência física e o da arrecadação de impostos (Bourdieu, 2012, p.181).

⁶ Bourdieu também comenta a obra de Tilly, que não escaparia ao economicismo, ignorando a análise de processos de acumulação de capital simbólico. Para Tilly, os estados modernos seriam produto de dois processos de concentração relativamente independentes: a concentração do capital físico de força armada, ligada ao Estado; e a concentração de capital econômico, ligada às cidades (idem, 188).

No entanto, “para escapar à teologia”, afirma Bourdieu, é possível encarar o Estado, na prática, como um conjunto de atos políticos com potenciais efeitos no mundo social (Bourdieu, 2012, p.39). Trata-se da eficácia real do simbólico: atos de Estado são ações realizadas por agentes dotados de uma autoridade simbólica, e seguidos de efeitos objetivos, reais. O autor então volta sua atenção para as medidas e ações dos agentes do Estado, privilegiando-as em relação às formulações mais abstratas sobre o poder estatal. Estes agentes, investidos de legitimidade, promovem a oficialização de seus atos, transformando pontos de vista particulares em regras que se impõem ao conjunto da sociedade, com reivindicações de reconhecimento ou validade universal. Trata-se de um processo de disputa entre agentes sociais dispostos a monopolizar o acesso ao universal. E, como veremos adiante, os juristas tornam-se protagonistas de tal disputa, na medida em que nela ocupam, ao mesmo tempo, papel de juiz e de parte interessada (Bourdieu, 2012, p.353).

Assim, Bourdieu inverte um certo senso comum, expresso inclusive nas definições de dicionários de filosofia, que tende a ler o Estado como aparelho burocrático de gestão dos interesses coletivos, prestador de serviços administrativos, como um derivado do Estado no sentido de autoridade da sociedade organizada sob um governo autônomo e soberano. Para o autor, ao contrário, foi a administração de serviços e recursos organizacionais que criou o Estado moderno e “autorizou seus detentores a dizer o que é certo para o mundo social”; ou seja, é na ritualização dos atos do Estado que nasce a autoridade (Bourdieu, 2012, p.66). São, pois, as ações de um conjunto de agentes mandatados para exercerem a soberania que impõem a ordem simbólica e a autoridade do Estado, e não o inverso. Dito de outro modo, a construção do “Estado-administração”, isto é, do Estado no sentido restrito, como campo relativamente autônomo de organização de uma forma de governo, é acompanhada da constituição do “Estado-território”, ou seja, do Estado no sentido amplo, do território nacional, do espaço social unificado que está sob a jurisdição daquela administração burocrática (idem, p.177).

Portanto, nesta perspectiva, a constituição de instâncias burocráticas autônomas em relação à família e à religião é a condição do surgimento do chamado Estado-nação como o conhecemos, pois introduz um novo grupo de agentes em sua estrutura de poder. Pode-se depreender, conseqüentemente, que a escola tem importante papel nesse movimento, constituindo-se inclusive como lugar de

materialização do Estado moderno, pois é instituição central para a produção e reprodução destas instâncias burocráticas, formadas por homens letrados cujas posições de poder dependem da mediação do sistema escolar.

Assim, em razão mesmo de ser a agência reprodutora das instâncias burocráticas por meio da formação de gerações de homens letrados, a escola é também instituição de grande relevância para a alimentação e manutenção da dimensão simbólica do Estado, para a garantia da integração lógica do mundo social, do que Bourdieu chamou de “ilusão bem fundamentada”, de “fiduciário” ou “confiança” organizada nas instituições. A escola universalizadora de valores é uma marca da passagem do século XIX para o século XX, período em que o indivíduo perde espaço para a sociedade e ganha relevância a noção de socialização em torno de valores universais. Assim, mais do que instituição reprodutora da burocracia do Estado moderno, a escola é especialmente um pilar de sustentação da dimensão simbólica do que é público. Ela desempenha, deste modo, um papel central para a reprodução da sociedade. Este ponto é central para a discussão que procuramos sustentar ao longo desta tese.

Aprofundando sua análise acerca da gênese do Estado, Bourdieu argumenta então que os agentes do Estado moderno são constituídos e reproduzidos principalmente pelo sistema escolar, em oposição à tradição hereditária do Estado dinástico. Afirma que “a contradição entre essas duas categorias de agentes” – a família, de um lado, e o sistema escolar, de outro – “é um dos motores fundamentais da história do Estado, que permite compreender como se passou de um tipo de poder pessoal diretamente transmissível hereditariamente a um poder mais impessoal e, digamos, só em parte transmissível hereditariamente” (Bourdieu, 2012, p.350).

Assim, a hipótese do autor é a de que o Estado moderno representa o desfecho de um antagonismo que existe desde a Idade Média entre dois princípios diferentes de reprodução, a família e a competência cultural ou escolar, e a preponderância da última sobre a primeira seria inclusive um marco da Revolução Francesa. Isto porque as categorias sociais que possuíam mais interesse na revolução eram aquelas cuja perpetuação no poder dependia do sistema escolar, de seu capital cultural, e, portanto, tinham interesse em promover uma definição de Estado mais universal, como é o caso dos juristas. É a competência escolar, representada pela escola, que permitiu em última instância a constituição do Estado como campo jurídico, no sentido de que abriu caminho para camadas de “recém-chegados” (entre doutos,

letrados e juristas) e instaurou o modo de reprodução burocrático, em oposição ao modo de reprodução por linhagem e sangue, reservado aos “herdeiros dinásticos”.

Como expõe Miceli, comentando a concepção de Bourdieu,

“em vez da sucessão de tipo doméstico (o rei e a família real), no qual o patrimônio se transmite de pai para filho, a reprodução dos juristas, dos funcionários, dos intelectuais, passa pelo sistema escolar, pelo mérito, pela competência, pelo diploma. O Estado se opõe à família e condena o nepotismo, ao substituir os laços primários por lealdades formais, a sucessão direta pela reprodução escolar, a designação por instâncias locais pela nomeação determinada pelo poder central” (Miceli, 2012, p.23).

É claro que, como reconhece Bourdieu, à medida que a reprodução impessoal pelo sistema escolar se impõe, uma parte dos nobres passa a adquirir títulos escolares, convertendo e mantendo seu capital de nobreza. Ainda hoje o Estado é perpassado por esta tensão entre os “recém-chegados” e os “herdeiros”. Além disso, o próprio sistema escolar, pela sua lógica de funcionamento, se aproxima de um modo de reprodução quase dinástico, favorecendo a constituição de uma nobreza de Estado, uma espécie de síntese dos dois princípios de reprodução apresentados, o pessoal e o impessoal (Bourdieu, 2012, p.352). Fato é que o triunfo do modo de reprodução impessoal – isto é, do sistema escolar como produtor e reproduzidor de burocracias públicas – sobre o modo de reprodução pessoal – do poder associado ao sangue e à hereditariedade –, deu aos juristas, com sua autoridade de base constitucional e seu discurso de pretensão universal, um protagonismo na construção do Estado jurídico moderno e da figura do cidadão, em oposição ao súdito.

O nascimento deste Estado jurídico, isto é, do Estado como território juridicamente regulado, ocorre de maneira simultânea ao nascimento de um espaço político, social e juridicamente constituído que é o Parlamento, um lugar de exercício regulado dos direitos associados ao pertencimento ao Estado e de produção de consenso e dissenso organizado, em que conflitos se travam segundo as regras do jogo. São estas, inclusive, segundo o autor, as duas condições para a constituição do cidadão – aquele que tem o direito e o dever de participar do jogo político – e do próprio fundamento da cidadania (Idem, p.464). Fazer o Estado é gerir dois conjuntos de processos relativamente independentes: de um lado, as consequências da interdependência entre dominantes e dominados, por meio da

“coletivização dos riscos” e, de outro, os interesses da ordem pública e da segurança coletiva, a partir de concessões de vantagens sociais aos dominados.

O Estado burocrático do *Welfare State* estaria em continuidade com este processo, sendo inclusive produto de um dilema que ele instaura, o da “dialética da disciplina e da filantropia”, precisando administrar a dimensão de domesticação, mas também a de assistência social (Bourdieu, 2012, p.466). Para o autor, os agentes envolvidos no campo burocrático estão em constante disputa dentro do Estado, sendo ele próprio, portanto, um espaço de luta. Mais especificamente, “a hierarquia das classificações dos formados pela escola reflete a hierarquia social e, portanto, há dentro do Estado uma luta permanente desses dois Estados que são o Estado da mão direita (*disciplina*) e o Estado da mão esquerda (*filantropia*)” (idem, p.478). Assim, os filantropos também tiveram um papel central na constituição do chamado Estado-providência, tal qual os juristas para o estado revolucionário.

Em síntese, a importância da perspectiva trazida por Bourdieu para este trabalho está no fato de que o autor propõe uma teoria sociológica sobre o Estado, que não pode prescindir de um lastro empírico. A ideia de que o Estado se realiza em ato é o ponto teórico fundamental de sua análise, de onde extraímos que a escola é uma das dimensões fundamentais em que se materializa o Estado moderno, marcando temporal e estruturalmente a existência social. Abrimos um parêntese para pontuar que este aspecto, não de todo trivial, não ocorreu por completo no Brasil.

A esse respeito, o trabalho de Renato Colistete, em sua tese de livre docência (2016), é particularmente revelador. A análise de Colistete concentra-se no caso de São Paulo e evidencia as causas do atraso da educação primária no país, cuja universalização não acompanhou o processo de Independência e nem a instauração da República entre nós, como na maioria dos países da América Latina. Segundo o autor, isto se deu por conta de características como a centralização do poder político e das rendas públicas em detrimento da autonomia administrativa de governos locais e a concentração do poder econômico e político nas mãos de poucos indivíduos e famílias, preservando os proprietários de terra de uma tributação correspondente ao seu nível de riqueza. Colistete argumenta que as relações entre as esferas de governo, o sistema tributário e o nível de desigualdade econômica afetaram diretamente o financiamento e os resultados da instrução primária no país,

compostos, já no início do século XX, por reduzidas taxas de matrícula e índices elevados de analfabetismo (Colistete, 2016, p.37).

Diferente da maioria dos Estados nacionais que ao longo do século XIX elegeram a instrução pública como uma de suas prioridades – seja pelo interesse em difundir um sentimento de nacionalismo, por convicção iluminista ou para estimular a prosperidade econômica, o Brasil não conseguiu construir um sistema de ensino primário que fosse capaz de instruir sua população. Em seu livro “Educação não é privilégio”, publicado em 1977, o célebre educador brasileiro Anísio Teixeira já indicava que apesar das coincidências de ideias com intelectuais de todo o mundo em torno de uma educação pública universal e gratuita, especialmente por parte dos educadores paulistas do início do período republicano, a estrutura social brasileira – escravista e dual – nos impediu de realizar a extensão de uma educação de qualidade, como aquela que era dada às elites, a toda a população⁷.

Na próxima seção, a partir do pensamento de Jürgen Habermas, exploraremos a transformação do Estado e de sua relação com a sociedade ao longo do tempo, a fim de compreender o surgimento de esferas públicas autônomas em relação à autoridade estatal, em um contexto de separação clara entre o domínio público e o domínio privado e suas implicações para a administração das instituições escolares.

1.2.

A esfera pública e o nascimento do Estado social

Habermas nos ajuda a compreender o tema do deslocamento da autoridade do Estado, a partir de sua noção de “esfera pública”, do nascimento de esferas de autonomia em relação ao domínio do Estado e sua transformação ao longo do tempo. Com a ascensão da burguesia e a criação de espaços autônomos em relação à Corte e à Igreja, ainda no início do século XVIII, surgem o que o autor denomina de estruturas sociais da esfera pública, isto é, a existência de espaços públicos nos

⁷ Para explicitar esta particularidade, podemos tomar o caso do Uruguai como contraponto. Em sua tese de doutorado, Bellatto (2020) recorre a autores como Luis Eduardo Morás (2000) para destacar que a extensão do ensino público no país se deu a partir da imposição coercitiva do Estado, ainda no fim do século XIX, parte do processo de modernização e reformas que consolidariam um Estado de bem-estar social como resposta ao temor da anarquia (Bellatto, 2020, p. 42).

quais pessoas privadas cultas se reúnem em condições mínimas de paridade para travarem “discussões públicas mediante razões”, ou trocas argumentativas entre si (Habermas; 2014, p.135). Essa esfera nasce nos centros de crítica inicialmente literária e depois política, a partir do encontro paritário entre a sociedade aristocrática urbana e a intelectualidade burguesa, formando um espaço de oposição ao poder absolutista do Rei: são instituições como os salões ingleses, os cafés franceses e as associações alemãs de conversação (Habermas; 2014, p.147).

Uma “opinião pública” começa a ser formada nesses espaços, primeiro com a formação de um público leitor e de uma crítica artística e cultural nos teatros, museus e apresentações musicais que, ao longo do século XVIII, expande-se para uma crítica política que passa a ser veiculada pela imprensa, com a difusão de jornais, semanários e periódicos. A publicidade torna-se, assim, um mecanismo de controle do público burguês em relação ao poder público, devendo servir “à imposição de uma legislação fundamentada na *ratio*” (idem, p.180). Deste modo, a esfera pública política tem a tarefa de regulamentar a sociedade civil, por meio dos critérios de razão e das formas de lei abstratas e gerais, com os quais cria-se a “ficção” de uma esfera pública una e indivisível, de “pessoas privadas reunidas em um público em seu duplo papel de proprietários e de meros seres humanos” (idem, p.182). Assim, dotada com as instituições do público e com as plataformas de discussões, durante o século XVIII a esfera pública literária assume funções políticas e se torna “o princípio que organiza o Estado de direito burguês, com uma forma de governo parlamentar” (idem, p.212).

Tal esfera constitui-se primeiro na Inglaterra, onde os membros da burguesia e da nobreza “encontram-se no Parlamento apoiando-se no solo de uma certa homogeneidade social de cunho aristocrático” (idem, p.193), para, em meados do século XVIII, constituir-se nos demais países do continente europeu. Na França e na Alemanha, onde as diferenças estamentais são mais rigorosas, é somente após a Revolução Francesa, isto é, já na virada para o século XIX, que uma esfera pública política é de fato instituída e juridicamente normalizada (idem, p.205). Habermas aponta uma contradição neste processo de institucionalização da esfera pública do Estado de direito burguês, que acaba por revestir o interesse de classe – da burguesia – de interesse geral, universal, “pela mediação da discussão pública mediante razões – na identificação da dominação com sua dissolução na pura razão” (idem, p.237).

É importante ressaltar que Habermas afirma que a esfera pública como tal só pôde se formar em um contexto de separação clara entre Estado e sociedade, isto é, entre a esfera do poder público e o domínio privado, este último composto de uma esfera privada – a sociedade civil – e de uma esfera pública de pessoas privadas (idem, p.140). É esta distinção entre Estado e sociedade que permite que a esfera pública se constitua como órgão de mediação entre a sociedade civil e o poder estatal. Isto foi possível em um determinado momento do desenvolvimento do capitalismo, “em que a circulação de mercadorias e o trabalho social se emancipam em grande medida das diretrizes estatais” (idem, p.212), por meio do desenvolvimento de um sistema de direito privado que garante a instituição da propriedade privada, a liberdade empresarial e a livre concorrência entre proprietários.

Este cenário se concretiza como um processo de privatização da vida, que reduz a noção de família, antes estendida, à família burguesa conjugal. Assim, e este é um ponto central na argumentação do autor, as pessoas privadas que constituem a esfera pública burguesa se formam no seio “de uma vida privada que adquiriu uma forma institucional no espaço interior da família conjugal patriarcal” (idem, p.167). Isto é, a esfera pública surge como expansão e complemento da esfera da intimidade da família conjugal (idem, p.175). É nesta esfera da intimidade que se dá o desenvolvimento da subjetividade, o interesse psicológico e a auto-observação, uma “intimidade mediada literariamente” que está a serviço do público e que é base para a discussão pública mediante razões entre pessoas privadas. No entanto, com o desenvolvimento do capitalismo a distinção no domínio privado entre a esfera privada (sociedade civil) e a esfera pública, política e literária torna-se cada vez mais nebulosa, alterando as funções da esfera pública liberal do século XVIII.

É, pois, quando essa esfera privada é como que invadida e confundida com a esfera pública que esta última começa a apresentar sinais de decadência. Habermas argumenta que, já no início do século XIX, os pressupostos sociais que garantiam a existência da esfera pública burguesa não se fazem mais presentes, como a livre concorrência de proprietários e a separação clara entre Estado e sociedade. Com a expansão das relações da economia de mercado, “a produção se liberta da competência da autoridade pública – e, inversamente, a administração se alivia do trabalho produtivo” (idem, p.327), dedicando-se à nova “esfera do social”. Assim,

provoca-se um entrelaçamento da esfera pública com o âmbito do privado, uma vez que, nas palavras do autor,

“em uma perspectiva mais ampla, à intervenção estatal na esfera social corresponde também uma transposição de competências públicas para corporações privadas. E a expansão da autoridade pública sobre o domínio privado está associada também ao processo contrário de uma substituição do poder estatal pelo poder social. Somente essa dialética de *socialização do Estado*, que se impõe simultaneamente com uma progressiva *estatização da sociedade*, destrói pouco a pouco a base da esfera pública burguesa – a separação entre Estado e sociedade” (grifo meu; idem, p.328-329).

O crescente intervencionismo estatal, por um lado, e a concentração de capital em grandes empresas, por outro, confundem, ao longo do século XIX, as fronteiras entre Estado e sociedade e, consequentemente, retiram da esfera pública seu papel de mediação. Ela é como que substituída por uma “esfera social repolitizada, na qual as instituições estatais e sociais se unificam em um vínculo funcional que não pode mais ser diferenciado segundo os critérios do público e do privado” (idem, p.339). Ao mesmo tempo, essa extensão progressiva do poder social sobre o poder estatal acabou por provocar um recuo da esfera íntima familiar, que produz consequências sobre a própria esfera pública.

Com a grande empresa e o novo “mundo do trabalho”, a esfera privada perde sua relação com a esfera profissional, que se autonomiza, e acaba por reduzir-se à esfera íntima da família conjugal (idem, p.349). Assim, a família perde sua centralidade para a reprodução da sociedade, e seus membros passam a ser “socializados imediatamente por instâncias externas à família, isto é, pela sociedade”, mais especificamente pela escola (idem, p.353).

Habermas argumenta, então, que esse esvaziamento da esfera familiar burguesa tem repercussões na própria esfera pública, que dela prescindia. O lugar da subjetividade que permitiu a formação da esfera pública literária é reduzido e, pouco a pouco, ocupado pelo consumo de uma cultura de massas. Com isso, a esfera pública, ampliada, torna-se uma esfera de publicização, de propaganda, e perde suas funções propriamente políticas relacionadas à discussão de pessoas privadas mediante razões. No decorrer do século XX, as formas burguesas de sociabilidade se caracterizam pela abstinência da discussão literária e política mediante razões.

Ainda que não se detenha especificamente sobre o tema, Habermas aponta a centralidade da instituição escolar para a socialização das novas gerações, papel que foi retirado da família entre o fim do século XIX e o início do século XX, quando

o Estado se uniformiza com os interesses da sociedade e passa a assumir novas funções. O argumento guarda relação com a teoria do Estado de Bourdieu, que enxerga na contradição do modo de reprodução familiar com o modo de reprodução escolar um dos principais motores do Estado moderno. Ambos os autores, que se dedicam por caminhos diversos a pensar as relações entre Estado e sociedade, assim como os mecanismos de constituição do Estado moderno em sua versão liberal e, posteriormente, do Estado de Bem-Estar Social, salientam a importância da instituição escolar para a socialização e para a reprodução, tanto dos agentes do Estado quanto das estruturas que organizam o mundo social e, portanto, da própria sociedade.

Apesar da discussão proposta por Habermas referir-se a um período histórico determinado, quando fala da socialização do Estado e da estatização da sociedade, o autor traz uma chave teórica que diz respeito à maneira como esferas privadas e públicas vão se relacionando e se transformando mutuamente, ponto central para o desenvolvimento da análise aqui empreendida. Esfera privada e esfera pública confundem-se, criando o Estado social, que dá lugar a uma burocracia pública que vai entrar na vida privada, como é a do Estado burocrático que caracterizou o *Welfare State*, organizando a sociedade de massas. Assim, aquele modelo de uma escola pública que se afirma em face do mundo privado, atuando como contraposição à lógica de reprodução pessoal e familiar, cede lugar a um modelo de gestão híbrida, de maior interpenetração e interdependência entre o Estado e a sociedade. Como veremos a seguir, a emergência da participação parental na educação é um marco relevante desta trajetória, que desemboca em reformas mais amplas dos sistemas educacionais que aprofundam ainda mais tal interdependência.

1.3.

A fragilidade do Estado e a divisão de responsabilidades com a sociedade e a família

Pedro Silva nos ajuda a compreender este processo de porosidade mútua entre Estado e sociedade, e como ele reverbera na educação, mais especificamente na relação da escola com a família, instituições que representam, de certo modo, como vimos, diferentes mecanismos de reprodução social, considerados por vezes

opostos ou, ao menos, conflituosos. Como resume o autor no livro “Escola-Família, uma relação armadilhada: interculturalidade e relações de poder” (2003),

“a problemática da relação escola-família se situa na encruzilhada do macro com o microsociológico. Ela remete simultaneamente para a relação escola-sociedade e para o papel (regulador) do Estado nesta articulação, assim como para o entendimento do que se passa no *local*, ou seja, o que se passa em cada escola e como se relaciona esta com a comunidade (ou comunidades) com que interage” (Silva, 2003, p.20).

Essencial para a argumentação do autor é o entendimento de que, por se dar sempre em um determinado tempo e espaço, a relação entre a escola e a família é fundamentalmente uma relação entre culturas. A educação escolar, representada pela cultura letrada, pode estar em continuidade ou descontinuidade com a cultura das famílias de diferentes grupos sociais. Em contextos de maior diversidade e desigualdade, por óbvio, as distâncias entre estas culturas se acentuam. Apesar de tão antiga quanto a própria instituição escolar, a relação entre a escola e a família atravessa as mudanças supracitadas, debatidas tanto por Bourdieu quanto por Habermas, da relação mais ampla entre Estado e sociedade.

Especialmente interessante é a análise de Silva acerca da emergência e do desenvolvimento da participação parental na educação, no contexto do pós-guerra, como uma resposta à crise de legitimação social do Estado, uma maneira de manter o controle estatal sobre o sistema educativo. Segundo o autor, o desenvolvimento de sistemas de participação formal das famílias nos estabelecimentos de ensino ocorre a partir dos anos 1960 como mais um mecanismo de participação comunitária, estimulado por uma política global de contenção da crise do Estado, que abrange igualmente outros setores e se insere em um movimento mais largo de interdependência entre diversas instituições sociais. Verifica-se, ainda, um certo “consenso legislativo” em torno da relação entre a escola e a família na maioria dos países ocidentais, que a leva a ser objeto de atenção ou mesmo de regulamentação estatal. Enfim, Silva destaca o fato de ter sido o “Estado o principal ‘patrocinador’ de uma maior interligação escola-família e não uma qualquer pressão de eventuais movimentos populares” (Idem, p.35).

O argumento é sustentado por uma minuciosa resenha de autores de diferentes vertentes como Beattie (1985), David (1993), Montandon e Perrenoud (1987), e Nash (1989), dentre outros, pesquisadores do desenvolvimento desta relação em

diversos países da Europa ocidental, que apontam para uma “tendência de acentuação dos esquemas de participação das famílias nos vários níveis dos sistemas de ensino” (Idem, p.34). Esta tendência estaria refletida tanto em uma dimensão individual, com a ampliação da escolha dos pais em relação aos estabelecimentos de ensino de seus filhos através da criação de uma “competição administrada” em quase-mercados educacionais⁸ e do desenvolvimento de seu papel como consumidores, quanto em uma dimensão coletiva, com o aumento de sua participação em colegiados e órgãos coletivos escolares e o estímulo a seu papel enquanto gestores e representantes (Idem, p.48).

Todavia, tanto numa dimensão como na outra, é a lógica da instituição escolar que tende a imperar na relação escola-família, o que coloca os pais numa situação de desigualdade real perante ela (Idem, p.75). Levando em consideração o fato, já anteriormente apontado, de que os pais não são uma categoria unívoca, mas sim bem diversa, essa desigualdade é mais ou menos importante de acordo com a distância da cultura da família em relação à cultura escolar.

A participação parental é encarada como parte de um subconjunto de reformas mais vastas implementadas por diferentes governos ocidentais nos anos 1960 e 1970. Tais reformas tinham o objetivo de aumentar a participação dos cidadãos na tomada de decisão, como tentativa de equacionar questões de legitimação política, dadas as críticas cada vez mais contundentes quanto ao formalismo, a rigidez e a ineficiência do modelo burocrático de organização estatal e sua distância do cidadão comum. Portanto, a tese apresentada por Silva é a de que, ao contrário do que se pode imaginar à primeira vista, o incentivo à participação comunitária e regulação e controle estatal não se opõem, mas são complementares. Trata-se de uma certa admissão de fragilidade do Estado e uma consequente e estratégica divisão de responsabilidades com a sociedade – no caso particular da escola, com a família –, expressa na crescente interrelação e interdependência entre as diversas instituições sociais.

Essa divisão de responsabilidades acaba por fornecer aos pais uma multitude de papéis, atuando ora como consumidores, ora como gestores, ora como

⁸ A noção de “quase-mercado” pretende dar conta de uma forma de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos, não havendo contraposição entre o público e o privado, diferente do modelo de gestão do Estado de Bem-Estar Social (Bauer, 2008, p.565).

educadores e/ou parceiros. Emerge a chamada “parentocracia”, um fenômeno global que invade o campo da educação escolar no mundo ocidental, promovendo uma associação entre a questão da escolha parental e a mercadorização da educação, isto é, o desenvolvimento de mercados educacionais, e equacionando o papel dos pais como consumidores (Idem, p.38). As famílias passam a desempenhar uma multiplicidade de tarefas, privilegiando a atuação individual, atomizada, em detrimento de formas coletivas de participação, o que ocorre desde a escolha da escola dos filhos até a sua relação com seu processo de escolarização.

Como resultado desse transcurso, muitas vezes, as escolas mais frequentemente escolhidas obtêm cada vez mais recursos e assim disputam com maior competitividade os alunos e suas famílias, enquanto as demais assistem ao empobrecimento de seus recursos materiais e humanos, formando um efeito de polarização (Dale, 1994 *apud* Silva, 2003, p.44). Essa polarização é acentuada tendo em vista a especificidade do mercado educacional, no qual “diversamente do que se passa no mercado clássico, nem todos os clientes são de igual valor; na verdade, alguns são de valor negativo”, podendo inclusive gerar impactos segregacionistas (Dale, 1994, p.126). Desta maneira, com a onda da parentocracia, a relação escola-família permanece reproduzindo desigualdades e responsabilizando famílias pelo sucesso ou insucesso dos alunos.

Pedro Silva argumenta que mesmo no caso da participação em órgãos colegiados das escolas impera uma visão consumista e mercantilista do papel dos pais, como forma de promover o controle pela criação de uma nova categoria de representação indireta. No entanto, diferente de muitos dos autores que mobiliza, Silva é categórico e não se entusiasma com possíveis efeitos democratizantes da imposição legal de uma participação formal das famílias nas várias instâncias dos sistemas educativos: “será mais provável que a cascata legislativa sobre a participação parental se traduza mais facilmente numa redefinição da cultura profissional dos docentes (...) do que numa democracia mais participativa” (Silva, 2003, p.51).

Neste sentido, a infiltração da família na escola é indício de uma transformação mais ampla que, recorrendo à chave teórica apontada por Habermas, diz respeito à permeabilidade e à transformação mútua entre o Estado e a sociedade, abrindo caminho para formas mais híbridas de gestão da educação. Como afirma Silva,

“Aprofundar a relação escola-família significa normalmente trazer mais um ator social para ‘dentro’ da escola, significa alterar as suas relações sociais tradicionais. Por outras palavras, significa alterar o modo de funcionamento usual dos estabelecimentos de ensino e educação, nomeadamente as relações de poder que aí tradicionalmente vingam (tanto internamente como com o ‘exterior’). Mas significa também alterar as relações entre a escola e a sociedade, a educação e o Estado” (Silva, 2003, p.62).

Assim, a escalada da parentocracia evidencia uma fragilização da capacidade do Estado, que – tendo que lidar com desafios cada vez mais complexos, como aqueles trazidos com a entrada de um novo público na escola, mais heterogêneo – acaba abrindo espaço para uma maior diversidade de atores⁹. A disseminação da parentocracia – esta chamada à família – guarda relação com elementos que levaram às demandas por maior liberdade, participação e ingerência local nos sistemas escolares, que acabaram por fortalecer mecanismos de gestão compartilhada na escola. Tais mecanismos implicam uma grande visibilidade da função docente, que passa a ser regulada por alunos, pais, colegas e gestores (Klaus, 2011, p.158), o que corrobora para a difusão de componentes centrais da reforma gerencialista na educação, como por exemplo os sistemas de avaliação de aprendizagem e a definição de metas de desempenho, além dos mecanismos de “competição administrada” já mencionados – outras tentativas de responder aos mesmos problemas colocados. Neste sentido é que a parentocracia pode ser encarada como um prelúdio da onda de reformas que se estabelece nas décadas seguintes, e, assim, como uma certa antessala do gerencialismo, objeto de análise deste trabalho.

1.4.

Síntese

Em suma, esse diálogo entre as ideias de Pierre Bourdieu e Jürgen Habermas e as considerações mais recentes de Pedro Silva contextualizam a afirmação da escola e sua relação com o espaço público no mundo ocidental. É apenas um esboço de uma discussão teórica que situa a escola na relação entre o Estado e a sociedade,

⁹ Segundo Mônica Peregrino (2010), o esforço de entrada e permanência das classes populares na escola pública fez com que esta assumisse um novo perfil institucional, fragilizando suas dimensões educacional e pedagógica, em prol de uma dimensão mais assistencial. Trata-se de um processo de “desescolarização da escola”, que ocorre “exatamente no momento em que contingentes de jovens e crianças, antes eliminados precocemente da instituição ou nela sequer admitidos, passam a habitar seu interior por tempo mais prolongado” (Peregrino, 2010, p.92).

que consideramos de máxima importância para fundamentar o trabalho de pesquisa empreendido nesta tese. Aqui, articulamos diferentes perspectivas para a compreensão da centralidade da educação escolar na constituição e na sustentação simbólica do Estado moderno e de sua burocracia pública e para o entendimento de como se constitui o papel atual da escola entre nós, a partir de transformações históricas e da construção de um novo tipo de interpenetração entre Estado e sociedade, que abre caminho para as formas mais recentes de organização dos sistemas escolares no mundo globalizado. O tema da emergência da parentocracia aparece como um capítulo relevante desta história, evidenciando uma certa fragilidade do Estado e inaugurando espaços para a participação de novos atores na administração de atividades, políticas e sistemas escolares. É importante lembrar que essa “fragilidade” ocorre justamente – e não por acaso – no momento em que a própria escola começa a receber contingentes mais amplos de crianças e adolescentes das classes populares.

Acreditamos que esta discussão mais abrangente sobre as relações entre Estado, sociedade e escola é central para podermos, no próximo capítulo, lançar luz sobre o reformismo e suas implicações para a educação, inicialmente com o pano de fundo da massificação da sociedade, que deu lugar ao modelo burocrático de organização do Estado e, em seguida, com a sua crítica, a demanda por mudança e, enfim, a reforma gerencialista. Consideramos que desta contextualização teórica mais ampla depende uma compreensão mais propriamente sociológica de discussões que, como veremos mais adiante, aparecem já codificadas sob a gramática¹⁰ própria do campo da administração da educação, com suas proposições e significados. E nossa proposta é a de que a sociologia da educação não pode prescindir dessa dimensão que diz respeito à relação do Estado e da sociedade com a educação escolar, sob pena de ficar refém de concepções engessadas e pré-moldadas segundo objetivos e interesses mais amplos. Em grande parte, a linguagem da administração da educação aparece como neutra; por isso, é importante trazer chaves teóricas que desmistifiquem esta suposta neutralidade.

¹⁰ A noção de gramática mobilizada ao longo desta tese – embora não nos aprofundemos especificamente sobre isso – deriva da definição dada por Wittgenstein, que a compreende como um complexo de regras de linguagem que indicam sua aplicação em diferentes contextos, produzindo significados de acordo com seu uso, seus diferentes modos de emprego. Desta forma, proposições gramaticais são formadoras de conceitos, que definem não somente objetos empíricos como também conformações mentais (Wittgenstein, 2014).

Em síntese, partimos de uma Sociologia do Estado para poder então chegar a uma análise crítica sobre o reformismo na educação e, mais especificamente, o ideário gerencialista, nos capítulos subsequentes. Assim, o que pretendemos aqui é, como já anunciado, sustentar o debate central sobre o qual se dedica esta tese – o da reforma e da gestão na educação – em uma perspectiva sociológica, que resgata o papel desempenhado pela educação na relação entre o Estado e a sociedade em diferentes períodos da história. Com isso, procuramos manter um fio condutor que permita enfrentar os temas do campo da administração da educação com este olhar. O perigo do que aqui chamamos de “dessociologização” da educação – que discutiremos adiante – nasce no momento em que se transforma o debate em torno da administração escolar em um debate supostamente neutro e puramente técnico, quando na verdade ele está profundamente conectado a essa relação do Estado e da sociedade com a escola, seus dilemas teóricos e conflitos práticos, como demonstraremos a seguir.

2.

Crise e reforma no século XX e suas implicações na educação

Introdução

Na sequência do debate teórico a respeito da relação do Estado e da sociedade com a educação escolar, este capítulo pretende explorar algumas das principais transformações ocorridas ao longo do século XX nesta relação, a fim de melhor contextualizar a afirmação da escola pública no mundo contemporâneo e sua relação com o espaço público. A discussão aqui proposta parte da crise da ordem liberal do início do século, passando pela ascensão do Estado burocrático da sociedade de massas e, posteriormente, pela sua própria crítica, para enfim chegar à reforma gerencialista do Estado e, mais especificamente, sua repercussão para a gestão da educação. Para examinar este percurso, realizamos três movimentos: primeiro, nas seções 2.1 e 2.2, contemplaremos determinadas mudanças ocorridas na forma de organização da sociedade em diferentes períodos, de maneira mais ampla, para, em seguida, na seção 2.3, explorarmos estas mesmas mudanças e seus efeitos no campo da educação.

Logo, em um movimento inicial, percorremos uma sociologia que perfaz a linha do tempo que atravessa a ordem liberal e a sociedade de massas, até chegar ao mundo flexível e pós-industrial das redes. Em um primeiro momento, na seção 2.1, buscamos compreender o contexto em que se deram as crises e as transformações organizacionais ocorridas na primeira metade do século XX – da crise da década de 1930 à subsequente ascensão do autoritarismo, e o posterior advento do Estado burocrático. Como demonstra uma leitura atual da obra “O homem e a sociedade” (1940), de Karl Mannheim, do fracasso da “maquinaria liberal democrática” desenvolveram-se técnicas sociais aplicadas por governos autoritários que, no pós-guerra, puderam ser ressignificadas – com a concomitante ressignificação dos conceitos de planejamento e liberdade – e contribuíram para a construção do Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*, e suas implicações na administração dos sistemas educacionais.

Boltanski e Chiapello, em “O novo espírito do capitalismo” (1999), publicado já nos anos 1990, contribuem para uma atualização desse contexto, a partir de sua

análise das transformações da sociedade com as revoluções e insurgências dos anos 1960, que eclodem como reação às técnicas de controle da sociedade massificada de que falava Mannheim. Entra em crise, portanto, o modelo burocrático do *Welfare State*, sob críticas de excessiva rigidez e ineficiência, abrindo espaço, após um período de “perplexidade da crítica”, para uma renovada desregulamentação da vida social, cujos efeitos vivemos nos dias atuais, de capitalismo pujante e degradação social (Boltanski e Chiapello, 2009).

Assim, em seguida, na seção 2.2, exploraremos a passagem do Estado burocrático para o modelo gerencialista de gestão, que vem se fortalecendo a partir dos anos 1990, sob um certo silêncio da sociologia. O chamado “terceiro espírito” do capitalismo começa a se impor, em um mundo cada vez mais globalizado e desregulamentado. Nesta segunda seção, apresentamos seus aspectos inovadores, que ajudaram a superar o modelo de gestão vigente até então, bem como a crítica a seus fundamentos epistemológicos, bem representada na obra do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos (1981) e sua máxima de que a tradição da teoria das organizações estaria edificada sobre um conjunto de falsos pressupostos, especialmente a noção reduzida de racionalidade como cálculo utilitário de consequências.

Por fim, no último movimento do capítulo, acompanhamos a maneira como essas transições se refletem mais especificamente no campo da educação. Na seção 2.3, analisamos a ascensão da chamada nova classe média – em grande parte em virtude de sua escolarização –, que deu sustentação ao Estado burocrático. O fortalecimento de um Estado social, associado à separação do vínculo da família conjugal dos processos de reprodução social, criou expectativas enormes quanto aos sistemas educacionais, que passam a desempenhar um papel central na estratificação social das sociedades modernas. Ato contínuo, nos dedicamos a compreender as implicações da crítica ao modelo burocrático no debate mais específico sobre a educação, que vai ganhando nova centralidade para o desenvolvimento econômico das nações. Procuramos então explorar a passagem, analisada de maneira esquemática pelo sociólogo argentino Néstor López (2005), do domínio das “teorias reprodutivistas” para o chamado “otimismo pedagógico”, que impulsiona o fortalecimento do modelo gerencialista de gestão da educação e o reformismo em questão.

2.1.

A transição da ordem liberal do início do século XX para o Estado burocrático da sociedade de massas

Preocupado com as tendências de desintegração da sociedade liberal democrática no Ocidente – evidenciadas pelo desajustamento provocado pela falta de planificação da ordem liberal, baseada no princípio do *laissez-faire*, e sua incompetência para resolver os problemas da moderna sociedade de massas – e, mais especialmente, com as respostas dadas aos desafios por ela despertados por parte de governos autoritários nos anos 1930, Karl Mannheim dedica especial atenção às novas técnicas sociais de planificação e controle, implementadas pelo fascismo e pelo nazismo. Argumenta que estas técnicas vieram para ficar e podem ser a solução para a crise – o antídoto para o risco à liberdade – se usadas para fins democráticos. Judeu húngaro exilado na Inglaterra, escrevendo em meados dos anos 1930, o autor tem envolvimento pessoal com seu tema de estudo, o que o faz empenhar-se na defesa da chamada “planificação democrática” como forma de controle dos aspectos negativos da desintegração do modelo liberal democrático, então manifestos em países do Ocidente, como a ditadura, a conformidade e a barbárie. Em “O homem e a sociedade”, afirma que:

“O método de defender a democracia e o liberalismo, adotado neste livro, difere do método habitual ao não considerar os problemas apenas como ideológicos, mas tentar também explicar, por meio de uma análise sociológica concreta, que espécie de liberdade, democracia e cultura seriam possíveis num sistema social modificado” (Mannheim, 1962, p.19).

Mannheim empreende, assim, uma análise sociológica do conteúdo das modificações pelas quais passaram os Estados mais industrializados, valorizando, para além das técnicas econômicas, questões relacionadas à organização social que engendraram modificações psicológicas e morais sobre o homem moderno. Sugere três hipóteses que explicam tais transformações: a transição do *laissez-faire* para uma sociedade planificada; o advento da sociedade de massas; e o desenvolvimento significativo da técnica social (idem, p.260). Enxerga nos objetivos do Iluminismo a semente “de um processo no qual as formas tradicionais de vida gradualmente se tornaram o tema da discussão racional” (idem, p.263), processo esse que atravessou as transformações supracitadas, aprofundando-se ao longo do século XX.

Desta forma, tanto quanto a massificação da sociedade, a extensão da doutrina da supremacia técnica e a sociedade planificada são, para o autor, inevitáveis. Afora o campo da produção econômica, onde a “invenção técnica” se tornou inicialmente evidente, o progresso da técnica também pode ser confirmado pela “aplicação de conceitos técnicos às formas de cooperação humana” (idem, p.254). As técnicas sociais dão origem a uma correspondente organização social, que pode ser mais ou menos condizente com a liberdade humana, a depender da autoridade que planifica, artifício conscientemente utilizado por governos autoritários antes da Segunda Guerra Mundial, processo a que Mannheim assistiu de perto.

O autor se recusa a encará-las como mera propaganda; ao contrário, vê nas técnicas sociais um mecanismo vital para qualquer grande sociedade industrial e aposta, então, no uso democrático destas mesmas técnicas para conciliar a democracia e a liberdade com a sociedade de massas. Segundo Mannheim, devemos buscar “uma combinação do controle social que determine até onde as liberdades individuais devem permanecer sem restrição, a fim de preservar tanto a liberdade do indivíduo como a eficiência da comunidade” (idem, p.19).

Para isso, é preciso não só estudá-las, mas também rever as interpretações tradicionais acerca das noções de planejamento e de liberdade, sem o que não se compreende as transformações em curso – tendo em vista a observação do autor de que todo processo de transformação inclui o próprio pensamento. Quanto à ideia de planejamento, de utilização coordenada da técnica social, bem compreendida, “significa a correlação inteligente de todos os recursos existentes à harmonização dos vários instrumentos da orquestra” (idem, p.272). Todavia, a noção de coordenação foi historicamente associada à padronização e à conformidade estéril. Mannheim adverte que

“se nessa fase os homens compreenderem o enorme poder que o controle coordenado da técnica social pode proporcionar, mas não compreenderem em tempo que a melhor planificação não é a planificação para a conformidade, então o novo progresso leva inevitavelmente à escravidão da humanidade” (idem).

A redefinição gradual do sentido do planejamento deve se dar, pois, na direção da liberdade. Mas essa liberdade é também ressignificada, não sendo mais aquela do *laissez-faire*, que corresponde à força da iniciativa humana, mas “a liberdade de uma sociedade que, tendo sob seu controle todo o sistema coordenado

das técnicas sociais, pode proteger-se contra o perigo ditatorial em certas esferas da vida” (idem, p.273). A liberdade não existe em abstrato; ela só pode ser concebida em referência a uma situação histórica concreta, isto é, só é determinada de acordo com uma realidade específica e as técnicas sociais nela empregadas.

Ainda, argumenta Mannheim, é possível analisar as variações sociológicas do conceito de liberdade segundo as três fases de desenvolvimento da técnica social consideradas pelo autor. Na fase da descoberta ocasional e da experimentação, nos primórdios da técnica, a liberdade é experimentada como reação aos estímulos do ambiente e às circunstâncias naturais. Já na fase da invenção, de incremento da técnica social, em que os indivíduos já são mais independentes das condições naturais, a liberdade é expressa pelo controle de fins intermediários, e a técnica torna-se a “segunda natureza” humana. Por fim, na fase mais avançada da planificação, “o problema da liberdade – em oposição ao *laissez-faire* – consiste na criação de zonas livres dentro da estrutura planificada”, a partir do desejo de controlar os efeitos do meio social (idem, p.387).

Assim, as modernas técnicas de controle social percebidas na chamada fase da planificação, sob um tratamento flexível e deliberado, podem garantir a liberdade planificada e a democracia na sociedade de massas. Trata-se do “domínio racional do irracional”, que parte do reconhecimento de que não é nem possível nem desejável uma interferência excessiva na dinâmica da vida social, nas formas espontâneas que se desenvolvem na vida se deixadas a si mesmas. Nas palavras do autor:

“Uma sociedade realmente planificada não suprime a genuína dinâmica da vida, nem a intelectualiza, mas sim procura, pelo trato habilidoso da situação, utilizar-se das forças orgânicas de forma mais completa do que era possível numa fase de controle mais primitivo e inflexível” (idem, p.277).

Mannheim confirma que as técnicas sociais sempre têm por objetivo influenciar o comportamento humano, mas, bem compreendidas, podem ser colocadas em prática por uma combinação de controles sociais flexíveis, que se difundem por toda a tessitura social. São mecanismos de regulamentação mais conscientes e participativos, que permitem o máximo de liberdade e autodeterminação, impedindo os perigos do autoritarismo. O autor argumenta, no entanto, que não deixa de ser significativo que a coordenação e a planificação tenham sido interpretadas como formas de padronização e de criação de uma

conformidade estéril. Mas defende que os países democráticos promovam a possibilidade desta redefinição do conceito de planejamento, de forma que não se associe à conformidade, mas à “coordenação no sentido de harmonização dos instrumentos da técnica social, em suma, no sentido de entender por planejamento o planejamento para a liberdade” (Idem, p.273).

Deste modo, ainda no final dos anos 1930, Mannheim é precursor de uma concepção que ganha repercussão no pós-guerra, mais especialmente nos anos 1950. A ideia de um planejamento capaz de garantir a liberdade é inspiração para o *Welfare State* que, de certo modo, incorporou técnicas de organização social para assegurar a proteção social e o chamado Estado-providência. Essa concepção deu lugar, nos países nos quais a forma burocrática do *Welfare State* se estabeleceu, a uma engenharia social complexa de coordenação e implementação de políticas públicas e programas sociais. Boltanski e Chiapello, que publicam sua obra no final da década de 1990, denominam as bases ideológicas que sustentaram esse modelo de o “segundo espírito do capitalismo”, que Mannheim, como vimos, anuncia.

A noção de “espírito do capitalismo” é utilizada pelos autores para identificar “o conjunto de crenças associadas à ordem capitalista que contribuem para justificar e sustentar essa ordem, legitimando os modos de ação e as disposições coerentes com ela” (Boltanski e Chiapello, 2009, p.42). Segundo Boltanski e Chiapello, que se apoiam na noção de “ideologia” formulada por Louis Dumont para caracterizar a noção de “espírito” aqui empregada, essas crenças e modos de vida compartilhados se sustentam, não por serem os da classe dominante, como sugeriria a análise marxista, mas por terem sido constituídos no embate com a crítica, incorporando-a de certa maneira. Pode-se dizer, neste mesmo raciocínio, que os formuladores do “segundo espírito” teriam incorporado as técnicas sociais dos governos autoritários, como sugeria Karl Mannheim.

O chamado “espírito” do capitalismo é formado, pois, por argumentos que justificam a acumulação do capital enfatizando suas consequências e vantagens, tanto individuais quanto coletivas; trata-se da “ideologia que justifica o engajamento no capitalismo” (idem, p.39). A própria noção de “espírito do capitalismo” guarda relação com o que Guerreiro Ramos (1989), autor ao qual recorreremos adiante, denomina “política cognitiva”, uma espécie de psicologia oculta da sociedade centrada no mercado, que permeia toda a tessitura social e deriva, em última instância, de uma perspectiva reducionista da noção de

racionalidade como “cálculo utilitário de consequências”, isto é, como simples racionalização instrumental e econômica.

Fato é que o desenvolvimento de uma certa corrente da ciência econômica e da própria sociologia deu corpo a essa ideologia, a partir da crença de que a economia constitui uma esfera autônoma em relação às demais esferas da vida social, como por exemplo a moral e a política, e que obedece a leis positivas que estão a serviço do bem comum. A “dissociação entre moral e economia”, corroborada por esta economia clássica, “e a incorporação à economia (no bojo desse processo) de uma moral consequencialista, baseada no cálculo das utilidades, propiciaram caução moral às atividades econômicas pelo único fato de serem lucrativas” (idem, p.44).

Para Boltanski e Chiapello, há três pilares que sustentam o “espírito” do capitalismo: “o progresso material; a eficácia e eficiência na satisfação das necessidades; e o modo de organização social favorável ao exercício das liberdades econômicas e compatível com regimes políticos liberais” (idem, p.45). Para que ganhe aderência em diferentes épocas, o espírito do capitalismo precisa conciliar, em cada momento histórico, as expectativas de autonomia com as expectativas de garantias e proteção – frequentemente em relação de tensão – por parte dos indivíduos.

Assim, segundo os autores, o “primeiro espírito” teria sido empreendido em fins do século XIX, a partir da constituição da empresa familiar e da moral burguesa. Essa moral é expressa na figura do burguês empreendedor, que concentra elementos individuais e heroicos (relacionados ao tema da autonomia), de um lado, e posicionamentos domésticos tradicionais (relacionados ao tema das garantias), de outro. Esse espírito acompanhou a democracia liberal que vigorou até os anos 1930, quando se dá sua desaceleração. Em consonância com a análise de Mannheim, Boltanski e Chiapello reconhecem que “pequenos proprietários e autônomos empobrecidos ou mesmo arruinados pela crise de 1929, foram muitos a ver no fascismo, durante a segunda metade dos anos 30, a única salvação contra os excessos do liberalismo” (idem, p.26). Foi o desenvolvimento do papel do Estado depois da Segunda Guerra Mundial, associado ao advento da grande empresa, que “lhes ofereceram novas possibilidades de viver ‘burguesmente’, compatíveis com o cunho salarial crescente da economia” (idem).

Ascende, desta maneira, com pleno desenvolvimento entre os anos 1930 e 1960, o “segundo espírito” do capitalismo, que permitiu a constituição do já mencionado modelo burocrático de administração do Estado e das organizações em geral. Edificado simultaneamente ao estabelecimento da supremacia da grande empresa industrial, no início do século XX, a tônica deste espírito recai menos sobre o empresário individual e mais sobre a organização, centralizada e burocratizada. A dimensão das garantias e da proteção, neste caso,

“é assegurada pela racionalização e planificação de longo prazo (...) e, principalmente, pelo próprio gigantismo das organizações que constituem ambientes protetores capazes de oferecer não só perspectivas de carreira, mas também infraestrutura para a vida cotidiana” (idem, p.52).

Assim, o segundo espírito do capitalismo estava associado aos órgãos e dispositivos de planificação, relacionados ao gerenciamento de carreiras nas grandes empresas, às aposentadorias distributivas e à ampliação do trabalho formal assalariado, o que imprimiu legitimidade ao processo de acumulação de capital dos países do Ocidente. Grande parte dessas características, como vimos, foram preconizadas na obra de Mannheim e dizem respeito à massificação da sociedade. Em suma, de modo geral, pode-se afirmar que o pós-guerra foi um período de grande crescimento econômico e pleno emprego, que permitiu, na esteira da reconstrução do Estado, a realização de amplos investimentos em políticas sociais, incluindo as da área da educação. O Estado burocrático, com sua ampla capacidade de planejamento, assegurou, assim, uma rede de proteção social, em especial nas áreas de saúde, educação e habitação, em diversos países que o adotaram nesse período histórico.

2.2.

Da planificação democrática ao modelo gerencialista e sua crítica

Apesar de ter vigorado plenamente no período imediato do pós-guerra e animado o imaginário social sobre o capitalismo dos anos 1930 aos anos 1960, o “segundo espírito” entrou em crise junto ao modelo burocrático que ajudara a criar, criticado por sua excessiva verticalidade e rigidez, sendo avesso às inovações, e considerado lento e de alto custo, não cumprindo com os compromissos de garantias de proteção social. Os anos 1960 foram marcados por reivindicações, protestos e

revoluções que demandavam maior autonomia e liberdade – como por exemplo os movimentos de contracultura –, de um lado, e a ampliação da pauta de direitos e proteção social – como o movimento dos direitos civis norte-americano –, de outro. Essa ambiguidade está presente nas críticas e nos questionamentos que se seguem, acompanhando as transformações na forma de acumulação do capital, que evidenciavam a necessidade de novas justificações, enfim, de um novo espírito do capitalismo.

Independentemente das tentativas de planificação democrática, fato é que a reestruturação do capitalismo desde os anos 1970 ocorreu em torno dos mercados financeiros e de mecanismos de fusões e aquisições de multinacionais, acompanhados por fortes incentivos ao aumento da flexibilização do trabalho. O antigo consenso em torno do papel do Estado começa então a ruir, com as crises econômicas e fiscais do período, que fomentam uma visão negativa a respeito da burocracia. Os choques do petróleo instauraram uma crise econômica nos países centrais do capitalismo global, aprofundada por transformações no setor produtivo e nas relações de trabalho, que colaboraram fortemente para este processo.

São mudanças que, segundo Boltanski e Chiapello, “põem em risco o compromisso estabelecido no pós-guerra em torno do tema da ascensão das ‘classes médias’ e dos ‘executivos’, que constituíra uma saída aceitável para as preocupações da pequena burguesia” (Boltanski e Chiapello, 2009, p.26). O aumento do desemprego e a inflação dos diplomas de ensino superior, somados às inseguranças em relação às garantias sociais de longo prazo como as aposentadorias, desmoralizaram e abalaram o “segundo espírito” do capitalismo, dando lugar, ao longo dos anos 1970 e 1980, ao que os autores chamaram de “perplexidade ideológica”, isto é, ao enfraquecimento da crítica ao capitalismo e a um certo fatalismo que se instaurou no período. Como resumem,

“As instâncias políticas de esquerda, mas também de direita, assim como os sindicatos e os intelectuais, hoje não têm outra alternativa senão optar entre duas posições, insatisfatórias de nosso ponto de vista: por um lado, a utopia do retorno a um passado idealizado; por outro, o acompanhamento muitas vezes entusiástico das transformações tecnológicas, econômicas e sociais” (idem, p.29).

O sentimento de impotência em relação às transformações históricas, que perpassa toda a extensão do espectro político, é, pois, o que marca esse período de “perplexidade ideológica”, notada, no campo da sociologia da educação, pelo

silêncio reinante após o apogeu das correntes críticas. Diante desse impasse da crítica e de um certo vazio propositivo, as formas de organização do capitalismo se desenvolvem e se modificam profundamente, até que, a partir de meados dos anos 1980 e, especialmente, dos anos 1990, inicia-se um tímido movimento de busca por novas justificativas, por um novo espírito do capitalismo. Assim, o chamado “terceiro espírito” dá sinais de sua aparição, condizente com o capitalismo globalizado atual, encarnado em dispositivos que garantem a manutenção desse sistema por meio de uma nova representação das organizações e do processo econômico.

Como pudemos observar na discussão apresentada até aqui, os desafios de fazer frente à reprodução das desigualdades sociais e de elevação da competitividade econômica não condiziam com o modelo de gestão de políticas públicas e sociais em vigor no período do pós-guerra, criticado por representantes de distintas correntes políticas. É neste período que se inicia no final dos anos 1980, que o modelo burocrático dá lugar a um novo modelo de gestão. A reforma gerencialista do Estado, com sua ênfase em resultados e na necessidade de satisfação dos que passaram a ser denominados “clientes”, procurou superar os limites da burocracia estatal do *Welfare State* a partir da adoção da lógica da administração privada, deslocando forças do Estado para o mercado, à procura de maior eficácia e eficiência.

Seus principais dispositivos, exemplificados na análise de Boltanski e Chiapello acerca da evolução da problemática da gestão empresarial na literatura especializada dos anos 1960 até os anos 1990, permitem a iluminação das “ideias-tipo” do “terceiro espírito” do capitalismo (idem, p.88). Os autores percebem que a literatura dos anos 1990 passa a ter como alvo de crítica as grandes organizações hierarquizadas e planificadas, em nome da flexibilidade e da inovação. Noções como as de rede, liderança, especialização técnica, gestão e mobilização ganham centralidade nesse contexto. No lugar da grande empresa composta de vários escalões hierárquicos estão as redes de organizações. A empresa moderna é leve e enxuta, “só deve conservar em seu interior as funções nas quais possua vantagem competitiva – sua atividade estratégica – e subcontratar para as outras funções” (idem, p.104).

O conceito de liderança é também valorizado, uma vez que a direção empresarial ainda é necessária, não se diluindo totalmente na rede. Segundo

Boltanski e Chiapello, “provavelmente esse é o ponto mais fraco dos novos dispositivos, pois tudo recai nos ombros de um ser excepcional que nem sempre sabemos formar ou mesmo recrutar, sobretudo em quantidades suficientes, pois todas as empresas precisam dele” (idem, p.105). Junto ao líder, a figura do “especialista técnico” também ganha importância, uma vez que o primeiro não é capaz de deter todos os conhecimentos especializados da empresa que dirige. Estas são algumas das principais características, elencadas pelos autores, que definem o chamado “terceiro espírito” do capitalismo, cujas implicações na educação estão contidas no “otimismo pedagógico” – visão que se instala nos anos 1990 a partir da influência da teoria do capital humano e da emergência do tema da gestão na educação (López, 2005, p.58) – e nas reformas gerencialistas que animou.

O sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos, que fez carreira no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no governo Vargas e tornou-se deputado federal antes de ser cassado pelo regime militar e exilar-se nos EUA, onde aprofundou seus estudos na Universidade do Sul da Califórnia (USC), é uma espécie de precursor da crítica a essa concepção gerencialista que toma de empréstimo uma série de “pontos cegos” – ou aspectos não examinados – que têm a ver com a racionalidade do mercado. Sua teoria crítica das organizações pode informar uma leitura sociológica das disputas em torno de diferentes modelos de administração educacional ontem e hoje, especialmente os debates em torno do gerencialismo e de sua superação.

Em “A Nova Ciência das Organizações” (1981), o autor apresenta as bases epistemológicas de sua sociologia das organizações, como contraponto à teoria das organizações então vigente. Guerreiro proclama que tal ciência nada mais é do que uma ideologia legitimadora da sociedade de mercado, e propõe sua substituição por uma nova ciência, entendida essencialmente como teoria da delimitação dos sistemas sociais, em especial da delimitação do mercado. Para isso, parte de uma crítica a fundamentos da ciência social contemporânea, especialmente ao seu conceito peculiar de razão. Para o autor, a noção de racionalidade foi sendo reduzida ao longo do tempo, restringindo-se ao “cálculo utilitário de consequências”, um cálculo entre custo e benefício ou meios e fins, isto é, à racionalidade instrumental do mercado.

É neste conceito de racionalidade instrumental que se baseia a moderna ciência social ocidental, que por sua vez informa a atual teoria das organizações,

edificada sobre um conjunto de falsos pressupostos, a saber: uma visão reducionista da natureza humana; a definição do homem como um detentor de emprego; e a identificação da comunicação humana com a comunicação instrumental (Guerreiro Ramos, 1981, p.92). Desta forma, a ciência da organização é prisioneira da sociedade centrada no mercado, no sentido de que toma ingenuamente o que o autor denomina de “organização econômica formal”¹¹ como um paradigma, como o único tipo de organização possível, exercendo um impacto restritivo sobre a vida humana associada.

Em suma, a partir do reexame dos pontos cegos da disciplina administrativa, o autor enumera uma série de considerações para a construção de um enfoque substantivo das organizações. Em especial, com base na noção de delimitação social – que pressupõe que a organização econômica é apenas um caso particular dentre diversos tipos de sistemas microsociais –, Guerreiro pontua que “os limites da organização devem coincidir com seus objetivos”, uma vez que reconhece que o homem “tem diferentes tipos de necessidades, cuja satisfação requer múltiplos tipos de cenários sociais” (idem, p.136). Esses diferentes tipos de cenários sociais requerem diferentes enclaves e sistemas cognitivos, deixando espaços para sistemas em que a atualização pessoal ocorra livre de prescrições impostas pelo mercado. É evidente que as organizações e os sistemas educacionais podem se beneficiar desta concepção acerca de seu papel e funcionamento.

A perspectiva crítica da atual disciplina administrativa apresentada por Guerreiro e, mais, sua proposição de uma nova ciência que tome as organizações substantivas como objeto de atenção, ainda parece profícua para uma análise do caso específico das organizações educacionais e leva a interpelar o debate sobre o gerencialismo na educação, objeto desta tese de doutorado. Como veremos no último movimento deste capítulo, diante do enfraquecimento do paradigma crítico

¹¹ Guerreiro Ramos argumenta que o campo da teoria da organização não compreende a peculiaridade histórica das organizações de caráter econômico e de suas funções específicas, e toma então como único foco de análise uma organização que estaria intrinsecamente vinculada à sociedade centrada no mercado, como complexos empresariais. Nas palavras do autor, “as organizações formais convencionais constituíram, até agora, o interesse principal da teoria organizacional contemporânea, o que tem inibido os teóricos da organização quanto a, sistemática e acuradamente, se dedicarem à variedade dos sistemas sociais que constitui o espaço macrosocial” (Guerreiro Ramos, 1981, p.135).

– aí incluídas algumas correntes formuladas pela sociologia da educação – o chamado “terceiro espírito” do capitalismo também atravessou as organizações educacionais, com a influência do gerencialismo. Com este pano de fundo teórico em mente, mais adiante, no terceiro capítulo desta tese, partimos para a caracterização deste modelo de gestão da educação, que imperou no mundo globalizado nas últimas décadas.

2.3.

As implicações das transformações na relação entre Estado, sociedade e mercado na educação

Esta seção comporta o terceiro movimento do presente capítulo, no qual exploraremos as implicações das transformações mais amplas na relação entre Estado, sociedade e mercado ocorridas nos últimos séculos – a passagem, como vimos, dos diferentes “espíritos” do capitalismo – no campo da educação. Em um primeiro momento, nos debruçaremos sobre as consequências para os sistemas educacionais da transição da ordem liberal para uma ordem dominada pela presença de um Estado mais atuante na vida social, o Estado burocrático, e de uma sociedade baseada na valorização do individualismo para uma sociedade de massas. Adiante, analisaremos as repercussões da crise do Estado burocrático na educação, a perda de protagonismo das correntes críticas no debate sobre a relação entre educação e equidade social e a ascensão da perspectiva do reformismo gerencialista, este último debatido em maior profundidade no capítulo seguinte.

O processo de transição da ordem liberal para o Estado burocrático da sociedade de massas é acompanhado por uma transformação da estrutura ocupacional e, conseqüentemente, da estratificação social das sociedades modernas, marcada pela concentração de renda, cuja expressão nos EUA é relatada por Wright Mills em “A nova classe média” (1951). Ainda em meados do século passado, Wright Mills demonstra o aumento regular da camada social dos que denomina “colarinhos-brancos”, uma nova classe média composta de gerentes, professores, profissionais liberais assalariados, vendedores e empregados de escritório, que acompanha a massificação da sociedade. Ao contrário da antiga classe média, que formava uma camada social compacta e horizontal, integrada por pequenos proprietários e profissionais liberais – mais associados ao chamado “primeiro

espírito” do capitalismo, anteriormente descrito –, a nova classe média é heterogênea e desigual entre si, porém em grande parte não-proprietária.

E mais, as novas ocupações da classe média “são tanto *funções* específicas dentro de uma divisão social do trabalho como *qualificações* vendidas em troca de salário num mercado de trabalho” (Mills, 1951, p.85, grifo meu), isto é, são em grande parte burocracias mais ou menos qualificadas. Desta maneira, a disputa pelo preenchimento de posições para exercer estas funções ou obter as qualificações necessárias exige uma alta especialização de competências, transmitidas pelo ensino, por um processo de escolarização mais longo. Portanto, para além do aumento numérico destes profissionais, a ascensão dos “colarinhos-brancos” representa uma transformação qualitativa na estrutura social, a passagem de uma estratificação social baseada na propriedade para uma estrutura baseada na ocupação, especialmente devedora do avanço dos mecanismos industriais e, também, dos sistemas escolares (Mills, 1951, p.83). Voltando a remeter à tipificação feita por Boltanski e Chiapello (2009), podemos dizer que se trata do “segundo espírito do capitalismo”.

Além da produtividade técnica da maquinaria empregada na indústria e da crescente aplicação da racionalidade tecnológica, outro motivo para a expansão dos empregos de “colarinho-branco” apontado pelo autor é o desenvolvimento da distribuição e a ampliação das funções de coordenação nas grandes empresas públicas e privadas, setores nos quais a mecanização e a automatização ainda não foram extensivamente aplicadas. Wright Mills argumenta que “a ascensão de milhares de pequenas e grandes burocracias e a minuciosa especialização do sistema em geral criam a necessidade de que muitas pessoas planifiquem, coordenem e administrem as novas rotinas desempenhadas por outros” (Mills, 1951, p.89). Enfim, este novo cenário implica fundamentalmente na centralidade da escolarização para a nova classe média, sem a qual as tais *funções* e *qualificações* demandadas para a ocupação dessas novas posições não poderiam ser adquiridas.

No entanto, o modelo do Estado burocrático – colocado de pé por essa nova classe média de que fala Wright Mills – passa a entrar em crise, como vimos, já nos anos 1960. É neste contexto que se estreitam os laços entre a escola e as famílias de seus alunos, como uma certa tentativa de reação às reivindicações por maior autonomia e liberdade, por meio da proliferação de mecanismos de participação formal nos estabelecimentos de ensino. Como argumenta Pedro Silva (2003), a

emergência da participação parental no contexto ocidental é fruto de uma política global de resposta à crise de legitimação social do período pós-guerra. A partir de uma bibliografia majoritariamente anglo-saxã, o autor enfatiza a “implementação de parcerias a nível local e supranacional como uma resposta da escola de massas à crise da escolarização” (Silva, 2003, p.31).

Trata-se de um movimento desencadeado principalmente pelo Estado, a partir de consensos legislativos formados em grande parte dos países ocidentais, que engloba mudanças mais amplas relativas ao aumento da participação dos cidadãos na tomada de decisões. No entanto, a relação entre a escola e a família é atravessada por relações de poder e comumente caracterizada, segundo Silva, como uma “cooperação desconfiada”, uma “competição simétrica” ou um “diálogo impossível”, dentre outras expressões que enfatizam a distância entre culturas distintas e desiguais. Assim, a chamada parentocracia também não demonstra resolver os problemas postos à mesa, reproduzindo desigualdades sociais ao aumentar a responsabilização das famílias pelo sucesso ou insucesso dos estudantes.

Não por acaso os anos 1960 também marcam o início de um debate acalorado na sociologia da educação, com o surgimento de uma coleção de estudos empíricos que começam a rediscutir o papel da educação na sociedade, pondo em xeque as finalidades concretas dos sistemas educacionais constituídos no pós-guerra. Para Nestor López, tais estudos

“começam a questionar “o ideal de educação como cultura neutra que promove mecanismos de coesão e integração social, ao mesmo tempo em que torna visíveis os limites da educação como investimento produtivo, que aumentaria a capacidade de produzir riqueza e garantir processos de mobilidade social que se traduziriam em uma distribuição justa do bem-estar” (López, 2005, p.51).

Comum entre estes estudos está o diagnóstico da permanência e do avanço das desigualdades sociais nas sociedades modernas, e suas implicações em relação aos sistemas educacionais. Ou melhor: é contundente a frustração que demonstram em relação às promessas de democratização social não cumpridas pelas reformas educacionais do pós-guerra, tanto na tradição francesa, com trabalhos amplamente reconhecidos como os de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron, Raymond Boudon e Louis Althusser, todos publicados na década de 1960, quanto na tradição anglo-americana, a partir do também famoso Relatório Coleman, de 1966, com os

escritos de Basil Bernstein e Randall Collins, já na década de 1970, para citar apenas alguns¹² (López, 2005).

A fim de exemplificar o argumento posto, faremos aqui uma breve digressão para destacar algumas semelhanças entre os diagnósticos incisivos feitos por três expoentes de distintas matrizes do pensamento sociológico a respeito dos sistemas educacionais no pós-guerra. São eles: Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron, representantes da ciência social francesa; Paul Willis, pensador britânico marxista dedicado aos estudos culturais; e Randall Collins, da escola weberiana norte-americana.

Em “Os herdeiros”, obra publicada originalmente em 1964, Bourdieu e Passeron delineiam o que viria a ser sua grande contribuição para a sociologia da educação do século XX, com a chamada teoria da reprodução. Os autores realizam uma série de pesquisas empíricas com estudantes e professores do sistema universitário francês e constroem uma análise robusta dos efeitos da herança cultural sobre o destino educacional dos indivíduos provenientes de diferentes categorias sociais. Em síntese:

“Lê-se nas chances de acesso ao ensino superior o resultado de uma seleção que, ao longo de todo o percurso escolar, exerce-se com um rigor muito desigual segundo a origem social dos sujeitos; na verdade, para as classes mais desfavorecidas, trata-se pura e simplesmente de eliminação” (Bourdieu, 2015, p.16).

Além de estarem desigualmente representadas no sistema educacional, o que configura uma desigualdade inicial entre as diferentes camadas da estrutura social diante da escola, inclusive com a exclusão de algumas delas do jogo escolar, há outras formas mais ocultas em que essa desigualdade se manifesta e se aprofunda, em especial por meio de mecanismos de rejeição e de atraso e repetência escolar, que revelam a ação de fatores culturais da desigualdade educacional.

O primeiro fenômeno, da rejeição, ocorre com a distribuição desigual da acessibilidade a diferentes disciplinas e cursos, como é o caso dos cursos de Medicina, de um lado, nos quais há maior concentração de estudantes filhos de

¹² A contextualização desse período e o detalhamento destas e de outras obras importantes estão presentes na resenha elaborada por López em sua obra “Equidade Educativa e Desigualdade Social”, publicada em 2005.

profissionais liberais e quadros superiores, e Letras, de outro, nos quais há maior índice de filhos de famílias de assalariados agrícolas (idem, p.20). Enquanto o primeiro curso é uma escolha quase que exclusiva dos “eleitos”, o segundo é relegado à escolha forçada das camadas menos favorecidas, e serve também de “refúgio” a estudantes das classes mais escolarizadas que são menos vocacionados aos estudos.

Os mecanismos de atraso e repetência escolar também operam segundo a origem social dos estudantes. A herança cultural familiar desempenha papel central para o sucesso escolar dos indivíduos, sendo suas vantagens ou desvantagens sociais cumulativas (idem, p.42). Para os menos favorecidos, e de forma mais acentuada ao longo do tempo, os obstáculos culturais tornam-se praticamente intransponíveis, dadas, entre outros fatores, as diferenças de aptidões, atitudes e saberes herdados de seu meio familiar e a necessidade constante de uma “predisposição, socialmente condicionada, a adaptar-se aos modelos, às regras e aos valores que regem a escola” (Idem, p.29).

Esses modelos, regras e valores são aqueles das classes favorecidas, valorizados e legitimados pela cultura escolar. Nas palavras de Bourdieu e Passeron:

“a cultura de elite é tão próxima da cultura da escola que a criança originária de um meio pequeno-burguês (e a fortiori camponês ou operário) só pode adquirir laboriosamente o que é dado ao filho da classe culta, o estilo, o gosto, o espírito, enfim, esses saberes e esse saber-viver que são naturais a uma classe, porque são a cultura dessa classe” (Idem, p.41-42).

Assim, os autores constataam que a origem social e, mais especificamente, a herança cultural é, de todos os fatores de diferenciação, aquele cuja influência se exerce mais fortemente sobre o meio estudantil. Ainda, essa herança seria transmitida “de maneira mais discreta e mais indireta e mesmo na ausência de todo esforço metódico e de toda ação manifesta” (idem, p.37). Isto é, enquanto a herança cultural dos filhos das camadas mais cultas favorece de maneira natural o seu sucesso escolar, com “iniciações difusas” de adesão à cultura erudita, para obtê-lo as crianças mais pobres têm de atravessar um árduo processo de aculturação que passa quase que exclusivamente pela aquisição da cultura escolar. Em suma, “o peso da hereditariedade cultural é tão grande que nele se pode encerrar-se de

maneira exclusiva sem ter necessidade de excluir, pois tudo se passa como se somente fossem excluídos os que se excluem” (idem, p.44).

Com as evidências das pesquisas em relação ao fracasso do sistema educacional francês, a retórica do poder esmagador da herança cultural sobre o sistema educacional tornou-se marca dos estudos de Bourdieu e Passeron que influenciam toda a sociologia da educação nos anos 1960 e 1970. De forma bastante contundente, os autores sentenciam que

“Para os indivíduos originários das camadas menos favorecidas, a escola permanece a única via de acesso à cultura, e isso em todos os níveis de ensino; portanto, ela seria a via real de democratização da cultura se não consagrasse, ignorando-as, as desigualdades iniciais em relação à cultura e se não chegasse com frequência – reprovando por exemplo um trabalho escolar por ser muito “escolar” – a desvalorizar a cultura que ela mesma transmite em favor da cultura herdada que não leva a marcas do esforço e tem, por isso, todas as aparências da facilidade e da graça” (idem, p. 38).

O que faz o sistema educacional, portanto, é transformar privilégios em “dons”, méritos individuais e em sucesso escolar, legitimando e consagrando as desigualdades sociais. Ou seja, no lugar de via de democratização, a escola atua como instituição de produção e reprodução de desigualdades. É essa descrença no papel transformador da educação e a denúncia da farsa meritocrática como critério de justiça que une estes autores a outros como Paul Willis e Randall Collins.

Paul Willis apresenta um diagnóstico que também enfatiza os mecanismos culturais de reprodução social que atuam nos sistemas escolares, questionando igualmente o discurso meritocrático. Em “Aprendendo a ser trabalhador: escola, resistência e reprodução social”, de 1977, o autor mergulha no universo dos jovens da classe operária inglesa para analisar a denominada “cultura contra-escolar”. Seu trabalho etnográfico o leva a constatar o processo de autodanação em que se envolvem os “rapazes” “não-conformistas” filhos da classe operária, que constroem uma cultura contra-escolar em continuidade com a cultura operária do chão de fábrica que os leva, no limite, a questionarem o trabalho mental e a aderirem ao trabalho manual, e, portanto, a procurarem empregos de classe operária (Willis, 1991).

Essa danação é, entretanto, por um período importante de tempo, encarada positivamente como uma forma de resistência pelos próprios “rapazes”, como negação do discurso meritocrático revisado apresentado cotidianamente pelo

serviço de orientação ocupacional das escolas de uma cidade industrial da região central da Inglaterra com o nome fictício de “Hammertown”, que convence os chamados “cê-dê-éfes”. A desqualificação da cultura escolar é expressa por meio da rejeição ao trabalho mental e às qualificações, que “parecem ser um desvio ou um deslocamento da atividade direta” (idem, p.123). Para os estudantes “não-conformistas”, “é possível ajeitar-se sem qualificações e sem trabalho escolar porque o que realmente importa é ‘saber alguma coisa sobre o mundo’, ‘dar duro’ e ‘usar a cabeça’, quando necessário” (idem, p.122). Forma-se, assim, uma certa “continuidade experiencial” entre a cultura contra-escolar e a cultura do chão de fábrica: “os ‘rapazes’ não estão escolhendo ocupações ou empregos particulares, eles estão se comprometendo com um futuro de trabalho genérico” (idem, p.129).

A transição para o trabalho é, portanto, desejada, vista como válvula de escape da instituição escolar, encarada como uma prisão para esses meninos. Para o autor,

“é a escola quem faz surgir uma certa resistência ao trabalho mental e uma inclinação para o trabalho manual. O trabalho manual, no mínimo, está fora do domínio da escola e carrega com ele – embora não de forma intrínseca – a aura do mundo adulto real. O trabalho mental exige demasiado e invade – tal como o faz a escola – demasiadamente aquelas áreas que são crescentemente adotadas como deles, como privadas e independentes. Os ‘rapazes’ aprenderam mais que bem a forma social específica do trabalho mental como um ‘equivalente’ injusto numa troca em que se sacrificaria o controle daquelas partes de si mesmos que eles querem que sejam livres” (idem, p.133).

A obediência e o conformismo não agradam aos “rapazes”, que afirmam sua liberdade e masculinidade com a valorização do trabalho manual. No entanto, a aderência aos valores da cultura contra-escolar é abalada após o ingresso no mundo do trabalho: com a passagem do tempo a fábrica também passa a ser encarada como uma prisão. Na perspectiva apresentada por Willis,

“o fato de que o período de confiança imprevisível nessa cultura corresponda ao período em que todas as principais decisões de suas vidas sejam estabelecidas contra eles é uma das contradições centrais da cultura operária e da reprodução social, uma contradição na qual a escola estatal e seus processos estão profundamente implicados” (idem, p.138).

Para o autor, a instituição escolar e a relação que estabelece com os jovens de classe operária colaboram para o fortalecimento, entre eles, da cultura contra-escolar. Mas são as atitudes informais e pessoais, e “não a escolarização formal,

que conduzem os ‘rapazes’ a uma certa aplicação ao processo produtivo” (idem, p.145). Quando comparados aos “cê-dê-êfes”, os “não-conformistas” na escola acabam por se tornar conformistas no trabalho.

Como se vê, o processo de reprodução social é apresentado por Paul Willis numa lógica que inclui a participação ativa dos indivíduos, no caso os “rapazes de Hammertown”. Sua análise se aproxima um pouco à de Bourdieu e Passeron, entretanto, no que se refere à importância que os autores conferem aos aspectos culturais que influenciam o processo de reprodução social. A herança cultural apreciada pelos pensadores franceses aparece, de certa forma, nas continuidades entre a cultura contra-escolar e a cultura operária na qual estão inseridas as famílias dos “rapazes” observados por Willis, apesar de haver significativas diferenças entre ambas as teses, especialmente quanto ao poder de agência dos indivíduos e das estruturas de reprodução.

De uma perspectiva um tanto ou quanto distinta, preocupada com o tema da igualdade de oportunidades e sua relação com a educação, Randall Collins, em “*The Credential Society: an historical Sociology of Education and Stratification*”, de 1979, chega também à denúncia da meritocracia, argumentando que os sistemas educacionais e suas credenciais produzem escalas de prestígio que, no limite, transformam-se em verdadeiras “sinecuras” sociais que reproduzem as estruturas e hierarquias do mundo social. O autor então se associa aos apresentados anteriormente pela forte presença do tema da reprodução das desigualdades sociais e escolares e pela crítica à ideologia do mérito em sua obra.

Collins parte da constatação de que “a enorme expansão da educação desde o século XIX não provocou nenhum efeito sobre o aumento das oportunidades de mobilidade social” (Collins, 1979, p.182), dado que essa expansão foi acompanhada do crescimento da estratificação educacional. Apesar da chamada “revolução de renda” que teria ocorrido nos EUA no século XX, em especial em suas primeiras décadas, com a mudança na estrutura social provocada pelas políticas de burocratização do Estado norte-americano no período do *New Deal*¹³, o peso cada vez maior das credenciais educacionais e seu uso pelas diferentes

¹³ O *New Deal* foi um programa doméstico da administração do presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, entre 1933 e 1939, instituído para promover alívio, recuperação e reformas econômicas após a crise de 1929, ampliando sobremaneira o escopo das atividades do governo federal.

profissões e burocracias construiu e manteve proveitos e privilégios protegidos pela propriedade das posições educacionais, criando uma espécie de estamentalização das posições burocráticas. Para o autor, “foi com o uso de credenciais educacionais que as profissões lucrativas fecharam suas fileiras e aumentaram seus salários, e tem sido com a imitação de seus métodos que outras ocupações se ‘profissionalizaram’” (idem, p.189).

O argumento é o de que as credenciais educacionais se tornaram moeda de emprego, especialmente após o aumento da burocratização do Estado, movimento que no início do século XX transferiu alguma renda das elites para as classes médias americanas, particularmente para os trabalhadores de sexo masculino dos segmentos mais protegidos. No entanto, a ordem de acesso de diferentes grupos sociais a essas credenciais não teria sofrido mudanças significativas, fazendo com que permanecesse uma relativa estratificação entre eles. Ainda, as camadas mais desprotegidas da classe trabalhadora, mesmo que de forma fragmentada, marcadamente pela ação de mulheres e minorias étnicas, fazem cada vez mais pressão para serem integradas aos sistemas educacionais. Desta forma, entra em crise o chamado sistema de credenciais, com o fenômeno da inflação dos diplomas: “a educação é mais dispendiosa e promete menos retorno para determinados níveis de credenciais do que anteriormente” (idem, p.194).

Em suma, esses estudos, de autores de origens e tradições acadêmicas marcadamente distintas, têm em comum um aspecto acentuadamente crítico em relação ao papel desempenhado pelos sistemas educacionais ao longo do século XX, mais especificamente em relação às expectativas mais elevadas de bem-estar social não sustentadas pelo chamado *Welfare State*. Assim é que a sociologia da educação dos anos 1960 e 1970 ganhou enorme relevância com a denúncia da reprodução das desigualdades sociais pelos sistemas educacionais, que, nesta perspectiva, se limitam a transformá-las em desigualdades escolares. Em linhas gerais, a base do argumento é que o sistema educacional trabalha na transformação de privilégios em “dons”, méritos individuais e sucesso escolar, legitimando e consagrando as desigualdades sociais. Ou seja, no lugar de via de democratização, a escola atua como instituição de produção e reprodução de desigualdades. É essa condenação da lógica da reprodução exercida pela educação escolar e a denúncia de uma farsa meritocrática como critério de justiça que une esses autores e correntes críticas, guardadas todas suas diferenças.

Em síntese, mesmo que por vias relativamente distintas, tais autores enfatizam a lógica da reprodução social que perpassa os sistemas educacionais do *Welfare State*, impedindo a escola de concretizar a tarefa nela depositada de promover a democratização social ou a chamada igualdade de oportunidades entre os indivíduos de diferentes grupos sociais. Está presente, de uma forma ou de outra, uma arrebatadora crítica à ideia de meritocracia¹⁴, segundo a qual os indivíduos constroem sua trajetória escolar a partir de escolhas e empenhos individuais.

Esses pensadores demonstram a existência de mecanismos culturais e institucionais que permeiam a relação dos sistemas educacionais com estudantes advindos de diferentes estratos sociais, com heranças culturais distintas, e como esses mecanismos têm forte influência no processo de escolarização. O sistema educacional do pós-guerra não consegue cumprir as promessas de promover maior equidade a partir de processos de escolarização, ao contrário, estabelece uma escola que é ela mesma excludente. Estudantes oriundos de famílias pobres não têm o capital cultural exigido pela escola, e essa sozinha não dá conta de igualar oportunidades, ao contrário, acaba reforçando processos de segregação.

É assim que as teorias críticas dominam o cenário político e social até a década de 1980, quando vão “perdendo protagonismo dentro do debate sobre a relação entre educação e equidade social, como um efeito da articulação entre vários fatores” (López, 2005, p.56). Dentre esses fatores, aponta López, está o enfraquecimento do paradigma crítico dentro da política, em especial no campo das políticas públicas. Também um certo otimismo com o processo de universalização do ensino médio nos países do capitalismo central, que gerou inegáveis ganhos sociais para os mais pobres (idem).

É, então, diante de um certo impasse propositivo da sociologia da educação, que o tema da gestão vai se impondo no campo da educação e passa a ocupar o centro do debate nos anos 1990. Predomina na sociologia da educação uma

¹⁴ Em seu livro “O que é uma escola justa? A escola de oportunidades”, publicado em 2004, François Dubet, sociólogo francês posterior ao chamado paradigma da reprodução, enfatiza que a igualdade meritocrática de oportunidades está no centro da justiça escolar nas sociedades democráticas, considerada a única maneira de produzir “desigualdades justas”, legitimadas pelo mérito individual e não pelo nascimento e riqueza, como a aristocracia. No entanto, Dubet argumenta que é preciso associar ao mérito outros princípios de justiça, porque “uma escola justa não pode se limitar a selecionar os que têm mais mérito, ela deve também se preocupar com a sorte dos vencidos” (2008, p.10). Sem isso, a questão das desigualdades de acesso se substitui à das desigualdades de sucesso.

perspectiva crítica que, conforme argumentamos, abriu caminho para a maior influência do campo da administração na educação, na esteira da crítica à rigidez e à ineficiência do modelo burocrático. O chamado “otimismo pedagógico”, corrente que, de acordo com o argumento de López, substitui a dos “reprodutivistas” críticos aqui citados, pode ser associado ao que Boltanski e Chiapello denominam de “terceiro espírito do capitalismo”, e “se apoia sobre dois pilares fundamentais: a formação de recursos humanos e a formação de cidadãos como estratégias para o desenvolvimento econômico e social” (idem, p.57).

Com a contribuição de influentes organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, este novo marco coloca a educação no “centro da política social”, responsável pela formação para o trabalho e para a cidadania, além de, na América Latina em especial, elevá-la ao centro do debate sobre as estratégias de recuperação do crescimento e erradicação da pobreza (idem). Há um deslocamento do lugar da educação nas sociedades contemporâneas.

Nos termos do que propõe Alain Touraine:

“sai de cena a expectativa em relação ao efeito da educação escolar na conformação de uma estrutura social mais igualitária e ganha corpo a expectativa de que o aprendizado escolar é fundamental para a realização individual e para a atividade produtiva das nações” (Touraine, 1998, p.318).

Assim, a (ausência de) resposta dada à persistência das desigualdades escolares nos sistemas educacionais acabou deslocando a própria centralidade da sociologia da educação a favor da valorização do tema da gestão escolar. Nesse novo contexto, surgem novos estudos focados no tema da “eficácia escolar”, que “se concentra na análise dos fatores que permitiriam elevar o ‘valor agregado’ ao desenvolvimento integral de todos os alunos de uma escola” (López, 2005, p.58). Essas pesquisas evidenciam que os resultados escolares são influenciados pela origem social de seus alunos, mas não determinados por ela. Há uma parcela do fenômeno da aprendizagem que pode ser atribuída à ação da escola, a práticas e procedimentos de gestão educacional e escolar e à relação entre professores e seus alunos. Somados ao desencanto promovido pelas teorias críticas e ao “otimismo pedagógico” recém-instalado, esses estudos acabam por coroar a valorização do tema da gestão na educação.

Especificamente no campo da educação, são então realizadas amplas reformas que valorizam o papel central de uma gestão eficiente na produção de resultados escolares, a partir do combate de efeitos de fatores externos que influenciam a produção de desigualdades de aprendizagem por aqueles internos às instituições educacionais. Isto é, a escola, ela mesma, precisa ser capaz de garantir a aprendizagem de todos os seus estudantes, atenuando as desigualdades provenientes de especificidades do contexto social em que estão inseridos. Assim, coloca-se em evidência uma outra métrica, que substitui a da relação simbiótica entre desigualdade social e desigualdade educacional – cancelada pelos “reprodutivistas” – pela régua da avaliação educacional – capaz de identificar a efetividade da gestão escolar na garantia da aprendizagem dos estudantes. Tais movimentos são condizentes com o que diversos autores, lastreados em uma literatura sobre o campo das políticas públicas e da educação, denominam “gerencialismo” (Burgos e Bellato, 2019; Brooke e Rezende, 2020).

É em reação a essa tendência, em voga nos anos 1990 mas certamente já visível nos anos anteriores, que se encontra a sociologia das organizações de Guerreiro Ramos aqui mobilizada. Assim como podemos enxergar a obra de Mannheim como precursora da construção das bases do que depois veio a ser o *Welfare State*, Guerreiro, com sua nova ciência das organizações, também parece ter sido pioneiro com sua reação *avant la lettre* à tendência que Boltanski e Chiapello chamam de “terceiro espírito” do capitalismo, solo do gerencialismo.

2.4.

Síntese

Neste capítulo, procuramos apresentar um breve panorama das crises e reformas do Estado e das organizações educacionais ao longo do século XX. Os três “espíritos” do capitalismo, caracterizados por Boltanski e Chiapello, dão lugar a diferentes modelos de gestão: o *laissez-faire* das primeiras décadas, a planificação democrática do pós-guerra e o gerencialismo dos anos 1990. Em cada um desses períodos, especialmente nos dois mais recentes, vige uma concepção de racionalidade, planejamento e administração organizacional que os distingue – o que é objeto desta tese.

Os autores aqui mobilizados apresentam o contexto em que se desenvolveram essas diferentes e sucessivas reformas do Estado – e, por conseguinte, da educação – no século XX, permitindo enxergar o “espírito”, isto é, as crenças e motivações que as sustentaram em diferentes períodos, bem como as contradições e as tensões que elas engendram no ambiente escolar. Exploramos diferentes perspectivas do reformismo: da edificação do modelo burocrático de gestão, no período imediato do pós-guerra, passando pela denúncia da tecnocracia, que emerge nos anos 1960 com a crítica à hierarquia e à planificação em nome da flexibilidade e da inovação, à chegada do gerencialismo, nos anos 1990, seu ponto culminante. Ainda, com Guerreiro Ramos, também pudemos recuperar uma interpretação crítica do conceito de razão que domina a base epistemológica que sustenta o atual modelo gerencial, objeto de análise do próximo capítulo.

Percorremos e contextualizamos, assim, o processo tortuoso de afirmação da escola pública no mundo contemporâneo, o ganho de centralidade dos sistemas educacionais. Em suma, a discussão empreendida até aqui mobilizou uma argumentação mais ampla sobre a relação da educação com o Estado, a sociedade e o mercado e suas transformações ao longo do tempo, para chegar às bases da concepção gerencialista das políticas públicas educacionais. Ela abre caminho para descortinar um conjunto de hipóteses teóricas que serão fundamentais para o desdobramento deste trabalho, que objetiva construir um olhar sociológico em torno do reformismo e da gestão na educação. A principal é a de que o campo da administração foi dominado pela lógica do mercado e por sua racionalidade formal, e isso faz com que ele deixe de lado a complexidade das motivações para a ação social.

Desta maneira, quando a administração adentra com força o campo da educação, formulando uma agenda de discussão em torno da administração escolar, e com isso, simultaneamente, o debate público acerca das organizações escolares é progressivamente “dessociologizado” e, conseqüentemente, o reformismo por ele engendrado nos sistemas de ensino acaba por reduzir e empobrecer a concepção de administração escolar. A sociologia da educação permanece do lado de fora dos muros da escola e o debate sobre o funcionamento desta organização é dominado pela ciência da administração. O que chamamos de “dessociologização”, por sua vez, diz respeito ao esvaziamento da importância analítica dos conflitos e contradições que estão presentes, e que exigem um esforço de contextualização

sociológica, para dar inteligibilidade ao comportamento dos atores. Os capítulos subsequentes explorarão esta e outras hipóteses dela derivadas, adentrando as experiências concretas e as formulações e debates em torno do gerencialismo na educação brasileira.

3.

O gerencialismo na educação e sua assimilação no Brasil

Introdução

Como exposto no capítulo anterior, os anos 1970 e 1980 viram uma crise fiscal que levou consigo as estruturas de sustentação do Estado de Bem-Estar Social. Os princípios da eficácia e da eficiência tornaram-se então absolutos, justificados pela necessidade de redução de gastos e de melhoria na qualidade dos serviços públicos e dada a uma própria mudança de valores. Desta forma, o período subsequente é marcado por uma maior presença do mercado e de redes de governança público-privadas, também na área da educação, processo que vem se acentuando até os dias atuais, o que tem promovido um novo arranjo institucional para a formulação, implementação e gestão de políticas e serviços públicos, aqui e alhures.

A crítica à ineficiência da administração pública burocrática, ao inchaço do Estado e ao desenho hierárquico de políticas públicas e a percepção das limitações de seu planejamento vertical, “*top-down*”, fizeram com que se concedesse maior autonomia e poder de decisão descentralizado a gestores locais e se prestasse mais atenção nos agentes encarregados da implementação, a chamada “*street level bureaucracy*” (Lipsky, 1980 *apud* Lotta, 2012), que muitas vezes participa, por brechas, conflitos ou indefinições na etapa de formulação, da tomada de decisões sobre os rumos da política pública. Além disso, começou-se a levar em conta de maneira mais sistemática as necessidades e expectativas dos beneficiários das políticas, programas e serviços públicos, chamados também de cidadãos-consumidores ou clientes, assim como a capacitação de recursos humanos em todos os níveis das burocracias administrativas, sempre com foco em resultados mensuráveis.

São estas as características centrais que marcam as ondas de reformas gerencialistas do Estado implementadas em grande parte do mundo ocidental a partir dos anos 1980 e aprofundadas nos anos 1990, que exploraremos neste capítulo. Antes disso, porém, é importante esclarecer o que se entende por

gerencialismo, considerando que o próprio conceito sofreu alterações de interpretação em seu uso ao longo do tempo. Segundo Brooke e Rezende (2020), em sua origem, o conceito de gerencialismo foi utilizado para expressar uma terceira via político-administrativa, alternativa às ideologias capitalista e socialista, seguindo a formulação de William Enteman (1993).

O uso mais atual do termo, no entanto, caracteriza um modelo de gestão pública que reflete a adaptação do capitalismo à sua nova fase de desenvolvimento. Esta formulação estaria presente nas obras de Stephen Ball (2005) e Lynch (2014), que encaram o gerencialismo como a institucionalização de princípios de mercado na governança das organizações (Brooke e Rezende, 2020, p.62). Aqui, compreendemos o gerencialismo como resultado de um movimento de reformas do aparelho do Estado de caráter global, ou pelo menos ocidental, que teve início nos países centrais do mundo globalizado, relacionado ao ideário que floresceu durante os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, e se difundiu pela América Latina e, naturalmente, pelo Brasil. Inspirado em valores do que Boltanski e Chiapello (2009) chamaram de “terceiro espírito do capitalismo”, como já vimos, tal modelo é caracterizado, no que se refere à educação, pela importação de conceitos e métodos da administração privada, do universo do mercado, para a administração de sistemas públicos educacionais. Noções como as de gestão, liderança, eficiência, flexibilidade e inovação, além da descentralização administrativa e do uso de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados, são aspectos centrais deste modelo.

Desta maneira, o presente capítulo começa por apresentar a difusão do gerencialismo pelo mundo e sua subsequente assimilação pelos agentes da reforma administrativa do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), um pouco mais tardia, já na segunda metade dos anos 1990. A importação do gerencialismo para o Brasil nasce aqui associada ao governo FHC, sendo acusada pelos críticos como neoliberal. Em seguida, analisa a incorporação específica do gerencialismo na educação brasileira, com a proliferação de sistemas de avaliação de desempenho e iniciativas de profissionalização das burocracias de diversos níveis. Por fim, se dedica à convergência de estados brasileiros na adoção de políticas gerencialistas, abrindo caminhos para uma análise em maior profundidade sobre os casos do Ceará e de Minas Gerais, a ser realizada no capítulo subsequente.

3.1.

A difusão do gerencialismo pelo mundo globalizado

É consenso entre os mais diversos autores que as origens do gerencialismo – e sua aplicação à educação – remontam à Inglaterra dos anos 1980, comandada pelo governo conservador de Margaret Thatcher, e suas reformas de gestão pública compreendidas no movimento “*New Public Management*”, ou Nova Gestão Pública (NGP), com intenções de reestruturação e modernização do Estado na esteira da crise econômica dos anos 1970¹⁵. Características como a economia de recursos, a eficiência nos gastos, a competitividade e a produtividade do setor público foram enfatizadas como forma de combater o diagnóstico então relativamente comum da ineficiência e do alto custo das estruturas governamentais burocráticas, seu *ethos* corporativista e sua falta de responsabilidade com o cidadão ou cliente. A redução do tamanho e do custo da máquina pública e a diminuição da intervenção estatal no funcionamento dos mercados tornaram-se grandes objetivos destas reformas, ancoradas na crítica ao Estado de Bem-Estar Social (Brooke e Rezende, 2020, p.64).

Encarada como a primeira onda de reformas dos Estados Nacionais, por ter começado a se alastrar principalmente pelos países anglo-saxões como a Inglaterra e os Estados Unidos, mas também o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, por exemplo, a NGP tinha como base os princípios de racionalidade econômica, desconcentração, descentralização, produtividade e eficiência na prestação de serviços. Com a apropriação de ferramentas da administração de empresas, este modelo gerencial alterou significativamente as formas de controle do funcionamento da burocracia, que passaram a ser realizadas a partir da avaliação de resultados alcançados, e não mais pelo controle burocrático do atendimento a regras e procedimentos (Bresser Pereira, 1996, p.11).

Já com a descentralização e o aumento da autonomia de gestão, ampliou-se também a valorização da função do dirigente público, a partir da definição de responsabilidades e competências, e o investimento na qualificação profissional e em recursos humanos alocados em posições-chave das estruturas administrativas. Além da dimensão técnica, o ideário da NGP também engloba uma dimensão

¹⁵ Brooke e Rezende (2010, p.63); Brunet (2017, p.169); Prado (2011, p.262); Paes de Paula (2005, p.37), entre outros.

política e comportamental, compreendida pela capacidade de liderança do gestor (Duarte, 2019, p.44). Essas mudanças se deram sob a justificativa de que o modelo burocrático incorporava a noção de interesse público a partir de uma perspectiva que valorizava os interesses do Estado e da própria burocracia, enquanto o modelo gerencial teria passado a valorizar uma perspectiva que foca na qualidade dos serviços prestados na ponta, isto é, nos interesses do cidadão, também compreendido como cliente (Salione, 2013, p.23).

Já nos anos 1990, este movimento de reforma dos Estados se expandiu para além das dimensões do controle de gastos e do aumento da eficiência da máquina pública e passou a incorporar novas preocupações e atenções como com a governança e a participação, no que foi considerado uma segunda onda de reformas, ganhando caráter mais institucional (Dusi, 2017, p.39). Novos mecanismos de governança intersetorial e gestão integrada, além de instrumentos de coordenação horizontal e colaboração, passaram também a ser valorizados. Esses aspectos representam um certo “resgate da política dentro da administração pública”, no sentido de que reforçam mecanismos participativos de deliberação (Secchi, 2009, p.359).

Mais especificamente no campo da educação, a partir dos anos 1980, neste contexto de concorrência internacional e busca por eficiência da máquina pública, Estados nacionais passaram a associar o aumento da competitividade econômica aos padrões educacionais da sociedade e começaram a investir na melhoria do desempenho escolar. Havia então um diagnóstico comum de que a perda de competitividade econômica internacional relativa de alguns dos países centrais do capitalismo global se devia à perda de qualidade na escolarização da população e ao declínio dos padrões educacionais (Brooke, 2012; Hall; Gunter, 2015). Dois eventos marcam esta guinada nos países-berço das reformas gerenciais, os Estados Unidos e a Inglaterra.

Nos Estados Unidos, em 1983, o relatório “Uma Nação em Risco”, produto de comissão criada pelo governo do presidente republicano Ronald Reagan, causou alerta sobre o declínio da qualidade da educação no país, encampando a tese de que a baixa qualidade do ensino estava deixando o país à mercê da competição estrangeira. Segundo Thomas Dee (2012), economista norte-americano professor do Departamento de Educação da Universidade de Stanford, a origem de grande parte do interesse na reforma da gestão da educação pública pode ser encontrada

nas evidências de baixo desempenho. A tolerância com a situação, segundo críticos, teria rebaixado o diploma de ensino médio no país (Dee, 2012). O destaque dado pelo governo ao relatório levou à proposta de uma reforma educacional baseada em padrões curriculares de aprendizagem e instrumentos padronizados de avaliação, que marcaram o princípio da chamada era de *accountability*, legitimando o uso da avaliação externa para medir a eficácia da escola e dos professores no cumprimento de suas tarefas (Brooke, 2012, p.143). São reformas de gestão para resultados, que incluem políticas de avaliação, responsabilização e *accountability*, monitoramento e controle, além de políticas de incentivo e bonificação. Como resume Brooke, “o que se supõe é que, com padrões mais exigentes e com cobranças mais controladas, as escolas acabarão ensinando mais e melhor” (Brooke, 2012, p.145).

Já na Inglaterra, o *Education Reform Act* (ERA), ou Ato de Reforma da Educação, de 1988, promoveu uma ampla reformulação do sistema educacional inglês com base nos princípios da NGP, cujo núcleo central se deu em torno da definição de um currículo nacional obrigatório, que especificava quais disciplinas eram de ensino compulsório nas escolas públicas, e de um robusto sistema de avaliação de desempenho, com duas finalidades principais: viabilizar julgamentos sobre o desempenho de indivíduos, equipes, escolas e do sistema como um todo, e gerar informações para promover melhorias de aprendizagem (Prado, 2011, p.266). A reforma também incluiu a descentralização administrativa e financeira da gestão escolar, a introdução de um sistema de incentivos com metas e bonificações por resultados e um mecanismo de competição administrada entre instituições de ensino, com a liberdade da escolha das escolas pelas famílias dos estudantes (Prado, 2011, p.267; Dusi, 2017, p.66).

A partir destas experiências, foram estabelecidos padrões nacionais e internacionais de aprendizagem e mecanismos de avaliação e controle de resultados por toda a parte (Araújo, Castro, 2011; Brooke, 2012; Dusi, 2017). Alinhados a isto, foram implementadas políticas de descentralização de poder de decisão sobre serviços públicos prestados e de cobrança por resultados, muitas vezes acompanhada de mecanismos de incentivo e bonificação. A chamada “Gestão por Resultados” (GpR), técnica da área da administração, se consagrou como estratégia de gestão para alcançar eficiência no setor público. Como descreve Cristina Dusi, “a cadeia de resultados baseia-se em uma teoria da mudança e pressupõe que existe uma sequência que inicia com insumos, movimenta-se por meio de atividades e

produtos e gera consequências (efeitos) que contribuem para uma mudança positiva ou negativa na vida das pessoas (impacto)” (Dusi, 2017, p.44). Esta “cadeia de resultados” é então planejada, implementada, constantemente monitorada e periodicamente avaliada.

É assim que, nos anos 1990, com o objetivo de melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e sua burocracia, foram largamente incentivados e ampliados os mecanismos de avaliação e uso de dados pela gestão educacional. Burgos e Bellato afirmam que

“de modo muito sintético, pode-se entender o gerencialismo como uma doutrina de reforma do Estado inspirada em princípios importados do mercado e que tem como principais características o planejamento e a elaboração de políticas com ênfase em metas de desempenho para nortear o funcionamento do setor público” (Burgos e Bellato, 2019, p.920).

Desta maneira, com forte influência da economia de mercado, o gerencialismo é caracterizado pela descentralização administrativa, isto é, pela devolução do controle gerencial para o nível local, concedendo maior autonomia às unidades subnacionais e às próprias escolas. Princípios de produtividade, eficiência e eficácia fazem parte do ideário dos formuladores desta onda de reformas, que bebe do modelo empresarial de gestão privada, representando o paradigma de “quase mercado”, no qual a educação é encarada como um serviço (Barber, 2009). Trata-se de um novo modo de regulação da educação que, segundo Jean-Yves Rochex, seria capaz de responder às reivindicações do momento: “a autonomia dos estabelecimentos, a diversificação da oferta escolar e a inovação serão apresentadas como (únicas) respostas às exigências de *performance*, qualidade e competitividade perante a exacerbação do desafio escolar e da concorrência para a apropriação do bem educativo” (Rochex, 2011, p.873).

A descentralização administrativa, largamente incentivada, provocou o fortalecimento de processos de responsabilização e *accountability* a partir de resultados de avaliações, pela necessidade dos reformadores de políticas em larga escala de estabelecer foco estreito para controle e intervenção (Hargreaves *et al*, 2010). Essas reformas podem ser compreendidas, enfim, “em termos de agenciamento entre os modelos do quase-mercado e do Estado-avaliador” (Rochex, 2011, p.873). A aplicação de avaliações de larga escala nos sistemas educacionais permite que sejam aos poucos introduzidos mecanismos de comparação e

ranqueamento entre escolas, promovendo sanções e bonificações, além de modelos de currículos e materiais didáticos mais prescritivos e roteirizados, estruturas de inspeção externa e de supervisão pelo centro do trabalho realizado nas escolas. Para Rochex,

“trata-se de aumentar o controle exercido pelo mercado, tanto sobre o *produto* educativo como sobre seus *produtores*, que são os sistemas educativos, os estabelecimentos e os educadores, uns e outros intimados a prestar mais contas (lógica da *accountability*), a censurar e fazer evoluir as práticas julgadas ineficazes e a promover as boas práticas, consideradas como as principais alavancas, ou mesmo as únicas, para melhorar a eficácia dos sistemas de ensino e a qualidade de seus *produtos*. (Rochex, 2011, p.874).

Esses elementos caracterizam o que Hargreaves denomina de “segunda via” de “padronização e competição de mercado”, em oposição a uma primeira via de “otimismo e inovação”, período de apogeu do *Welfare State* (Hargreaves, 2009). Apesar das escolas terem adquirido maior autonomia e consequente autoridade administrativa sobre suas próprias funções, ficaram, neste período, submetidas a uma estrutura de forte supervisão e controle de seus resultados com consequências de alto impacto – chamadas pela bibliografia internacional de políticas “*high stakes*”. Isto é, a superação do modelo burocrático não se dá por completo, com o fortalecimento das estruturas de controle pelo vértice do sistema.

É neste contexto que a avaliação ganha centralidade na gestão educacional, o que permite que a responsabilização baseada em testes de proficiência se torne “o principal motor da reforma educacional, substituindo o movimento pelas referências curriculares” (Oliveira e Menegão, 2012, p.648). Junto às avaliações educacionais estão mecanismos prescritivos de intervenção para estabelecimentos escolares que não atingem os resultados esperados, como evidenciam as “políticas de educação prioritária”, ou PEP, postas em execução nas últimas décadas em diversos países europeus (Rochex, 2011, p.871). Assim, essas reformas de larga escala podem ser caracterizadas pelo estabelecimento de padrões e parâmetros de qualidade para o sistema, pelo uso de avaliações externas e pelo incentivo a mecanismos de *accountability* na educação. Nos EUA, este movimento é bem representado pelo programa *No Child Left Behind*, sancionado pelo governo Bush em 2001, que selou a era da responsabilização, com o governo central assumindo um papel de interferência nas escolas locais, papel até então incompatível com a história do federalismo americano (Datnow & Park, 2010, p.209).

Apesar da forte crítica retórica ao modelo “*top-down*” de comando e controle centralizado do planejamento e desenho de políticas, o gerencialismo também não cumpriu as promessas de eficiência e efetividade, mantendo um foco excessivamente restrito quanto aos objetivos educacionais, reduzidos à apreensão de competências e habilidades básicas medidas por meio da aplicação de testes de proficiência a estudantes. A elevação da pontuação nos testes passou a ser ela mesma o grande objetivo educacional, representando a medida de eficiência de professores e escolas, em detrimento de tudo aquilo que não pode ser mensurado no processo educativo (Oliveira e Menegão, 2012, p.653). Ainda, as políticas prioritárias perdem pouco a pouco seu objetivo compensatório, diante da luta contra a exclusão e, mais tarde, pela procura da maximização das oportunidades de cada um. Para Rochex, “a referência central [das políticas de educação prioritária mais recentes] não tem mais como objetivo combater as desigualdades de escolarização e aprendizagem de que são vítimas as classes ou categorias sociais dominadas, mas maximizar as oportunidades de cada indivíduo” (Rochex, 2011, p.877).

Em um esforço de produção de uma síntese analítica a respeito deste movimento, mobilizamos dois esquemas, produzidos por diferentes pesquisadores, que procuram reunir os principais componentes das reformas gerenciais na educação. Mauricio Almeida Prado (2011) caracteriza as reformas gerenciais a partir de um eixo principal composto de três inovações que se complementam: a introdução de políticas de padronização curricular; a avaliação educacional; e a estruturação de sistemas de metas na educação básica (Fuhrman, 2001; Soguel e Jacard, 2008 *apud* Prado, 2011, p.264). Para o autor, estes elementos são os que permitem a constituição de um sistema de *accountability* eficaz. No entanto, além destes aspectos que compõem o núcleo central das reformas gerenciais, há outros, mais secundários, que atuam de maneira complementar, de modo a reforçar o movimento da reforma em cada caso concreto. O esquema apresentado no Quadro 1, a seguir, traz todos estes componentes.

Quadro 1. Síntese dos componentes das reformas gerenciais (Prado, 2011)

Componentes gerenciais que compõem o núcleo da reforma	Componentes gerenciais de cunho reforçador
1. Padronização dos conteúdos curriculares	4. Bonificação por resultados

	5. Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
2. Avaliação educacional	6. Descentralização financeira e administrativa da gestão escolar 7. Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar
3. Estruturação de um sistema de metas	8. Estruturação de um sistema de apoio à <i>performance</i> escolar 9. Competição administrada entre as unidades escolares

Fonte: Prado, 2011, p.265

Em outro esquema sintético com resultados semelhantes, Cristina Dusi (2017) conclui que três aspectos e seus respectivos princípios caracterizam este movimento reformista ao redor do mundo: os processos de descentralização com consequente ampliação da autonomia e da responsabilização, sob o princípio da eficiência; o estabelecimento de sistemas de avaliação padronizada em larga escala, sob o princípio da eficácia; e a ênfase em resultados, sob o princípio da equidade. A autora enquadra e resume as reformas gerencialistas em três categorias de políticas públicas educacionais, a saber: políticas de gestão, políticas de monitoramento e controle e políticas de incentivo, como indica o Quadro 2, a seguir. Neste esquema, as reformas gerencialistas mais robustas abrangeriam todas as três categorias (Dusi, 2017, p.71).

Quadro 2. Síntese de componentes das reformas gerenciais (Dusi, 2017)

Políticas de gestão
1. Descentralização / desconcentração administrativa 2. Estruturação e melhoria de sistemas de informação e gestão 3. Profissionalização e empoderamento de diretores 4. Gestão baseada na escola: autonomia escolar, estímulo à participação local
Políticas de monitoramento e controle
5. Padronização curricular 6. Estruturação de um sistema de metas e indicadores de processo e de resultado 7. Avaliação de rendimento escolar e dos resultados educacionais 8. Inspeção escolar 9. Publicização dos resultados das avaliações e inspeções

10. Intervenção pedagógica, administrativa e/ou gerencial
Políticas de incentivo
11. Financiamento das escolas com base no número de alunos (competição administrada) ou no desempenho nas avaliações
12. Remuneração por desempenho e promoção por mérito

Fonte: Dusi, 2017, p.71¹⁶

Todo este arcabouço conceitual que dá sustentação às reformas gerenciais foi compartilhado pela Inglaterra e pelos Estados Unidos com diversas outras nações ocidentais e, com o suporte de organismos multilaterais, foram globalizados premissas e elementos do movimento. Além da melhoria da qualidade educativa, outros objetivos tornaram-se igualmente importantes, principalmente nos países em desenvolvimento, como a racionalização dos custos educacionais e a ênfase nos resultados de aprendizagem. Na América Latina, e, mais especificamente, no Brasil, este processo ocorre tardiamente, já em meados dos anos 1990, embora de maneira semelhante a diferentes países, expressando ser esta uma agenda mundial, com forte influência de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), dentre outros.

Este período foi marcado pelo lançamento de programas e pesquisas em diversos países da América Latina e do Caribe, que impulsionaram o alastramento desses princípios reformistas na região. Exemplo mais forte do que impulsionou este movimento talvez seja o Programa para a Promoção da Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL), lançado em 1996 e financiado por organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e doadores privados. Seu relatório, intitulado “O Futuro está em Jogo”, e publicado em 1998, trazia algumas recomendações-chave para a melhoria da educação nos países da região, como o estabelecimento de padrões de qualidade para o sistema educacional e a avaliação do progresso de sua implementação, o aumento da responsabilização das escolas e o fortalecimento da profissão docente. O primeiro e o segundo boletim do programa, que deram sequência ao relatório

¹⁶ Segundo Dusi (2017), este esquema é adaptado do Quadro 1 de Gajardo apud Brooke (2012, p. 335) e da Tabela 1 de Verger e Normand (2015, p. 602) (Dusi, 2017, p.71).

original, respectivamente denominados de “Ficando para Trás” (2001) e “Quantidade sem Qualidade” (2006), enfatizaram o problema em torno da baixa qualificação docente e de uma formação de professores frequentemente dissociada das necessidades da sala de aula, além da falta de um sistema de incentivos e da ausência de avaliações regulares de desempenho (Dusi, 2017, p.70).

Com seu sistema de ideias ocupando lugar cada vez mais hegemônico no centro do mundo ocidental, as reformas gerencialistas na educação, iniciadas na década de 1980 sob influência da NGP inglesa foram disseminadas pelo mundo globalizado, com o apoio de organismos multilaterais internacionais, ao longo das décadas seguintes. A disseminação desta vertente pela América Latina está relacionada ao debate em torno da crise de governabilidade e credibilidade do Estado na região (Paes de Paula, 2005, p.37).

No Brasil, este ideário gerencialista aportou em meados dos anos 1990 com a coalizão reformista que chegou ao poder com o presidente FHC. Neste contexto, emergiu como o modelo ideal de gestão do aparelho do Estado, “pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos” (Paes de Paula, 2005, p.38). Após esta breve incursão na história mais ampla das reformas gerencialistas na educação e suas principais características, passamos a uma análise mais específica de sua chegada no Brasil.

3.2.

A chegada do gerencialismo aplicado à educação no Brasil

A assimilação do gerencialismo no Brasil foi marcada por especificidades como a sua importação pelos integrantes do movimento liberal de reforma administrativa do Estado e seu papel de oposição e combate ao patrimonialismo, marca do Estado brasileiro. Nesta seção, percorremos este processo de chegada do gerencialismo no país, em meados da década de 1990, e sua apropriação pela área da educação. Exploramos então as características centrais das reformas gerencialistas na educação brasileira, mais especificamente a implementação de sistemas de avaliação em larga escala e de mecanismos de profissionalização da gestão da educação.

3.2.1.

A incorporação do gerencialismo pelo movimento da reforma administrativa do Estado no governo FHC

No país, o ideário gerencialista é assimilado no discurso da reforma administrativa conduzida no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira, então à frente do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e materializada no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), lançado em 1995, que definiu diretrizes e objetivos para a reestruturação da administração pública brasileira. Esta assimilação compõe o que Emiliano Brunet (2017) denomina de um “nexo histórico global” em que se insere a reforma, isto é, uma interpretação acerca das transformações experimentadas em escala internacional nas décadas anteriores, bem como a incorporação de determinados paradigmas sobre o papel do Estado neste contexto, que legitimam e orientam o discurso e o programa reformista brasileiro (Brunet, 2017, p.15). Nas palavras do autor,

“uma abordagem dominante acerca das relações entre a reforma do Estado e o contexto de transformações em escala global entre os anos 1970 e 1990 é aquela que enfatiza o prisma econômico da globalização, dos quais seriam elementos mais salientes a progressiva formação de cadeias produtivas globais, a liberalização comercial, a financeirização da economia e o incremento notável na volatilidade do fluxo de capitais” (Brunet, 2017, p.15).

Esta perspectiva economicista é utilizada como mecanismo de legitimação e justificativa para reformas institucionais que visam injetar maior eficiência no sistema burocrático e recuperar o desempenho econômico do país. No Brasil, essa abordagem da natureza da globalização, acentuada pelos efeitos da crise fiscal, como nexo externo da reforma do Estado, deu força à ideia da estabilidade macroeconômica e monetária como condição para o sucesso do novo modelo de desenvolvimento em questão, baseado no investimento privado e no combate ao déficit público e à dívida pública (Brunet, 2017, p.70). Para Bresser, além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria implementar um novo modelo de gestão pública, enfatizando a

profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (Paes de Paula, 2005, p.38).

No entanto, as particularidades brasileiras estão engendradas neste processo, e a reforma comandada por Bresser Pereira importa o modelo gerencialista também com a intenção explícita de superar uma cultura política e uma modelagem administrativa apontadas como anacrônicas, construindo o que Brunet denomina de “nexo histórico interno” da reforma do Estado. A partir da incorporação e do aprofundamento de uma determinada interpretação sobre o “atraso” na administração brasileira é que se constituiu um ideário em torno de sua “modernização”. Este atraso se caracterizava pela cultura burocrática associada ao patrimonialismo, marca da tradição política nacional, um legado ibérico que se perpetuava mesmo após reformas de modernização administrativa como as comandadas na era Vargas e no regime militar (Brunet, 2017, p.76). Os rumos da modernização, portanto, envolviam a superação desta cultura, a recuperação da chamada governabilidade e a promoção da eficiência estatal, a partir da racionalização, da modernização dos controles administrativos e da profissionalização da administração pública. Como sintetiza Paes de Paula, “a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal” (Paes de Paula, 2005, p.38).

Ainda, a reforma do Estado se dá em pleno contexto de redemocratização do país, após a promulgação da Constituição de 1988, o que por certo complexifica sua institucionalização entre nós. O próprio debate em torno da questão da governabilidade, como apropriado pela coalizão reformista do governo FHC, pressupunha a existência de uma “dicotomia entre, de um lado, atributos como a eficiência e a racionalidade governamentais e, de outro, determinados imperativos democráticos que supostamente ‘sobrecarregariam a agenda política’” (Brunet, 2017, p.83), numa crítica aos controles tidos como excessivamente rígidos e burocráticos do modelo instituído pela Carta de 1988 e, principalmente, ao suposto potencial destabilizador de demandas políticas e sociais por ela encampadas. Quanto ao tema da profissionalização da administração pública, a retórica reformista preconizava uma maior descentralização, autonomia e flexibilização operacional da burocracia, bem como a adoção de mecanismos mais flexíveis de

recrutamento e de regimes funcionais diferenciados e a implementação de mecanismos de avaliação e monitoramento (Idem, p.100).

Como argumenta Brunet, a interpenetração entre esta leitura de nossa tradição política e a narrativa sobre o nexo histórico global em que se inserem as reformas, apresentado anteriormente, aparece comumente sob a chave da inadequação entre um modelo administrativo burocrático e patrimonialista, já anacrônico, e os novos desafios trazidos pelas transformações, sobretudo econômicas, ocorridas em escala global (Idem, p.67). A necessidade de superação das amarras burocráticas que têm suas marcas de origem em nosso legado ibérico, isto é, uma espécie de acerto de contas com o nosso passado remoto e próximo, além da estabilização macroeconômica apontada como condição de um novo modelo de desenvolvimento, constituem os nexos históricos interno e externo da reforma administrativa do Estado realizada nos anos 1990, no primeiro mandato do governo de FHC. Assim é que a interpretação sobre as crises e transformações nacionais e mundiais se tornou um aspecto orientador central do programa reformista, uma estratégia de legitimação da reforma a partir da elaboração de uma narrativa sobre o sentido das transformações em escala global.

Segundo Marta Farah (2001), até meados dos anos 1980 as políticas públicas no Brasil se caracterizavam por três aspectos primordiais: a centralização decisória e financeira na esfera federal, que estimulava uma articulação de cunho clientelista entre o governo nacional e os governos subnacionais; a fragmentação institucional, marcada pela falta de coordenação dos diversos órgãos governamentais; e seu caráter setorial, com estruturas especializadas em cada área de atuação governamental, concebendo políticas públicas de forma independente, sem articulação entre as ações de diferentes setores (Farah, 2001, p.122). Este período foi marcado pela exclusão da sociedade civil dos processos de formulação de políticas públicas, que eram definidas ora pela lógica do clientelismo e do corporativismo, ora pelo “insulamento burocrático” da alta burocracia governamental, constituindo um “padrão não democrático de articulação Estado-sociedade”, caracterizado pela inclusão seletiva de interesses da sociedade e do mercado nas ações do Estado (Idem, p.123).

Farah argumenta que “prevalece uma imagem negativa do Estado no Brasil, influenciada pela perspectiva minimalista que se consolidou a partir da crise econômica e do próprio Estado que atingiu tanto os países desenvolvidos quanto os

em desenvolvimento a partir dos anos 1970” (Farah, 200, p.120). É verdade que, no Brasil, o modelo de Estado de Bem-Estar Social que vigorou na Europa Ocidental e nos Estados Unidos nunca foi plenamente implementado, uma vez que a concepção universalista de direitos sociais ainda disputava forças com o sistema de proteção social vigente no país até então, que “caracterizava-se por seus traços corporativistas – aos quais se agregavam outras formas de segmentação da população – e pela exclusão de amplos contingentes da população do acesso à cidadania social” (idem, p.125). Ainda assim, as críticas à ineficiência e ao alto custo das burocracias e políticas públicas, em um cenário de crise fiscal e escassez de recursos, além da perpetuação de relações clientelistas e corporativistas do Estado com a sociedade, que gerava um crescente “déficit de *accountability* e de responsabilidade pública”, levaram o país a aderir à agenda de reforma mundial (idem, p.122).

Como vimos, este processo de redução do alcance do Estado ocorre concomitantemente à redemocratização do país, após a promulgação da Carta de 1988, a constituição cidadã que aposta no fortalecimento do federalismo brasileiro, por meio da descentralização decisória e financeira para estados e municípios, e valoriza a concepção universalista de direitos sociais, entre os quais o acesso a uma educação com qualidade e equidade. Além da descentralização, outro aspecto enfatizado pela Constituição de 1988 é a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas. Os eixos centrais da reforma da ação do Estado, de inspiração democrática, eram a “democratização dos processos decisórios” e a “equidade dos resultados das políticas públicas”, sendo uma vista como condição para a existência da outra (Idem, p.125). No entanto, com a crise fiscal e a escassez de recursos também entre nós, foram introduzidas na agenda da reforma do Estado, junto aos princípios da descentralização e da participação, as “preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos” (Idem, p.126).

A redução do papel do Estado e o aumento da participação do setor privado na oferta de serviços públicos passam a ser características centrais da reforma, expressas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Esta aposta na descentralização vem acompanhada da tentativa de valorização da integração entre os três níveis de governo, com a existência de competências concorrentes em diferentes áreas, dentre as quais a educação. Na definição de

responsabilidades mais precisas, o texto constitucional declara que compete aos municípios “manter, *com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado* (grifo meu), programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, Constituição Federal, Art. 30). De outro lado, compete aos estados a gestão de instituições educacionais de ensino médio.

3.2.2.

A assimilação do gerencialismo na educação brasileira

As reformas de base gerencialista nos sistemas educacionais do país foram sustentadas pelos princípios da descentralização, da autonomia e da responsabilização, com o apoio de mecanismos como a valorização e a profissionalização da gestão, a padronização curricular e a formação de professores, o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação do desempenho escolar e o incentivo à participação da comunidade escolar na tomada de decisão. No entanto, o caráter gerencial da reforma também se caracteriza por uma ação centralizadora do Ministério da Educação (MEC), inaugurando uma estratégia racional de intervenção nos sistemas educacionais (Aguiar, 2002, p.75). Estes fundamentos estão expressos em programas federais implementados dos anos 1990 aos anos 2010, demonstrando uma certa continuidade principiológica e programática entre as políticas educacionais dos governos FHC (1995 – 1998 e 1999 – 2002), Lula (2003 – 2006 e 2007 – 2011) e Dilma (2012 – 2014 e 2015 – 2016), com foco na instituição de mecanismos de avaliação da aprendizagem dos estudantes e de profissionalização da gestão educacional e escolar. Como sintetizam Segatto e Abrucio (2016),

“o resultado desse processo reformista foi a mudança na orientação das ações em duas dimensões. Em uma dimensão estratégica, as avaliações, metas e indicadores passaram a orientar o planejamento dos ministérios de educação e, nesse caso, das secretarias estaduais de educação. E, em uma dimensão operacional, mudaram o sentido de implementação da política, já que as ações de todos os *stakeholders*, inclusive das escolas, passaram a ter como foco a aprendizagem do aluno” (Segatto e Abrucio, 2016, p.90).

Manuel Palacios (2013) ressalta que uma das justificativas centrais para a reforma educacional em questão, na qual a avaliação desempenha um papel central, está no contexto em que se deu o processo de universalização do acesso à escola no

Brasil, com a expansão das redes de ensino nos anos 1990, em um cenário de baixa institucionalização do sistema de educação básica. A indefinição dos objetivos educacionais, o *ethos* profissional rebaixado e a situação de isolamento institucional das escolas constituíram fortes incentivos para a implementação de sistemas de avaliação que alavancaram a reforma educacional. Outros elementos seriam as marcas do tradicional clientelismo entre nós, que se traduz na intermediação política do acesso a serviços educacionais, e o significativo conservadorismo social, expresso na persistência de baixas expectativas educacionais para os setores sociais mais populares, somada a crenças de que o acesso à educação é mais privilégio do que direito (Palacios, 2013, p.28).

Assim, a consolidação da política de avaliação realizada pelo MEC, a partir do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é um marco inicial nesta história, que também está associada ao processo de transição democrática no país. A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, é considerada pedra fundamental para a conformação do federalismo educacional brasileiro, formado pelo tripé constituído por: 1) uma descentralização na oferta dos serviços educacionais, que fica a cargo dos estados e municípios; 2) critérios de financiamento definidos pela federação, a partir de mecanismos de vinculação orçamentária e distribuição de recursos com base em matrículas nas redes de ensino; e 3) uma avaliação educacional centralizada, permitindo a comparação de resultados das diferentes unidades da federação (Fernandes, 2016, p.101). Podemos argumentar que os princípios da reforma gerencialista então em ebulição guardam afinidades eletivas com o federalismo brasileiro, potencializando a atuação e a responsabilização dos entes subnacionais e suas burocracias na área da educação.

Para além do Saeb, nota-se o alinhamento ao ideário reformista com a implementação de políticas públicas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, em um esforço para ampliar a autonomia administrativa e financeira da gestão escolar por meio do repasse direto de recursos financeiros para associações de pais e mestres com base no número de alunos matriculados na instituição; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996 para introduzir novos critérios de distribuição do financiamento do ensino fundamental do país, acelerando a descentralização e o processo de municipalização da educação; e o Plano de

Desenvolvimento da Escola (PDE), criado em 1998 para estimular o planejamento estratégico nas instituições de ensino fundamental do país.

Mais tarde, no governo Lula, além da atualização do Fundef para o Fundeb, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação¹⁷, em 2006, foi também reeditado, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), – com os seguintes eixos norteadores:

“1) a visão sistêmica da educação, reforçada pelo regime de colaboração entre as unidades federativas, pela valorização da avaliação em larga escala com a criação do IDEB (Índice Desenvolvimento da Educação Básica) e pelo estabelecimento de um sistema nacional de formação de professores; 2) a autonomia de gestão atrelada à responsabilização dos sistemas e das unidades escolares pelos resultados alcançados; 3) a mobilização social como forma de promover maior participação da sociedade civil; e 4) o financiamento da educação por meio da elevação do percentual investido pelo governo federal e das transferências condicionadas de recursos”. (PDE/MEC, 2007).

Ainda, em 2014, no governo Dilma Rousseff, foi aprovado o Plano Nacional de Educação com vigência de 2014 a 2024 (PNE 2014-2024)¹⁸, com o foco na universalização da educação, na expansão com qualidade e na superação das desigualdades educativas, contendo metas graduais atribuídas aos sistemas educacionais em diferentes níveis, e reforçando as políticas de monitoramento e avaliação dos resultados educacionais, a partir do acompanhamento de cada meta por meio de indicadores específicos (Dusi, 2017, p.76).

Como se vê, além do estímulo à descentralização e do consequente aumento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais de educação, a institucionalização de sistemas de avaliação em larga escala e de mecanismos de

¹⁷ Mais recentemente, apesar das tentativas contrárias do governo Bolsonaro, a Emenda Constitucional 108/2020 instituiu o novo Fundeb, regulamentado pela lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. O fundo tem caráter permanente e maior volume de recursos – com uma complementação da União de 23% de seu valor total, distribuídos segundo três critérios, entre eles 2,5% segundo o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), calculado a partir de indicadores de gestão, de acesso, de redução de desigualdades e de resultados. Ainda, dentre as condicionalidades para o recebimento dos recursos está o regime de colaboração entre estado e municípios formalizado em legislação estadual, que implica na revisão em cada estado da regra de repasse de recursos do ICMS para que 10% do valor seja repassado aos municípios com base em resultados de aprendizagem e diminuição de desigualdades.

¹⁸ O Plano Nacional de Educação 2014-2024 substituiu o Plano Nacional de Educação 2011-2020, que não chegou a ser aprovado, mas que por sua vez veio na sequência do Plano Nacional de Educação 2001-2010, instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Já o primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961.

responsabilização deles derivados, associados à implementação de novas estratégias de profissionalização da gestão escolar, marcam este ideário reformista. A seguir, exploramos duas destas características centrais das reformas gerencialistas na educação brasileira: a) a expansão das avaliações em larga escala e b) a profissionalização da gestão escolar.

3.2.2.1.

Os sistemas de avaliação em larga escala

As avaliações em larga escala representam um dos pilares centrais do modelo gerencialista de gestão pois constituem ferramenta essencial para a formulação de políticas de responsabilização e *accountability*, para além do diagnóstico da qualidade da educação ofertada, destinado a informar o centro do sistema, apoiando a definição de prioridades e a alocação mais racional dos recursos públicos. Manuel Palacios (2013) pontua que uma das características centrais da reforma educacional no país é a ampliação das conexões que vêm se estabelecendo ao longo do tempo entre as políticas de avaliação, em plena expansão, e as políticas de gestão da educação básica. Para o autor, parcela significativa da pauta da reforma é “pré-desenhada em função do interesse de fazer uma gestão focalizada em resultados e na aprendizagem do aluno” (Palacios, 2013, p.38).

Pode-se argumentar que a história da expansão da avaliação educacional no país compreende três grandes períodos ou gerações (Bonamino e Souza, 2012; Palacios; 2013). Segundo tipologias relativamente consensuais, o Saeb representa a consolidação da primeira geração de avaliação em larga escala no Brasil, caracterizada pela construção de uma referência comum – as escalas nacionais de proficiência em leitura e matemática – orientada para a produção de diagnósticos acerca da qualidade da educação ofertada nas diferentes redes de ensino brasileiras. O Saeb foi criado com a intenção de produzir avaliações somativas anuais para acompanhar a evolução da educação, a partir da utilização de testes de desempenho de estudantes produzidos de forma centralizada. Neste contexto, os resultados eram divulgados de forma agregada para o público em geral, com o objetivo de dar transparência ao diagnóstico da qualidade da educação no país. Apesar do sistema ter sido criado em 1991, o ano de 1997, em que se consolidam as referências do

Saeb, é o ano-chave desta primeira geração de políticas de avaliação educacional no Brasil (Palacios, 2013, p. 34).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, imprime sentido de cultura democrática ainda maior ao instrumento da avaliação educacional, tomando-o como objeto de melhoria da qualidade do ensino. Esta finalidade está explícita em seu artigo nono, que define as incumbências da União, dentre as quais está a de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996).

As avaliações de segunda geração, notadamente aquelas implementadas entre 2000 e 2007, marcam a ampliação dos usos deste instrumento, que sai do terreno da simples produção de um diagnóstico acerca da qualidade da educação no país e em suas diferentes redes de ensino e passa a alcançar a escola como unidade mínima de análise (Palacios, 2013, p.34). Estas avaliações introduzem uma comunicação maior com os usuários de seus resultados, isto é, contemplam a sua devolução às escolas, seus gestores e professores.

Um marco deste período é a implementação da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil, em 2005, que passou a avaliar o desempenho em língua portuguesa e matemática de todos os estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental. Há, neste modelo, um pressuposto de que o conhecimento dos resultados de aprendizagem promove mais participação e mobilização das equipes escolares em torno do tema da aprendizagem dos estudantes. Esta geração introduz a possibilidade de usos mais pedagógicos dos resultados produzidos. Não há, ainda, no entanto, mecanismos de responsabilização impostos, e consequências são simbólicas, de modo geral (Bonamino e Souza, 2012, p.378).

Já a chamada terceira geração incorpora políticas de responsabilização e *accountability*, com sanções ou recompensas, sejam mais brandas ou mais fortes, a partir dos resultados das avaliações. Tratou-se de uma ampliação de mecanismos de “devolução e transparência” (Barber, 2009), para aferir a perseguição, pelas redes e escolas, de padrões estabelecidos pelo centro da burocracia. A possibilidade de definição de metas, a partir da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007, permitiu a adoção de mecanismos nacionais de

monitoramento da aprendizagem de estudantes, bem como a introdução de diferentes sistemas de responsabilização nos estados brasileiros. O Ideb estabelece metas nacionais e para estados, municípios e escolas, a partir da combinação de dois indicadores: a proficiência dos estudantes nas avaliações do Saeb e o fluxo escolar, isto é, a taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino, em cada instituição escolar. As metas são calculadas considerando o estágio de desenvolvimento educacional de cada unidade (escola, município, estado e país) no ano-base de 2005.

O ano de 2007 também marca a adesão do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo (Saresp) ao padrão nacional de avaliação, a partir da adoção de metodologias necessárias à produção de comparabilidade, um passo importante na história do fortalecimento dos sistemas estaduais de avaliação (Palacios, 2013, p. 35). Outra mudança relevante deste período ocorreu na metodologia do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que em 2009 passou a ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior, o que implicou em uma diminuição relativa da autonomia das universidades, que antes conduziam isoladamente seus processos de seleção.

Assim, até 2015, segundo aponta Dusi (2017), 19 das 27 unidades federativas criaram seus sistemas próprios de avaliação em larga escala. Minas Gerais e o Ceará realizaram as primeiras experiências, ainda nos anos 1990, seguidas de demais estados brasileiros (Dusi, 2017, p.76). Alguns destes estados implementaram medidas mais robustas de responsabilização, como políticas de premiação, bonificação, remuneração variável e progressão na carreira. Brooke (2013) afirma que até 2011 já eram sete os estados com experiência na implementação de políticas de responsabilização, bonificação ou premiação a partir de indicadores de desempenho de estudantes e instituições escolares (Brooke, 2013, p.120). Além das avaliações somativas, cujos resultados servem de base para as políticas supracitadas, realizadas para medir o aproveitamento dos estudantes ao final de um ano ou período letivo, muitos estados também passaram a aplicar avaliações formativas, com o intuito de diagnosticar e acompanhar o processo de ensino e aprendizagem e fornecer *feedback* a estudantes e professores quanto ao alcance dos objetivos propostos.

Em suma, como examina Palacios (2013), os sistemas de avaliação no país combinam alguns objetivos principais, que dão sustentação às diretrizes da reforma

educacional: medir o desempenho das escolas e redes de ensino; produzir informação para distribuição de benefícios em sistemas de responsabilização; e, mais recentemente, incidir diretamente no processo de ensino por meio da aplicação de avaliações formativas e diagnósticas com a intenção de induzir o efetivo desenvolvimento do currículo em sala de aula (Palacios, 2013, p.36).

3.2.2.2.

A profissionalização da gestão da educação

A reforma gerencialista também se traduz no mote da profissionalização da gestão da educação pública, justificada pelas inegáveis e profundas transformações pelas quais passou o papel do gestor escolar, superando uma figura burocrática, encarregada unicamente de funções administrativas, documentais e logísticas, para representar um amplo leque de expectativas e incorporar atribuições de caráter diverso, pedagógicas e inter-relacionais. Naturalmente, a expansão das atribuições deste profissional está associada à valorização da gestão escolar em si e de seus elementos e características que ampliam as chances de sucesso escolar dos estudantes, relação esta que analisamos no segundo capítulo deste trabalho. Segundo aponta Palacios, há duas importantes consequências deste reconhecimento:

“i) a aprendizagem dos alunos não é afetada apenas pelo que acontece dentro da sala de aula, mas por ações que dizem respeito à escola como um todo, envolvendo seus demais atores, como o diretor; e ii) é possível identificar quais são as características da gestão que mais se associam a bons desempenhos, abrindo espaço para organizar a formação dos diretores com base nesse tipo de evidência” (Palacios, 2020, p.9).

A profissionalização é uma espécie de princípio geral para o qual apontam inclusive as políticas de avaliação, especialmente as de terceira geração – que implicaram em sistemas de responsabilização –, como acabamos de ver. Contudo, dentre as principais iniciativas vinculadas a esta dimensão da reforma gerencial, valorizada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 e no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, estão os processos de formação de competências exigidas para os postos de gerenciamento e as formas de seleção para o provimento dos cargos de gestão escolar.

Especialmente a partir dos anos 2000, foram realizadas diversas alterações no processo seletivo de diretores escolares por estados e municípios, introduzindo-se critérios de formação e experiência. Como contraponto à tradicional indicação política, muitas vezes realizada por vereadores e deputados a fim de angariar cabos eleitorais na estrutura administrativa da educação pública, pouco a pouco vêm sendo introduzidas exigências técnicas para o exercício da função de diretor escolar.

Desta maneira, outros três modelos têm vigorado pelo país: a realização de concursos públicos, com base em avaliações e títulos; a eleição direta ou indireta pela comunidade escolar; ou o sistema misto, que combina a eleição com um processo de avaliação de competências do candidato (Dusi, 2017, p.84). Segundo dados do questionário do Saeb de 2015, 56% das redes estaduais realizam o processo de provimento de cargo de diretor escolar por “eleição apenas”, enquanto outros 33% realizam “processo seletivo e eleição”, isto é, o chamado sistema misto (Assis e Marconi, 2021, p.891). Este último guarda afinidade com a meta 19 do PNE 2014-2024, que visa “assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar” (Brasil, Plano Nacional de Educação, 2014).

As próprias políticas de formação para a gestão escolar, quando institucionalizadas, têm sido associadas aos processos de seleção, seja por meio da oferta de cursos de formação continuada para gestores selecionados ou, ainda, com as experiências menos frequentes de certificação profissional de competências demandadas para a gestão escolar, a fim de possibilitar a concorrência em processos seletivos futuros. Todavia, como apontado por Dusi (2017), resultados de pesquisas publicadas sobre os processos de seleção e qualificação de diretores escolares no país indicam que ainda existe um forte descompasso entre as políticas implementadas nas redes de ensino e as competências demandadas para o exercício profissional da gestão escolar, como aquelas relacionadas ao planejamento estratégico, à análise de resultados e indicadores, à gestão democrática e às relações com a comunidade escolar e seu entorno, por exemplo (Dusi, 2017, p.85).

Este diagnóstico é compartilhado por Brooke e Rezende (2020), que o aprofundam, argumentando que a formação do gestor escolar – e o debate em torno da gestão em si, podemos adicionar – permanece refém de um modelo que opõe a formação de consciência política à formação técnica necessária à direção de uma

instituição escolar. E mais, sua preparação acadêmica inicial é distante de sua prática profissional, uma vez que a maioria dos diretores escolares são formados em cursos de Pedagogia. Brooke e Rezende (2020) argumentam ainda que tais cursos são majoritariamente de orientação crítica e frequentemente apresentam diretrizes de resistência às políticas públicas definidas pelas secretarias de educação (Brooke e Rezende, 2020, p.16). Essa questão será objeto de intensa discussão nos capítulos subsequentes.

Para além da oferta no âmbito federal, porém, o que se viu nas redes estaduais e municipais de educação, especialmente a partir dos anos 2010, foi a difusão de programas promovendo a chamada Gestão por Resultados (GpR) como método de trabalho do gestor escolar, como é exemplo o programa Circuito de Gestão, do Instituto Unibanco, composto por formações continuadas a distância em um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e ferramentas práticas de gestão como o Sistema de Gestão de Projetos (SGP). Só este programa está presente em seis redes estaduais de ensino brasileiras, a saber: Goiás, Ceará, Espírito Santo, Pará, Rio Grande do Norte e Piauí.

Em suma, o tema da profissionalização da gestão da educação, como vimos, é multifacetado, influenciando políticas de formação, certificação e seleção de gestores escolares, características da reforma gerencialista. Vale ressaltar que uma política pública estruturada de avaliação das competências deste profissional, no entanto, ainda não foi implementada no país. Não obstante, como pudemos perceber na argumentação de Brooke e Rezende (2020), o tema sofre interferências de outras perspectivas particularmente críticas, que polemizam a compatibilidade dos princípios centrais da reforma gerencialista na educação com aqueles da gestão democrática, salvaguardados pela Constituição de 1988. Estas divergências conceituais e principiológicas serão mais bem exploradas adiante.

3.3.

A convergência de estados brasileiros em torno da adoção de políticas educacionais gerenciais

Apesar das críticas advindas de determinadas correntes de pensamento, a reforma no plano federal influenciou a subsequente adoção de instrumentos de gestão por resultados nos governos estaduais, no que se refere às políticas

educacionais, especialmente a partir do início dos anos 2000. Dada a profunda desigualdade entre os estados brasileiros no que se refere à sua capacidade executiva, destaca-se o papel de iniciativas nacionais de cunho federativo, como por exemplo o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), na indução deste processo em mais larga escala. Segundo Abrucio e Gaetani (2006), além do PNAGE e da propagação das ideias da Nova Gestão Pública (NGP) entre as burocracias subnacionais, as reformas na gestão pública no âmbito estadual vêm sendo impulsionadas por coalizões para ajustes fiscais, mas também pela disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo país, e pelo fortalecimento de fóruns federativos interestaduais (Abrucio e Gaetani, 2006, p.5).

No que se refere à educação, estes atores que se movimentam nos planos nacional e interestadual tiveram papel ativo na expansão da reforma educacional gerencialista pelos estados brasileiros, como por exemplo o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) – entidade federativa que reúne os diversos secretários estaduais da pasta e que a partir dos anos 1990 vem desempenhando um papel de interlocutor prioritário e articulador do MEC junto aos sistemas de ensino. Instituições da sociedade civil como o Movimento Todos pela Educação, fundado em 2006 e financiado por recursos privados, que acompanha e divulga a evolução de indicadores relacionados a cinco grandes metas educacionais, também vem cumprindo um papel de *advocacy* relevante.

No âmbito dos estados, como vimos, a propagação de sistemas de avaliação próprios tem fortalecido esta onda gerencialista, permitindo a adoção de metas e indicadores para nortear suas políticas públicas, conformando a chamada gestão por resultados também na esfera estadual. Este movimento se inicia ainda na década de 1990, mais especificamente em 1992, com a implementação dos primeiros sistemas de avaliação em Minas Gerais e no Ceará. Todavia, ele toma corpo a partir de 2005, ano de criação da Prova Brasil.

Corroborando a análise de Rezende (2020), a hipótese é de que a criação da Prova Brasil consagra o uso da avaliação como insumo do planejamento pedagógico, por permitir a devolução de resultados por escola. No entanto, a periodicidade de aplicação e a especificidade do conteúdo avaliado nem sempre abarcam as prioridades das administrações locais, que acabam por reproduzir a metodologia da avaliação nacional em escala estadual, garantindo que os resultados

cheguem às escolas e aos atores educacionais a tempo de permitirem sua análise para a tomada de decisão no planejamento do ciclo letivo (Rezende, 2020, p.110).

Assim, a partir da disseminação de instrumentos e ferramentas cada vez mais sofisticados de avaliação do desempenho estudantil, diversos estados começaram a adotar outras políticas de gestão, promovendo mecanismos de incentivos e de sanções para instituições e seus profissionais com base nos resultados obtidos. Não obstante, há um certo consenso na literatura especializada no país de que a pesquisa produzida sobre as políticas de responsabilização implementadas nos estados brasileiros ainda é incipiente, logo, ainda não é possível aferir seus efeitos (Brooke, (2017, p.144; Bauer, 2017, p.291).

Segatto e Abrucio (2017), com base em pesquisa realizada em quatro estados da federação que lideraram processos e reformas educacionais gerencialistas – Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo –, assinalam as características centrais destas reformas, aspectos que as unem e que as diferenciam. Para os autores, todas as reformas analisadas apresentam três pilares comuns: o currículo, a avaliação e a remuneração por desempenho. De outro lado, diferem quanto às mudanças realizadas para promover a profissionalização da burocracia e aos mecanismos de *accountability*, no sentido de ampla publicização dos resultados educacionais, vistas como os aspectos mais frágeis das iniciativas reformistas em questão (Segatto e Abrucio, 2017, p.103).

Os achados se assemelham aos de Dusi (2017), cuja pesquisa reuniu experiências em gestão por resultados em cinco estados do país – Minas Gerais, Goiás, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro. A autora concluiu que,

“além da ênfase em resultados, a definição de prioridades estratégicas, de indicadores e metas, a estruturação de um sistema de monitoramento, o uso da tecnologia da informação, a profissionalização da gestão, a responsabilização e o estabelecimento de parcerias são características comuns entre os modelos de GpR implementados pelos estados” (Dusi, 2017, p.63).

Dois casos fortes se destacam dentre os muitos estados brasileiros que adotaram políticas educacionais gerencialistas neste período: Ceará e Minas Gerais. Como vimos, são estes justamente os primeiros a terem implementado sistemas próprios de avaliação, ainda nos anos 1990, que na década posterior instituíram e conduziram políticas de avaliação, alfabetização e responsabilização. Eles serão objeto da discussão que se segue, no próximo capítulo.

3.4.

Síntese

Fizemos aqui um breve sobrevoo pelo processo de difusão das reformas gerencialistas no mundo globalizado, a fim de extrair as principais características deste movimento que tem origem na Nova Gestão Pública (NGP) inglesa, mas que é rapidamente disseminado pelo mundo ocidental, a partir da atuação de organismos internacionais e sua articulação com governos nacionais e subnacionais. Incentivadas pela crise do modelo burocrático de administração das organizações, tais reformas têm o objetivo de injetar maior eficiência, competitividade e produtividade no setor público, diminuindo os custos da máquina do Estado.

Discutimos mais intensamente a chegada do gerencialismo no Brasil, assimilado pelo movimento de reforma administrativa do Estado comandado por Bresser-Pereira no governo FHC, atravessado por posições de uma corrente política associada ao liberalismo, e importado como contraponto ao patrimonialismo brasileiro. Assim, as particularidades brasileiras estão engendradas neste processo, e o gerencialismo é incorporado como forma de superação de uma cultura política e de uma modelagem administrativa consideradas anacrônicas.

Ato contínuo, analisamos sua penetração no campo da educação brasileira, induzida por governos federais de diferentes matrizes políticas, fortalecendo os princípios de descentralização, autonomia e responsabilização, alinhados ao federalismo educacional brasileiro, normatizado pela Constituição de 1988 e a LDB de 1996. A universalização do acesso à escola e a consequente expansão dos sistemas de ensino – ainda que em um contexto de baixa institucionalidade – levou à composição de sistemas de avaliação em larga escala e incentivou a criação de mecanismos de profissionalização da gestão educacional em diversos níveis da burocracia, desde as equipes centrais das secretarias de Estado aos diretores e profissionais das escolas. Examinamos a convergência de diferentes estados brasileiros em torno da adoção de políticas gerencialistas no campo da educação, especialmente a partir dos anos 2000, influenciados, entre outros fatores, pelo ideário da NGP (Abrucio e Gaetani, 2008, p.5). Destacam-se, além dos esforços particulares – e, evidentemente, desiguais – dos diferentes entes da federação, o

papel de iniciativas em âmbito nacional e de cunho federativo, como a própria instituição do Saeb e de programas de indução do MEC.

Esta discussão que perpassa a formulação e a disseminação das reformas gerencialistas pelo mundo ocidental e pela América Latina, até chegar às particularidades de sua assimilação no Brasil e nos sistemas educacionais do país, abre caminhos para uma análise mais aprofundada em torno da incorporação de seu ideário em políticas educacionais brasileiras, como exemplificaremos no próximo capítulo com a apresentação das experiências do Ceará e de Minas Gerais. Ainda, pretende servir de pano de fundo para uma análise sobre o debate em torno da gestão escolar e educacional no Brasil, a partir da importação deste ideário e sua crítica, que será realizada mais adiante. A exposição dessas políticas tidas como exemplares do gerencialismo nos ajuda a demonstrar como o processo de assimilação do gerencialismo no país se dá sem maiores resistências no círculo das secretarias e burocracias públicas, ao passo que ainda encontra barreiras no debate acadêmico. Ao mesmo, permitirá realçar a nossa hipótese de que a sua chegada acaba por empurrar parte da universidade para uma posição de defesa e de aliança com os professores, em reação às suas promessas e efeitos.

4.

O gerencialismo nas políticas educacionais brasileiras: os casos do Ceará e de Minas Gerais

Introdução

Este capítulo apresenta as características centrais de duas políticas públicas educacionais formuladas e implementadas em âmbito estadual no país e que representam exemplos considerados bem-sucedidos do gerencialismo na educação brasileira, promovendo medidas de descentralização administrativa e financeira, avaliação, responsabilização e *accountability*, especialmente vinculados ao ensino fundamental e, mais especificamente, à alfabetização. São elas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará, e o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), de Minas Gerais. Esta exposição serve para melhor caracterizar para o leitor a experiência empírica do gerencialismo na educação brasileira, com seus avanços e suas limitações.

Para isso, antes de adentrá-las mais profundamente, começaremos por apresentar o contexto no qual foram formuladas, em cada um dos dois casos e, ato contínuo, os principais aspectos que caracterizam cada uma destas iniciativas. Em seguida, partiremos para uma análise mais específica de alguns de seus componentes gerenciais centrais, selecionados com base na bibliografia analisada e resumida nos esquemas de Prado (2011) e de Dusi (2017), apresentados no capítulo anterior. Aqui, valorizamos quatro elementos principais que consideramos constituir o núcleo duro destas reformas: 1) a descentralização e a desconcentração da gestão da educação; 2) a padronização curricular, a intervenção pedagógica e a formação continuada de professores; 3) a avaliação de resultados de aprendizagem e a definição de um sistema de metas; e 4) a implementação de um sistema de incentivos com a bonificação por resultados. As características de cada um dos programas analisados, portanto, serão apresentadas segundo esta categorização.

Nosso objetivo com a apresentação deste panorama é enquadrar a chegada do gerencialismo no Brasil a partir de um olhar para as especificidades da manifestação concreta de seu ideário no desenho e na implementação de políticas públicas brasileiras na área da educação. Os casos do PAIC e do PIP constituem

bons exemplos desta manifestação, reunindo os componentes que expressam o núcleo duro das reformas educacionais gerencialistas mais bem-sucedidas no país.

4.1.

Os casos em questão

Os estados do Ceará e de Minas Gerais, mais especificamente o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), criados no final dos anos 2000 e integralmente vigentes até pelo menos o final da década de 2010, foram aqui selecionados por serem políticas educacionais de grande reconhecimento e extensão que reúnem os principais componentes do modelo gerencialista de gestão. Nesta seção, pretendemos apresentá-los, não sem antes contextualizar os cenários nos quais foram formulados, destacando, em seguida, os principais aspectos que os caracterizam.

No Ceará, a reforma gerencialista do Estado teve início ainda no governo Tasso Jereissati / PSDB (1987 – 1990; em seguida 1995 – 1998 e 1999 – 2002), a partir da implantação da municipalização da oferta do ensino fundamental, por meio da aprovação da lei n.º 12.452, de 6 de junho de 1995, que descentralizou a execução da oferta desta etapa de ensino para os entes federados. Em 2002, criou-se o Prêmio Escola do Novo Milênio, com a lei n.º 13.203/2002, uma iniciativa para bonificar servidores com base nos resultados dos alunos do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE).

Esta legislação foi ainda alterada mais duas vezes ao longo das gestões de Jereissati: em 2004, quando o prêmio foi substituído pelo Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), aprovado pela lei nº 13.541/2004, que estabelecia metas para as escolas e premiava servidores lotados nas 50 melhores unidades; e em 2009, quando o PMMEB foi substituído pelo Prêmio Aprender pra Valer, com a lei n.º 14.484/2009, ainda vigente, destinado ao quadro funcional de todas as escolas de ensino médio que atingirem as metas de desempenho de estudantes, tendo por referência o SPAECE (Costa e Vidal, 2021, p.12). É ainda no governo Jereissati que o estado do Ceará firma uma operação de crédito com o Banco Mundial, na modalidade de Abordagem Setorial Abrangente, ou *Sector Wide Approach* (SWAp), que financia a execução de programas e gastos

elegíveis condicionados a metas setoriais. O SWAp I, intitulado Projeto Ceará Multi Setorial de Inclusão e Desenvolvimento Social foi realizado entre os anos de 2007 e 2009 (Ceará, Ipece/Seplag, 2011).

Mais tarde, já no governo Cid Gomes / PSB / PROS / PDT (2007 – 2011 e 2012 – 2015), é aprofundada a cooperação internacional entre o governo estadual e o Banco Mundial, que institui o Projeto de Apoio à Inclusão Social e Crescimento Econômico, por meio da modalidade de empréstimo SWAp II, com vigência de 2009 a 2012, que prevê a elaboração de planos estratégicos setoriais e de matrizes de Gestão para Resultados (GpR), neste caso especificamente para o cumprimento de metas relacionadas à melhoria na qualidade dos serviços de educação e saúde (Ramos *et al.* 2018, *apud* Freire, 2021, p.7). Apesar de pertencer a um grupo político diferente do anterior, a gestão conserva e aprofunda aspectos centrais da reforma gerencialista no estado, ampliando a força indutora do governo do estado na gestão da educação oferecida pelos governos municipais (Valdevino e Silva, 2021, p.22).

Neste último período, já a partir de 2007, são institucionalizadas uma série de políticas de *accountability*, como a reformulação do SPAECE, que passou a aplicar anualmente testes de Língua Portuguesa e Matemática aos alunos do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio; a criação do SPAECE-Alfa, destinado a avaliar os estudantes do 2º ano do ensino fundamental, período de alfabetização; a reformulação dos critérios para a distribuição de cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que passou a atribuir mais peso aos resultados da educação; o estabelecimento de premiações como o Prêmio Escola Nota 10; e, especialmente, a criação do próprio PAIC.

Já o governo do Estado de Minas Gerais passou a implementar reformas gerencialistas ainda nos anos 1990, das quais o Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade), firmado entre o governo do estado e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1991, e o Programa de Gerência da Qualidade Total na Educação (GQTE), instituído em 1993, são marcos iniciais. Vigente ao longo dos mandatos de Hélio Garcia / PTB (1991 a 1994) e de Eduardo Azeredo / PSDB (1995 a 1999), tais programas tiveram o objetivo de fortalecer a descentralização e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola; promover o desenvolvimento curricular, o

treinamento de professores e a aquisição de materiais de ensino-aprendizagem; e avaliar o desempenho das escolas (Duarte, 2019, p.73). Ainda, a lei n. 10.486, de 1991, estabeleceu critérios de seleção de diretores escolares baseados no mérito, com prova de título e avaliação escrita, além de uma seleção competitiva interna, um processo de escolha por parte da comunidade escolar.

Mais adiante, após um breve movimento de resgate à gestão democrática reclamada na década de 1980 com o Programa Escola Sagarana, formulado pelo professor e então Secretário de Educação Murilo Hingel, no governo Itamar Franco / PMDB (1998-2002), aspectos centrais da reforma gerencialista foram aprofundados no contexto do “Choque de Gestão”, compreendido no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), documento norteador das ações do governo estadual no período, elaborado e instituído no primeiro mandato do governador Aécio Neves / PSDB (2003 – 2006), pela lei n. 15.032, de 2004. O programa de reformas incorporou à gestão pública a racionalização e a modernização dos sistemas e processos administrativos, além de um sistema de avaliação institucional e individual, visando a reorganização e modernização da gestão pública. Está, assim, inserido no bojo do paradigma da gestão gerencialista, com o objetivo de “imprimir um novo padrão de comportamento à administração estadual em que prezasse a eficiência, a eficácia e a efetividade na oferta de seus serviços” (Duarte, 2019, p.82).

Dois dispositivos se sobressaem dentro deste arranjo jurídico com o objetivo de alinhar os interesses da agenda governamental e a ação das organizações do Estado. São eles: o Acordo de Resultados, instrumento de formalização da contratualização de compromissos e resultados entre o governo do Estado e suas secretarias, instituído pela lei n. 14.694, de 2003; e a Avaliação de Desempenho Individual (ADI), instituída pela lei complementar n. 71, de 2003, que, realizada anualmente, se estabelece como critério meritocrático para o cálculo da remuneração variável de servidores, assim como para definir a perda do cargo ou função em casos de avaliação negativa.

Já no segundo mandato de Aécio Neves / PSDB (2007 – 2010), o programa “Estado para Resultados” é lançado como a segunda geração do “Choque de Gestão”, aprofundando ainda mais a gestão para resultados, com vistas à maximização da eficiência da máquina pública e a eliminação sistemática de entraves burocráticos e estruturais. O PDMI de 2007 reformula e universaliza o

Acordo de Resultados, que passa a ser firmado com todas as secretarias e autarquias do estado, ampliando o programa de gestão para resultados para todas as organizações da administração pública, com o desempenho em seus indicadores tornando-se critério para a reestruturação de carreiras e a assunção de cargos comissionados (Duarte, 2019, p. 87). Posteriormente, o PDMI de 2011, constituído já no governo de Antonio Anastasia / PSDB (2011 – 2014), procurou promover um “estado aberto e em rede” com o programa “Gestão para a Cidadania”, que incorporou o estímulo à participação responsável e à colaboração para o alcance dos resultados (Dusi, 2017, p.59).

Ainda, tanto o Ceará como Minas Gerais são estados pioneiros na construção de um arcabouço gerencial na educação, mais especificamente voltado para a melhoria dos resultados em alfabetização, a fim de garanti-la para todas as crianças na chamada “idade certa”, até no máximo os oito anos de idade. Como afirmam Burgos, Santos e Ferreira (2020),

“Compreendendo a *accountability* como um mecanismo de desenvolvimento da prática democrática por meio da publicização dos resultados e da responsabilização dos envolvidos na busca de eficiência e eficácia dos serviços públicos educacionais, as políticas de alfabetização dos estados de Minas Gerais e Ceará apresentam uma proposta de reforma mais ampla da educação, tendo como eixo o pacto social, por meio da disseminação dos resultados educacionais e da mobilização política e social em torno da problemática da alfabetização” (Burgos *et al.*; 2020, p.41).

É neste contexto de planos e políticas educacionais mais amplas e estratégicas, de inspiração gerencialista, que se inserem os programas apresentados e analisados a seguir.

4.1.1.

O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará

Criado em 2007, no contexto das políticas educacionais de *accountability* implementadas pelo governo Cid Gomes, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) também é fruto da mobilização e dos resultados apresentados pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE). O Comitê foi formado em 2004 pela Assembleia Legislativa do Estado junto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime/CE), e a Secretaria Estadual de

Educação (SEDUC), entre outros parceiros, em função da situação alarmante do analfabetismo escolar no estado evidenciada pelos resultados do Saeb em 2003, no ano anterior. Os desfechos dos estudos conduzidos na ocasião indicaram a ausência de políticas para a alfabetização das crianças e a falta de apoio e acompanhamento pedagógico aos professores por parte das equipes das secretarias municipais (Costa, 2020, p.92). A situação diagnosticada pelo CCEAE dá lugar a uma mudança de percepção que foi fundamental para que o problema da não alfabetização das crianças passasse a se tornar uma prioridade. Foi esta mudança de percepção, então, que levou os atores envolvidos a defender a definição de uma idade certa em que toda criança deva estar alfabetizada. Este cenário levou à criação do PAIC.

Instituído pela lei estadual nº 14.026/2007, o PAIC nasce com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração do estado com os municípios para apoiar a alfabetização de todos os estudantes das redes públicas do Ceará até o final do 2º ano escolar. Organizado em cinco eixos, o programa é coordenado pela Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e adotado pelos 184 municípios do estado do Ceará, por adesão (Costa, 2020, p.91). Estes eixos são de: 1) Gestão Municipal da Educação, que garante assessoria técnica para promover o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino; 2) Alfabetização, que oferece assessoria técnico-pedagógica para a implementação de propostas didáticas de alfabetização nos primeiros anos do ensino fundamental; 3) Avaliação Externa, que visa difundir uma cultura de avaliação educacional nas redes municipais; 4) Literatura Infantil e Formação de Leitores, que promove a aquisição e distribuição de acervos de literatura infantil e a formação continuada de professores, além de implementar cantos de leitura em salas de aula de educação infantil e de 1º e 2º anos de ensino fundamental; e 5) Educação Infantil, que foca na qualidade do atendimento às crianças e suas famílias nas creches e pré-escolas (Burgos *et al*, 2020, p.38).

Dentre os eixos e dimensões do PAIC destacam-se a política de cooperação com os municípios e toda a sua cadeia burocrática; a formulação e distribuição de material didático estruturado em alinhamento com a formação continuada de professores; e a realização de avaliações de desempenho, tanto no âmbito do SPAECE, mais especificamente com a criação do SPAECE-Alfa, avaliação somativa direcionada aos estudantes matriculados no ciclo de alfabetização, como com a Prova PAIC, desenhada no contexto do programa com o objetivo formativo

de ajudar a diagnosticar e auxiliar a alfabetização dos estudantes matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental cearense. Estas são consideradas políticas de gestão e de monitoramento e controle, de acordo com a categorização de políticas gerencialistas realizada por Dusi (2017). O Estado do Ceará ainda implementa políticas de incentivo financeiro como o Prêmio Escola Nota Dez, instituído em 2009 e destinado às escolas que obtêm os melhores resultados de alfabetização, e a distribuição de recursos advindos do ICMS com base em três índices criados, entre eles o Índice de Qualidade da Educação (IQE), por exemplo.

Inicialmente restrito ao ciclo de alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, o PAIC passa por duas fases de expansão: primeiro, em 2011, quando incorpora a Matemática e estende suas ações até o 5º ano, com o “PAIC +5” e, depois, em 2015, quando sua estratégia é ampliada para abarcar os anos finais do ensino fundamental, mais especificamente até o 9º ano, com o novo nome de Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais PAIC) (Costa, 2020, p.98). Tal trajetória longa e a progressiva expansão do programa evidenciam sua centralidade para o governo, bem como demonstram a formação de uma coalizão em torno do problema da alfabetização na idade certa, com o estabelecimento de relações intergovernamentais mais cooperativas entre diferentes esferas de poder (Sumiya e Araújo, 2021, p.59).

4.1.2.

O Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), de Minas Gerais

Constituído em 2008 na esteira do Choque de Gestão mineiro, o Programa de Intervenção Pedagógica/ Alfabetização no Tempo Certo (PIP/ATC) integra uma agenda mais ampla da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais para garantir a efetivação de sua meta: que toda criança aprenda a ler e escrever até os oito anos de idade (Branco, 2014, p.19, *apud* Minas Gerais, 2010). Neste mesmo ano em que o programa é instituído, é sancionada no estado a lei nº 17.600/2008, regulamentada pelo Decreto nº44.873/2008, que disciplina o Acordo de Resultados e a consequente concessão do Prêmio de Produtividade para servidores públicos, instrumentos de contratualização entre o executivo estadual e seus órgãos de gestão, dentre eles a Secretaria de Estado de Educação. A partir de então, a Pactuação das

Metas do Acordo de Resultados passa a ser assinada anualmente entre estes dois entes e, consecutivamente, entre SEE/MG, as Superintendências Regionais e cada uma das escolas da rede estadual (Noé, 2014, p.65).

É neste contexto mais específico que o PIP/ATC começa a ser implementado, com o objetivo de melhorar a aprendizagem dos estudantes e reduzir os níveis de repetência nos anos iniciais do ensino fundamental. Assim, o programa é inicialmente direcionado às chamadas “escolas estratégicas”, àquelas que apresentaram os piores resultados no Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), que integra o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (SIMAVE). Equipes técnicas da SEE/MG passam a fazer visitas quinzenais a estas escolas e suas Superintendências Regionais de Ensino (SRE) para diagnosticar e monitorar os processos de ensino e de aprendizagem, além de promover a formação continuada de seus profissionais de maneira alinhada aos materiais didáticos produzidos e utilizados na rede (Duarte, 2019, p.93).

Para institucionalizar esta estratégia, foram montadas equipes de Analistas Educacionais (ANE) no órgão central da Secretaria, bem como lotadas duplas de ANEs e Inspectores nas Superintendências Regionais da rede, responsáveis pelo apoio pedagógico às escolas e seus professores alfabetizadores. Ainda, a SEE/MG passou a disponibilizar um acervo de materiais paradidáticos para capacitar os profissionais envolvidos, em especial: o Guia do Especialista em Educação Básica; o Guia do Diretor Escolar; e o Guia do Professor Alfabetizador. Em 2010, lançou o Caderno de Boas Práticas dos Professores Alfabetizadores das Escolas de Minas Gerais e o Caderno de Boas Práticas da Equipe Regional das SREs de Minas Gerais, que traduz o papel dos ANEs enquanto colaboradores das equipes escolares na produção e implementação de seus planos de intervenção pedagógica (Noé, 2014, p.52; Reis, 2013, p.26).

Além da avaliação de estudantes do 2º, 3º e do 4º ano do ensino fundamental pelo PROALFA; da avaliação formativa do Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAEE); do atendimento especializado às escolas com resultados mais críticos; e da formação para o exercício pedagógico alinhada ao conteúdo do material didático; o programa também tem como um de seus eixos centrais a elaboração e o acompanhamento do chamado “PIP das escolas”, um plano de intervenções pedagógicas construído anualmente a partir dos resultados das

avaliações externas do PROALFA e voltado para os alunos em situação de defasagem de aprendizagem.

Em 2011, o programa tem seu escopo ampliado para abarcar todo o ensino fundamental da rede estadual, aplicando sua metodologia também aos anos finais do ensino fundamental (do 6º ao 9º ano). Cria-se, assim, o Programa de Intervenção Pedagógica/ Conteúdos Básicos Comuns (PIP/CBC), com o objetivo de garantir a implementação efetiva do Currículo Básico Comum (CBC)¹⁹ nas escolas públicas de Minas Gerais. Neste caso, as intervenções eram planejadas em função dos resultados do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), que aplica testes a estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental, além do 3º ano do ensino médio. Já em 2013, o PIP é estendido às redes municipais do estado, em um trabalho de cooperação entre a SEE/MG e as Secretarias Municipais de Educação (SME) de todo o território do estado. O PIP Municipal teve a adesão dos 853 municípios mineiros, que contaram com suporte pedagógico, material didático e capacitação para que suas equipes pudessem implementar o programa nas escolas (Faria e Chein, 2016, p.305).

É possível perceber por este breve resumo que ambas as políticas públicas têm diferenças, sim, mas também muitos aspectos em comum, referidos, especialmente, aos componentes que constituem o núcleo central das reformas gerencialistas. A seguir, exploraremos estas dimensões associadas ao PAIC cearense e ao PIP mineiro.

4.2.

Os componentes da reforma gerencialista no PAIC/CE e no PIP/MG

Nesta seção, apresentaremos a estrutura e o desenho do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará, e do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), de Minas Gerais, a partir de quatro componentes centrais do ideário da reforma gerencialista, que agregam os elementos definidores de ambas as políticas públicas. São eles: 1) a descentralização e a desconcentração da gestão

¹⁹ O Currículo Básico Comum (CBC) foi implantado pela SEE/MG em 2004, fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, de 1998 – renovadas em 2010 para abarcar o ensino fundamental de nove anos –, diretiva de alcance nacional que vigorava até a instituição normativa da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017.

da educação; 2) a padronização curricular, a intervenção pedagógica e a formação continuada de professores; 3) a avaliação de resultados de aprendizagem e a definição de um sistema de metas; e 4) os sistemas de incentivos e bonificação por resultados.

4.2.1.

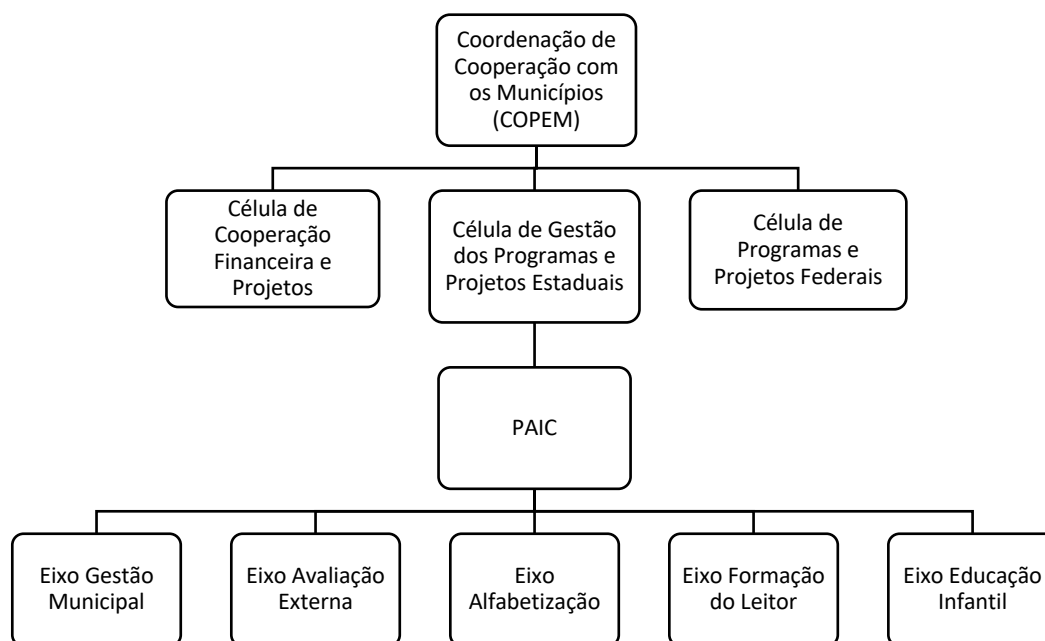
Descentralização e desconcentração da gestão da educação

As iniciativas de descentralização e desconcentração administrativa e pedagógica constituem aspecto estrutural em ambas as políticas públicas em questão, que contribuíram fortemente para a institucionalização de um regime de colaboração com os municípios nos dois estados, por meio da criação de equipes especializadas em suas superintendências e coordenadorias regionais de ensino. As Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE) cearenses e as Superintendências Regionais de Ensino (SRE) mineiras cumpriram papel central na implementação do PAIC e do PIP nos municípios dos estados do Ceará e de Minas Gerais, respectivamente, fazendo com que os programas chegassem de fato às escolas e seus alunos.

No Ceará, a quase totalidade das matrículas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental estão nas 184 redes municipais de educação²⁰. Por isso, a implantação do PAIC foi acompanhada de uma reestruturação do organograma da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/CE) pelo Decreto nº 29.139/2007, que criou a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) e suas células específicas, entre elas a Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM), responsável pela gestão do programa em todo o território cearense. A COPEM é o braço principal da SEDUC/CE tanto na indução de políticas públicas educacionais no estado como na implementação da política de formação continuada de professores estruturada em três níveis institucionais, objeto de discussão da próxima seção deste capítulo.

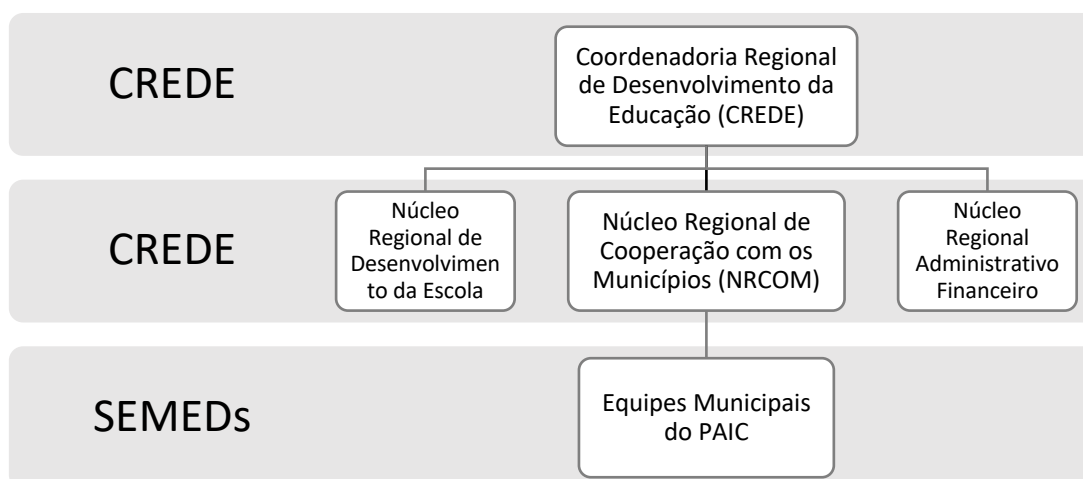
²⁰ Segundo o Censo Escolar de 2021, 80,7% de todas as matrículas no ensino fundamental cearense são de escolas municipais. Se excluirmos a rede federal e a rede privada, este percentual sobe para 98,5% (INEP, 2021).

A seguir, o organograma da COPEM e suas equipes centrais, no âmbito da secretaria de estado:



Fonte: SEDUC/CE, 2012

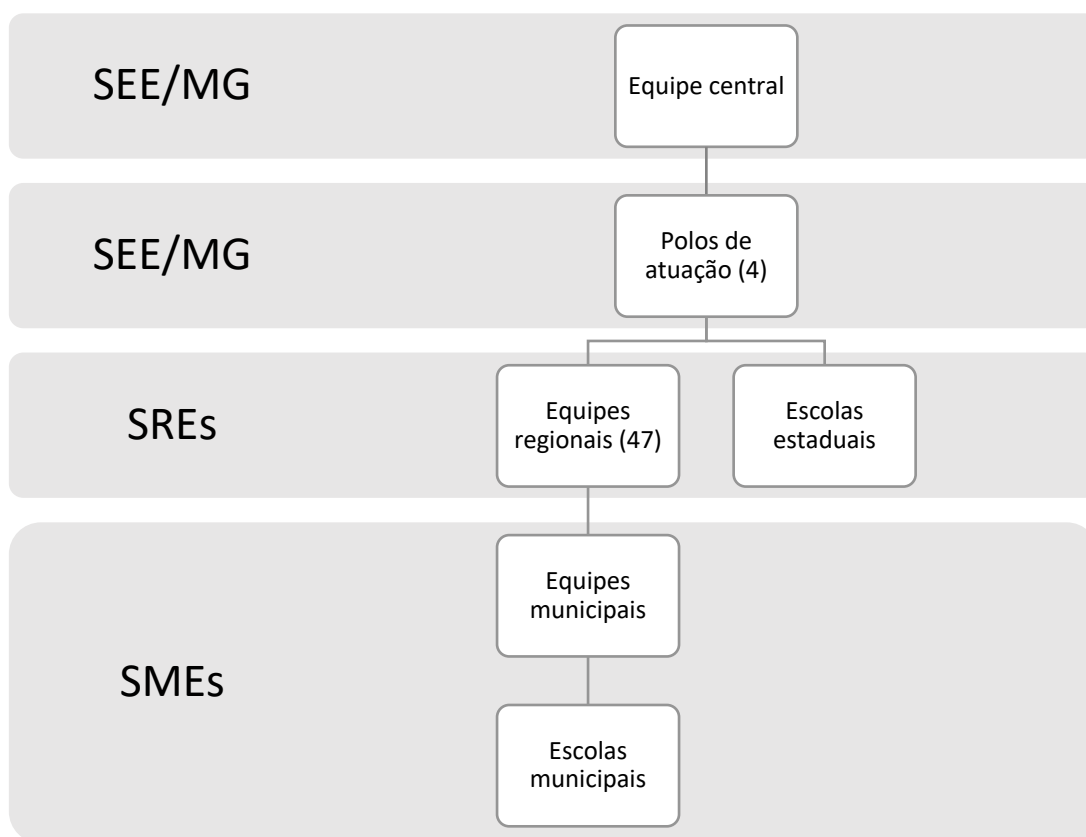
Ainda, foram constituídas equipes regionais, com os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOM), alocados nas vinte CREDEs do estado (Costa, 2020, p.105). Como se vê, a gestão municipal da educação é um dos cinco eixos do PAIC, o que expressa a centralidade do regime de colaboração na estratégia de gestão do programa. O organograma em cada uma das CREDEs é o que se segue:



Fonte: de autoria própria a partir de Seduc/CE, 2012

A COPEM e os NRCOMs são responsáveis pela assessoria técnica aos municípios nos diferentes eixos do PAIC, pela própria formação continuada das equipes municipais do programa, compostas por um gerente e um ou mais assessores, e pelo monitoramento dos resultados de aprendizagem nas escolas municipais (Ceará, 2012b *apud* Silveira, 2015, p.78).

Já em Minas Gerais, a SEE/MG recrutou um time de Analistas Educacionais do Órgão Central para compor a Equipe Central do programa, formada por 46 profissionais. Estes eram divididos em quatro polos de atuação (cada um com seu coordenador de polo), encarregados de realizarem, em duplas, visitas às SREs – com o objetivo de capacitar os Analistas Educacionais e Inspetores Escolares dessas regionais para a implementação das ações do programa – bem como às escolas estaduais com resultados mais críticos. São estes últimos profissionais, que compõem as 47 Equipes Regionais do PIP, os responsáveis por realizarem visitas periódicas às escolas e monitorarem o trabalho pedagógico, apoiando a identificação das dificuldades dos estudantes e acompanhando os professores na elaboração de estratégias de intervenção para elevar o padrão de desempenho dos estudantes com maior defasagem de aprendizagem. Já nas escolas, estão alocados os Supervisores Pedagógicos, especializados em fornecer suporte aos professores. A estrutura organizacional do PIP na SEE/MG e nas SMEs/MG é a seguinte:



Fonte: de autoria própria a partir de Lopes, 2012

Em suma, cabe à Equipe Central o papel de orientar e acompanhar o trabalho das Superintendências Regionais de Ensino (SRE) e das Secretarias Municipais de Educação (SME), enquanto estas fornecem suporte às escolas, por meio da oferta de formações continuadas e da colaboração com propostas de intervenção (Minas Gerais, 2013; Faria, 2016, p.303). Os professores devem se apropriar dos resultados das avaliações externas e internas de seus alunos e considerá-los em seu planejamento pedagógico, empregando os conhecimentos aprendidos nas ações de formação continuada promovidas pelo programa (Fonseca, 2015, p.56).

Tanto no Ceará quanto em Minas Gerais há também sistemas de gestão e informação utilizados pelas burocracias de diversos níveis hierárquicos, a fim de registrar e monitorar processos e resultados de ambos os programas, fortalecendo os fluxos de informação entre os diferentes níveis das cadeias de gestão. No Ceará, o Sistema PAIC (SisPAIC) e o Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC (SAAP) são utilizados no âmbito dos municípios, das CREDEs e da SEDUC, e apoiam a realização e o monitoramento de formações de professores e de avaliações

formativas de estudantes. Em Minas Gerais, o Sistema de Monitoramento do Programa de Intervenção Pedagógica do Ensino Fundamental (SIMPIP) foi utilizado para acompanhar os resultados de alfabetização dos estudantes, registrados mensalmente pelos ANEs após cada visita às escolas.

4.2.2.

Padronização curricular, intervenção pedagógica e formação continuada de professores

A padronização curricular e a formulação de modelos de intervenção pedagógica, aliadas à formação de professores em serviço para implementá-los, é outro pilar central das reformas gerencialistas, também encontradas no PAIC e no PIP, embora haja diferenças na maneira como incorporam e interligam cada um destes elementos.

O PAIC tem no seu Eixo de Alfabetização uma fortaleza no que se refere à padronização curricular. Este eixo é composto pela estratégia de formação continuada de professores aliada à distribuição de material didático-pedagógico estruturado para a alfabetização. Mais do que uma simples capacitação em serviço, trata-se de uma engrenagem que promove elos entre atividades de formação e atividades de supervisão (CAEd, 2019, p.68). Alinhada ao material estruturado a ser utilizado em sala de aula, com sequências didáticas e outros elementos curriculares que acompanham o calendário escolar no ano letivo, estabelece-se uma cadeia de capacitações que é alimentada por sistemas de gestão de informações, de avaliação da aprendizagem e de monitoramento do trabalho escolar.

O material estruturado é elaborado por consultores especialistas, contratados pela equipe de Gestão da Formação, para os formadores, professores e estudantes do 1º ao 5º ano do ensino fundamental. É composto por quatro tipos de documentos: 1) orientações para o formador; 2) manual do professor; 3) livro do aluno; e 4) bloco de atividades. Este material é revisto anualmente, a partir de inventário bibliográfico e de dados e informações oriundos do sistema de avaliação da aprendizagem dos estudantes. Elaborado em sintonia com a matriz curricular do estado, o material do professor é composto de rotinas pedagógicas e sequências didáticas, com práticas e conteúdos definidos a serem cumpridos no tempo,

estruturando seu planejamento pedagógico (Castro e Abrucio, 2021, p.84). Todas as formações são realizadas com base nestes materiais e nos resultados de aprendizagem dos estudantes.

A política de formação continuada do PAIC é coordenada em três níveis: no estado, na macrorregião e no município. O consultor da SEDUC/CE é responsável pela formação do formador regional, alocado na CREDE; o formador regional é responsável por adaptar e replicar a formação para o formador local de cada município; e o formador local é responsável pela formação e pelo acompanhamento do trabalho do professor. Este mecanismo de multiplicação de capacitações é acompanhado por outro, correlato, de *feedback* e monitoramento do trabalho pedagógico. O formador regional também desempenha o papel de acompanhar e monitorar os resultados dos municípios de sua regional (Castro e Abrucio, 2021, p.83). Bem como o formador local, que além de oferecer a capacitação, realiza visitas de supervisão do trabalho docente na sala de aula. Após cada visita, o formador deve dar um retorno ao professor quanto às suas conclusões preliminares e preparar um relatório a ser entregue à gerência regional. A importância estratégica deste arranjo se dá por propiciar maior sintonia entre a formação continuada e a atividade pedagógica; permitir o desenvolvimento de maior cumplicidade entre professores e formadores; e assegurar um modelo de monitoramento que interliga a sala de aula a uma cadeia de comando colaborativa entre escolas, municípios e estado (CAEd, 2019, p.69).

Já em Minas Gerais, este componente é representado por três dimensões que sustentam o programa: a produção de material didático alinhado à formação continuada de professores, especialistas e diretores; a intervenção pedagógica; e o acompanhamento das escolas estratégicas, com foco na sala de aula. Sob a competência da Equipe Central da SEE/MG, a elaboração do material didático se deu com a colaboração do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (CEALE/FaE/UFMG). São guias para todos os profissionais envolvidos no programa, da SEE/MG às escolas, além de orientações pedagógicas e planos de aula baseados nas matrizes curriculares (Reis, 2013, p.50). O guia do professor inclui sugestões de atividades pedagógicas para a sala de aula. Já os guias para analistas e diretores incluem orientações em relação a gestão e planejamento, além de exemplos de boas práticas educacionais realizadas em outras escolas (Faria, 2016, p.302). Este material serve

de base para a política de formação continuada do programa, também organizada – assim como no PAIC – a partir de uma estrutura de multiplicação. A Equipe Central da SEE/MG é responsável pela formação das equipes de Analistas Educacionais e Inspectores Escolares das SREs que, por sua vez, são responsáveis pela formação de professores, em polos descentralizados.

Além do material estruturado e da formação continuada de professores, as políticas de intervenção pedagógica do PIP também se caracterizaram pelo atendimento prioritário às escolas com resultados mais críticos nas avaliações, as denominadas escolas estratégicas, aquelas que tivessem dez ou mais alunos com desempenho abaixo do padrão recomendável (Reis, 2013, p.26). Por meio de visitas a essas escolas, equipes de AEs das SREs intensificavam a formação de professores e acompanhavam a prática pedagógica em sala de aula, a fim de identificar os aspectos que influenciavam diretamente seus resultados (Duarte, 2019, p.93). Assim, como afirma Noé, o PIP faz do monitoramento e do apoio *in loco* “sua ferramenta principal para possíveis correções no processo de ensino-aprendizagem e no alcance da eficiência do sistema, sob a premissa de que atua sobre o processo e não somente sobre os resultados finalísticos” (Noé, 2014, p.23).

Há ainda o Plano de Intervenção Pedagógica, ou “PIP da escola”, como é comumente denominado. Todo ano, em duas datas específicas do calendário escolar conhecidas como o “Dia D” e instituídos através da Resolução SEE/MG nº 916/2007, as escolas se organizam coletivamente para analisar os resultados das avaliações e elaborar um plano de ação com estratégias de intervenção pedagógica para superar as dificuldades apresentadas pelos estudantes, visando a melhoria de sua aprendizagem. Uma primeira data é definida pela SEE/MG para toda a rede, o chamado “Dia Toda a Escola Deve Fazer a Diferença”. Neste dia, que ocorre em geral em uma quarta-feira, os profissionais da escola se reúnem para fazerem o diagnóstico e o planejamento do Plano de Intervenção da Escola. No sábado seguinte, o chamado “Dia Toda Comunidade Participando”, reúne-se toda a comunidade escolar, incluindo pais, responsáveis e estudantes, para apresentar o PIP da Escola (MINAS GERAIS, 2008, *apud* Branco, 2014, p.21).

4.2.3.

Avaliação de resultados de aprendizagem e definição de um sistema de metas

Quanto ao estabelecimento de sistemas de avaliação de resultados educacionais em larga escala, Ceará e Minas Gerais são considerados estados pioneiros, tendo sido os primeiros a fazê-lo no país. Ainda, as políticas em questão são reconhecidas pela estruturação de sistemas de metas com indicadores de processo e de resultado para redes municipais e instituições de ensino.

No Ceará, o SPAECE Alfa foi criado em 2007, acompanhando os esforços do estado na garantia da alfabetização dos estudantes com o PAIC. Com esta nova avaliação externa, o SPAECE passa a destinar-se também aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, com o objetivo de identificar, analisar e publicizar seus níveis de proficiência em leitura. O SPAECE Alfa é aplicado anualmente por um agente externo à SEDUC/CE, que é o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), de maneira censitária e utilizando a metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI), o que permite estabelecer comparações de resultados no tempo e entre estudantes, escolas e redes (Ceará, 2012b *apud* Silveira, 2015, p.77). O SPAECE Alfa possibilita a construção de um indicador de qualidade para a alfabetização, a proficiência em leitura de cada aluno, abrindo caminho para a definição de metas para esta fase de escolarização nas instituições de ensino da rede pública, tanto estaduais quanto municipais.

Além desta avaliação externa somativa, o Eixo de Avaliação Externa do programa conta com a Prova PAIC, também conhecida como Provinha PAIC, uma avaliação de múltipla escolha elaborada e aplicada pela SEDUC com o objetivo de diagnosticar as dificuldades de aprendizagem dos estudantes e apoiar o planejamento didático docente. Elaborada com base na metodologia da Teoria Clássica dos Testes (TCT), que calcula percentuais de erros e acertos em itens e seus descritores, trata-se de uma avaliação diagnóstica e formativa. A Prova PAIC é aplicada semestralmente a todos os estudantes dos 2º, 3º, 4º e 5º anos nos municípios que aderem ao PAIC, em uma operação logística sistêmica e complexa, seguindo as instruções contidas no protocolo de avaliação concebido pela equipe do Eixo de Avaliação Externa do PAIC com assessoramento da Universidade

Federal do Ceará (UFC) (Silveira, 2015, p.88). O protocolo prevê que os municípios constituam equipes de avaliadores, aplicadores, formadores e digitadores e instituam um gerente municipal exclusivo para o programa nas SMEs, fortalecendo e institucionalizando o regime de colaboração cearense.

Há ainda o que se denomina Instrumental de Leitura, ferramenta complementar ao material estruturado anteriormente descrito, um teste aplicado bimestralmente com o objetivo de aferir o estágio de alfabetização dos estudantes e orientar intervenções pedagógicas. Trata-se de um importante instrumento de monitoramento da aprendizagem, aplicado pelas próprias equipes escolares. As respostas são inseridas na plataforma de gestão de informações do programa, o Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC (SAAP), pelas escolas ou gerências locais. Os resultados são então utilizados para atualizar as formações regionais e locais, bem como para orientar o trabalho das equipes gestoras das escolas (CAEd, 2019, p.67).

Já em Minas Gerais, a criação do PROALFA, em 2006, foi uma alavanca para a implementação do PIP. Trata-se de uma avaliação externa somativa aplicada anualmente também pelo CAEd/UFJF para identificar a proficiência de estudantes do 2º e do 4º ano do ensino fundamental, de maneira amostral, e do 3º ano, de maneira censitária. Enquanto os resultados das avaliações censitárias são nominais, permitindo uma intervenção pedagógica mais alinhada às necessidades de cada aluno, as avaliações amostrais oportunizam um monitoramento da evolução da aprendizagem dos estudantes ainda no começo dos anos iniciais do ensino fundamental (MINAS GERAIS, 2008, p.25). O PIP surgiu justamente para dar apoio àquelas escolas cujos resultados eram os piores no PROALFA.

Além do PROALFA, o PIP trabalha com os resultados do Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE), também vinculado ao SIMAVE. O PAAE constitui-se em uma avaliação interna, formulada pelo professor a partir de um banco virtual de itens disponibilizado pela SEDUC/MG. A periodicidade de sua aplicação também é por ele definida, para que esteja alinhada ao seu planejamento pedagógico. Trata-se de uma avaliação diagnóstica e formativa, a serviço do professor e de seu trabalho em sala de aula.

4.2.4.

Sistemas de incentivos e bonificação por resultados

As políticas de incentivo são as que representam ainda mais fortemente a base gerencialista dos programas educacionais em questão. Como afirmam Brooke e Rezende, “por sua dependência tanto dos resultados de avaliações externas quanto do conceito de *accountability*, talvez o instrumento de política educacional mais intimamente relacionado ao gerencialismo seja o uso de incentivos salariais, ou bonificação, atrelados aos resultados da escola” (Brooke e Rezende, 2020, p.76). Estas são iniciativas de financiamento das escolas com base no número de alunos ou no desempenho nas avaliações e de remuneração por desempenho ou promoção por mérito. Ceará e Minas Gerais têm, ambos, políticas de incentivo que giram em torno do PAIC e do PIP, respectivamente.

O Ceará distribui premiações de incentivo com base nos resultados do SPAECE, como o Prêmio Escola Nota Dez, que concede incentivos financeiros às escolas municipais; o Prêmio Aprender pra Valer, que entrega *notebooks* aos alunos de ensino médio com desempenho adequado; e, mais recentemente, o Prêmio Foco na Aprendizagem, destinado ao quadro funcional das escolas de ensino médio que alcançarem as metas de desempenho estabelecidas. Além disso, o estado vincula a distribuição da cota-parte do ICMS a indicadores educacionais, o que configura um instrumento de *accountability* com implicações financeiras para os municípios cearenses (Costa, 2020, p.102). Este instrumento, somado ao Prêmio Escola Nota Dez (PENDEZ), também destinado às redes municipais, constitui o núcleo central do regime de colaboração na educação cearense. É verdade que tais políticas extrapolam o PAIC, embora atuem a seu favor.

Instituído em 2009 pela Lei nº 14.371, o PENDEZ foi criado como uma política de indução para que os municípios priorizassem a alfabetização dos alunos até o final do 2º ano do ensino fundamental. Em 2011, com as alterações previstas na Lei nº 15.052, passou a também premiar a apoiar escolas de 5º ano de ensino fundamental e, mais recentemente, em 2015, com a Lei nº 15.923, incorporou as escolas de 9º ano. Os recursos que financiam o Prêmio, bem como uma parte das ações do PAIC, são oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). Além de incentivar financeiramente as escolas municipais que cumprem as metas do PAIC, premiando as 150 escolas com melhor desempenho no SPAECE-Alfa, o

PENDEZ também apoia aquelas 150 que obtiveram os piores resultados de desempenho. A premiação equivale ao número de alunos avaliados multiplicado por um determinado valor, que é relativamente mais alto para as escolas premiadas em relação às escolas apoiadas (Costa, 2020, p.114). Segundo Costa, a premiação parece induzir um “expressivo reordenamento das redes escolares municipais, que passaram a reduzir o número de estabelecimentos de ensino que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental” (Costa, 2020, p.25).

O Artigo 7º da lei que cria o prêmio define que “os recursos recebidos pelas escolas em caráter de premiação serão utilizados exclusivamente em ações que visem a melhoria das condições das escolas e dos resultados de aprendizagem de seus alunos”, estimulando o investimento financeiro na melhoria do desempenho dos estudantes. Há um manual de orientações para a execução e prestação de contas dos recursos financeiros do PENDEZ (Ceará, 2012), que orienta a elaboração de um plano de aplicação dos recursos, considerando suas parcelas e condicionamentos a rubricas específicas (Costa, 2020, p.116). Os recursos são concedidos por meio das unidades executoras (UEX) das escolas, que são os Conselhos Escolares, e investidos principalmente em acervo bibliográfico; atividades de formação; excursões; cooperação técnico-pedagógica; materiais pedagógicos e esportivos; equipamentos e mobiliários; atividades de contraturno ou reforço escolar; e reformas e construções.

As escolas também podem conceder bônus a seus profissionais e, para isso, empregar até 30% de uma das parcelas financeiras recebidas (Silveira, 2015, p.83). Ainda, o Artigo 4º da mesma lei prevê que “as escolas premiadas ficam responsáveis por desenvolver, pelo período de um ano, ações de cooperação técnico-pedagógica com uma das 150 escolas que tenham obtido os menores resultados de alfabetização”. Assim, além de uma política de responsabilização e *accountability high-stakes*, o PENDEZ estabelece ações de colaboração horizontal, entre as escolas municipais, para o compartilhamento de boas práticas pedagógicas e de gestão de escolas premiadas com escolas apoiadas.

Outra política de financiamento com base em desempenho vinculada ao PAIC é a regra de distribuição do ICMS no estado do Ceará. A distribuição de 25% do imposto cobrado pelo estado para os municípios é preceito constitucional, definido pelo Artigo 158 da Constituição de 1988. No entanto, deste total, 75% se dá de maneira proporcional às operações realizadas pelos municípios, e o quarto

restante, conhecido como “cota-parte”, é distribuído conforme dispuser lei estadual. Assim, desde 1996, com a Lei nº 12.612, o governo Tasso Jereissati já determinava que os investimentos na manutenção e no desenvolvimento do ensino representassem 12,5% da cota-parte, fazendo do Ceará o primeiro estado brasileiro a utilizar a regra de distribuição do ICMS como estímulo fiscal para a educação (Carneiro e Irffi, 2018, *apud* Costa, 2020, p.103).

Mais tarde, em 2007, no governo Cid Gomes, a Lei nº 14.023 alterou o cálculo de rateio da cota-parte do ICMS, vinculando sua distribuição a três índices: 18% em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem; 5% em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS), formado por indicadores de mortalidade infantil; e 2% em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), formado por indicadores de gestão ambiental. Esta alteração acompanha as mudanças na própria concepção de qualidade na educação, que passa do simples volume investido pelo município na área a fim de garantir o acesso e a permanência na escola para a centralidade dos resultados das avaliações externas, isto é, a qualidade da aprendizagem dos estudantes (Costa, 2020, p.110).

Em Minas Gerais, o chamado Acordo de Resultados foi implementado no primeiro governo Aécio Neves (2003 – 2006), no âmbito do Choque de Gestão, com a Lei nº 14.694, de 2003, como instrumento de contratualização entre os dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, ferramenta gerencial que busca o alinhamento das organizações para o alcance de objetivos específicos. A pactuação de metas é assinada anualmente em duas etapas: inicialmente, entre o governador do estado e cada secretaria de governo; e, em seguida, por cada secretaria e seus órgãos subordinados.

Um pouco mais tarde, já no segundo governo de Aécio Neves, a Lei nº 17.600, de 2008, regulamentada pelo Decreto nº 44.873 do mesmo ano, redesenha o Acordo de Resultados, que passa a integrar o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PDMI). Esta integração amplia seu foco inicial, antes restrito a resultados finalísticos, como o desempenho de estudantes nas avaliações estaduais e o Ideb de cada etapa de ensino. A partir de então, o Acordo passa a considerar a racionalização de gastos e

as entregas estratégicas da secretaria, isto é, a execução de projetos estruturadores da agenda setorial do Choque de Gestão.

Assim, a SEE/MG pactua e assina o Acordo de Resultados com o núcleo central do governo, com as SREs e com todas as escolas da rede estadual. Os itens que constam da primeira etapa do Acordo são metas de resultados finalísticos, como o percentual de alunos no nível recomendável de leitura no PROALFA e o Ideb de todas as etapas de ensino da rede estadual; indicadores de racionalização e qualidade de gastos; e entregas estratégicas em regiões específicas do Estado (Noé, 2014, p. 65; Araújo, 2019, p.844). Já a segunda etapa do Acordo de Resultados prevê metas de melhoria de desempenho para as SREs e as escolas estaduais; projetos estruturadores e iniciativas de gestão (Araújo, 2019, p.846).

Em 2013, o Acordo de Resultados foi vinculado ao Prêmio de Produtividade, instituído pelo Decreto Estadual nº 46.170/2013, e que é pago às equipes que atingiram as metas pactuadas no exercício anterior, em diversas áreas da gestão pública. Na educação, os gestores escolares então entregam e assinam o compromisso de cumprir o Plano de Metas da instituição, sem o qual as escolas são desligadas do acordo e não participam da premiação. A distribuição do prêmio se dá com base nos resultados das avaliações dos estudantes, além dos resultados das equipes da unidade central, das SREs e das escolas estaduais na Avaliação de Desempenho Institucional (ADI), que ocorre na primeira etapa do Acordo de Resultados, e na Avaliação de Produtividade por Equipe, na segunda etapa (Santiago, 2015, p.103).

Este é, em suma, um exercício analítico que resultou da mobilização dos principais elementos de dois programas educacionais implementados no âmbito dos sistemas estaduais de ensino do país, o PAIC cearense e o PIP mineiro, em quatro componentes estruturais das reformas gerenciais: 1) a descentralização e a desconcentração da gestão da educação; 2) a padronização curricular, a intervenção pedagógica e a formação continuada de professores; 3) a avaliação de resultados de aprendizagem e a definição de um sistema de metas; e 4) a definição de um sistema de incentivos com a bonificação por resultados. O quadro a seguir sintetiza as iniciativas analisadas, ligadas a cada uma das orientações da política educacional de base gerencialista.

Quadro 3. Síntese de componentes das reformas gerenciais do PIP e do PAIC

Minas Gerais (PIP)	Ceará (PAIC)
Descentralização e desconcentração da gestão da educação	
<ul style="list-style-type: none"> Equipe Central SEE; Analistas e Inspetores nas SREs; Supervisores Pedagógicos nas escolas Sistemas de gestão da informação: SIMPIP 	<ul style="list-style-type: none"> Regime de colaboração entre Estado e Municípios: COPEM e NRCOMs Sistemas de gestão da informação: SisPAIC e SAAP
Padronização curricular, intervenção pedagógica e formação continuada de professores	
<ul style="list-style-type: none"> Material estruturado e formação de professores Intervenção pedagógica 	<ul style="list-style-type: none"> Material estruturado e formação de professores
Avaliação de resultados de aprendizagem e definição de sistema de metas	
<ul style="list-style-type: none"> SIMAVE – PROALFA e PAEE 	<ul style="list-style-type: none"> SPAECE – Alfa e Prova PAIC Instrumental de leitura
Sistema de incentivos e bonificação por resultados	
<ul style="list-style-type: none"> Acordo de Resultados Prêmio de Produtividade 	<ul style="list-style-type: none"> Prêmio Escola Nota 10 Regra de distribuição de cota-parte do ICMS

Fonte: de autoria própria

4.3.

Avanços e limites destas experiências

O PAIC e o PIP constituem duas das mais relevantes políticas educacionais geridas em âmbito estadual nas últimas décadas, no sentido de sua longevidade e impacto, o que é inclusive evidenciado pelo fato de que o PAIC tenha inspirado a criação, em âmbito federal, no ano de 2012, do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)²¹. São a melhor expressão do que a reforma gerencialista da educação produziu no país, com uma ampla política de responsabilização dos atores sociais que a implementam. Os componentes estruturais das reformas

²¹ Embora tenha evidente e declarada inspiração no PAIC cearense, o programa federal tinha características distintas do estadual. Enquanto o PNAIC, em grande parte do tempo em que esteve vigente, foi sobretudo um programa de formação continuada de professores alfabetizadores de extensão nacional, com a participação de universidades públicas de todo o país – mas de certa forma distante da gestão pública das redes de ensino –, o PAIC, como vimos, tinha fortes pilares na gestão e no monitoramento do trabalho escolar.

gerenciais neles identificados, apresentados na seção anterior deste capítulo, permitiram indubitáveis avanços na gestão educacional no Ceará e em Minas Gerais.

Um primeiro avanço, sem o qual ambas as iniciativas não teriam se sustentado, foi a construção de um sentimento de urgência em torno da necessidade de ação sobre o problema da não alfabetização das crianças e de um entendimento consensual de que a melhoria da educação começa pela alfabetização. Mais do que um sentimento, trata-se da implantação de um ambiente institucional local capaz de sustentar o desenho e a implementação de uma política de compromisso com os resultados, que envolve providências políticas, jurídicas e administrativas (CAEd, 2019, p. 19). Tais providências dizem respeito à criação de um largo arco de alianças em torno deste consenso, à mobilização de diferentes atores no desenho das iniciativas, à aprovação de leis, portarias e decretos fundacionais e à estruturação de uma governança para a gestão do programa.

Outro avanço incontestável é o uso contínuo e sistemático de resultados de avaliações externas, que entrega aos gestores e professores informações detalhadas que apoiam tanto a tomada de decisão do vértice do sistema educacional quanto a ação pedagógica na sala de aula, além de cumprirem a função de publicização da qualidade da educação ofertada pelas redes e escolas (Burgos *et al*, 2020, p.28). Além das tradicionais avaliações somativas ao final do 5º e do 9º ano do ensino fundamental, estes programas implementaram, como vimos, avaliações somativas específicas para o período de alfabetização, aplicadas ao final do 3º ano, bem como avaliações formativas periódicas ao longo de todos os anos iniciais do ensino fundamental.

Ainda, a produção de material didático padronizado e estruturado, aliada a estratégias de intervenção pedagógica e a toda uma engrenagem de formação continuada de gestores e professores, além de procurar assegurar um padrão mínimo de qualidade no processo de ensino e aprendizagem, também permite o monitoramento e o acompanhamento dos resultados dos estudantes e turmas em tempo de retroalimentar o trabalho pedagógico e escolar. Mais do que promover uma capacitação contínua dos professores para o uso do material estruturado e de estratégias didático-pedagógicas na sala de aula, é papel dos formadores acompanhar e monitorar o trabalho escolar, bem como os resultados de aprendizagem das turmas dos professores que participam de sua formação. Cria-se

assim uma articulação entre formação continuada, avaliação e monitoramento, que permite a estruturação de uma rotina escolar capaz de fazer com que a escola entregue aquilo que promete, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental, interrompendo a reprodução da privação de acesso ao ensino escolar, tão comum em contextos educacionais como o brasileiro (CAEd, 2019, p.13).

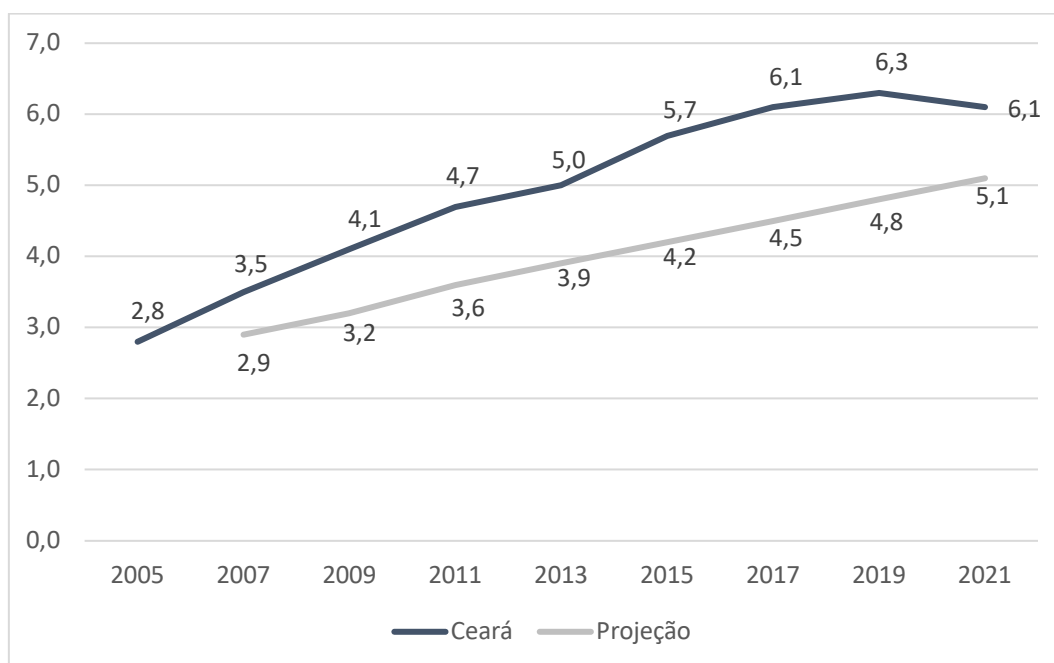
As políticas de descentralização e desconcentração foram essenciais para garantir a constituição desta robusta estrutura de gestão. Aliadas à pactuação de metas entre as diferentes instâncias de gestão da educação, seja por municípios, como é o caso do Ceará, ou por escolas e regionais, como é o caso de Minas Gerais, constituem-se em uma forma de incentivar a responsabilização em todos os níveis da burocracia. Já os mecanismos de incentivos, como os concedidos por premiações materiais e bonificações salariais, aprofundam as consequências simbólicas e reais da responsabilização.

Apesar das dificuldades que ainda enfrentam, e das próprias limitações deste modelo de gestão, os estados do Ceará e de Minas Gerais apresentam uma trajetória de explícita melhoria nos seus indicadores de rendimento e aprendizagem de estudantes matriculados na primeira etapa de escolarização obrigatória, sintetizados no Ideb dos anos iniciais, tanto na rede estadual quanto na média de todas as redes públicas de seus territórios. Ambos os estados já ultrapassaram a meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que já constava no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007, de atingir uma média de 6,0 pontos no Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental, valor de referência correspondente a um sistema educacional de qualidade comparável aos de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BRASIL/MEC, PDE, 2007, p.22).

O ano de 2007, no Ceará, em que se deu a criação do PAIC, e o ano de 2008, em Minas Gerais, em que se instituiu o PIP, marcam períodos de saltos na evolução do Ideb nas redes públicas educacionais de ambos os estados. O Gráfico 1, apresentado a seguir, evidencia tal evolução no estado do Ceará. De 2007 para 2009, o Ideb dos anos iniciais das redes públicas sobe 0,6 pontos. De 2011 a 2019, os anos iniciais continuam em um processo de evolução, atingindo o Ideb de 6,3 pontos. Apesar de uma mais recente desaceleração do ritmo de crescimento do índice, a partir de 2017, e de sua queda no período em que se deu a pandemia de Covid-19,

que teve início a partir de março de 2020, ele permanece em evolução até 2019 e acima da meta durante toda a série histórica.

Gráfico 1. Evolução do Ideb dos anos iniciais das redes públicas do Ceará (2005 a 2021)



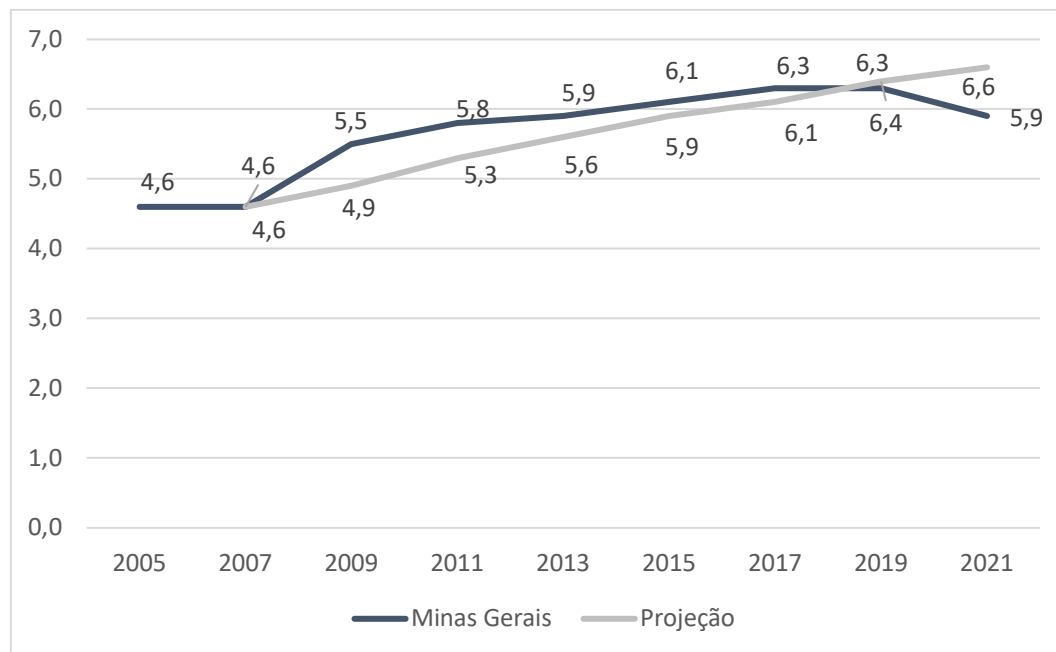
Fonte: de autoria própria a partir de dados extraídos do Ideb/Inep

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução do Ideb dos anos iniciais nas redes públicas de Minas Gerais. Observa-se que o início da evolução do índice se dá no mesmo período de criação do PIP, quando se tem o maior salto da série histórica, de 2007 a 2009. Quando comparado ao índice no Ceará, percebe-se uma aceleração menos acentuada, embora Minas parta de um patamar inicial mais elevado, o que pode ser considerado um dificultador para um crescimento muito acelerado²². Vê-se também que, de 2009 a 2017, o Ideb dos anos iniciais das redes públicas do

²² Como é explicitado no resumo técnico dos resultados do Ideb de 2019, publicado pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (DEED/INEP), as metas intermediárias do Ideb foram calculadas considerando o estágio de desenvolvimento educacional em que cada unidade considerada (escola, município, estado e país) se encontrava em 2005, no início da série histórica do índice. Como as trajetórias propostas são diferentes para cada unidade, seus esforços também serão distintos. Assim, conclui-se que “há algumas indicações de que a superação de metas pode ser, inicialmente, mais facilmente alcançada em unidades que possuíam Ideb mais baixos. A adoção de ações simples pode trazer resultados bastante positivos” (BRASIL/MEC/INEP/DEED, 2019, p.12).

estado manteve-se acima da meta, o que já não ocorre em 2019, após um recente período de estagnação e posterior queda mais acentuada, acompanhando a tendência do país nos resultados das avaliações realizadas após a pandemia.

Gráfico 2. Evolução do Ideb dos anos iniciais das redes públicas de Minas Gerais (2005 a 2021)



Fonte: de autoria própria a partir de dados extraídos do Ideb/Inep

A despeito de haver uma evidente correlação entre estas trajetórias de crescimento do Ideb e as ações do PAIC e do PIP nas redes públicas de ambos os estados, com os avanços acima mencionados, a pesquisa a respeito dos efeitos de cada um de seus elementos sobre a aprendizagem dos alunos ainda é incipiente. No caso do Ceará, segundo Correa, Bonamino e Cano (2021), estudos como os de Lavor e Arraes (2014), Costa e Carnoy (2014), Carneiro e Irffí (2014) e Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) estão entre os que procuram mensurar os efeitos do PAIC nos resultados de aprendizagem obtidos no estado. Os primeiros constataram que os resultados em língua portuguesa cresceram o dobro do esperado a partir da criação do programa, quando comparados a outros estados brasileiros no período de 2005 a 2011 (Correa et al, 2021, p.183). Já Costa e Carnoy, a partir de uma metodologia com grupos de controle formados por estudantes que não foram afetados pelas ações do programa, chegam à conclusão de que uma série de

iniciativas sob o guarda-chuva do PAIC representaram um crescimento de 40% a 50% nas notas de língua portuguesa e matemática dos estudantes cearenses na Prova Brasil de 2011 (idem, p.184). Carneiro e Irff (2014) e Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) se dedicam a avaliar os impactos específicos do Prêmio Escola Nota 10 sobre o conjunto de escolas beneficiadas, observando resultados positivos no desempenho dos estudantes, especificamente nos resultados de língua portuguesa dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental. Estes estudos apontam na direção do que Brooke e Rezende argumentam, de que

“a pouca pesquisa de que dispomos parece indicar que os instrumentos propostos pelo gerencialismo não conduzem ao desastre humanitário que seus críticos sugerem e que, apesar das contradições e ambiguidades, em alguma medida a organização da gestão em torno dos resultados da escola acaba rendendo frutos naquilo que o modelo promete, e que o professor mais valoriza – a aprendizagem dos alunos” (Brooke e Rezende, 2020, p.80).

Apesar desta inequívoca correlação entre a adoção das políticas gerencialistas e os ganhos de aprendizagem dos estudantes, é também incontestável que este modelo apresenta suas limitações, que podem e devem ser superadas. Uma das críticas mais frequentes às políticas de *accountability* refere-se às possíveis consequências negativas para o currículo escolar, desde o seu estreitamento às competências avaliadas nos testes à própria redefinição dos objetivos da escola, com a supressão de propósitos sociais, culturais e políticos mais amplos, que contribuam para a formação integral dos estudantes. Ainda, há argumentos embasados de que este modelo acarreta a perda de espaço para a criatividade do professor, em função da pressão por performatividade (Almeida, Stelzenberger, Gonçalves, 2012 *apud* Brooke e Rezende, 2020, p.82). Em artigo sobre o Acordo de Resultados em Minas Gerais, Araújo (2019) argumenta que a política de contratualização de resultados altera o modo como se compreende a produtividade da escola, “ditando formas de controle do trabalho educativo e conformando práticas curriculares” (Araújo, 2019, p.839). Trata-se da mesma crítica feita à estrutura da formação continuada atrelada à padronização curricular e a estratégias de intervenções pedagógicas, que acabam servindo como mecanismo de controle e regulação do trabalho escolar.

Outra crítica que recai sobre as políticas gerencialistas diz respeito à abrangência e sustentabilidade de seus efeitos. Correa, Bonamino e Cano (2021)

argumentam que não há clareza sobre a capacidade destas políticas de extrapolar seus resultados para além das séries avaliadas. No entanto, segundo os autores, embora presentes em menor número, os estudos que se dedicaram a investigar os impactos sistêmicos dos programas de *accountability*, isto é, que tentaram mensurar os efeitos desses programas sobre um conjunto mais amplo de indicadores das redes, em vez de considerar apenas o desempenho das escolas beneficiadas, demonstraram resultados um pouco mais significativos (Correa *et al*, 2021, p.181).

Todavia, os mesmos autores também afirmam que, no caso do Ceará, após a implementação do PAIC, observou-se uma crescente desigualdade interna no sistema escolar cearense. A pesquisa realizada indica que após o ano de 2007, ano de implementação do programa, os resultados de desvio padrão das proficiências dos estudantes do estado do Ceará, que até então eram próximos às médias da região Nordeste, passam a evoluir paulatinamente em direção à média nacional. Embora não conclusivos, os resultados da pesquisa demonstram um incremento na desigualdade interna do sistema escolar (*idem*, p.191). Uma hipótese levantada é a de que a competição entre escolas, estimulada por mecanismos como os de premiação e incentivo salarial, incita uma corrida que beneficia algumas escolas em detrimento de outras, produzindo, nestas últimas, efeitos de desestímulo.

Em suma, podemos sintetizar os avanços destas experiências no aumento do desempenho dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental nas últimas duas décadas, com a instituição de políticas de descentralização, padronização curricular, formação continuada, avaliação da aprendizagem, metas e incentivos. De outro lado, podemos também enxergar aspectos que apontam para um certo esgotamento deste modelo de gestão, como é o caso do tema da redução do currículo, da padronização e do controle do trabalho do professor, da própria sustentabilidade dos resultados dessas iniciativas nas etapas superiores do processo educativo e do risco de produção de desigualdades internas aos sistemas escolares. Como resumem Burgos e Bellato (2019), em artigo sobre o que chamam de pós-gerencialismo, em que ensaiam uma nova imaginação para a gestão de políticas educacionais, há dois principais desafios que explicitam os sinais de esgotamento do modelo gerencialista. De um lado, apesar dos avanços no esforço de qualificação profissional, identifica-se ainda uma resistência à mudança de comportamento profissional e a permanência de um perfil profissional de tipo personalista nas escolas (Burgos e Bellato, 2019, p. 924 *apud* Burgos e Canegal, 2011). De outro,

reconhece-se uma persistente dificuldade em se produzirem resultados mais consistentes e sustentáveis na aprendizagem dos alunos, que ultrapassem os anos iniciais do ensino fundamental.

4.4.

Síntese

Neste capítulo, investigamos mais detalhadamente os casos do Ceará e de Minas Gerais, a fim de compreender a experiência empírica do gerencialismo na educação brasileira. Esta investigação foi realizada por meio da análise de componentes centrais de suas principais políticas educacionais, mais especificamente os programas de alfabetização nos primeiros anos do ensino fundamental, o PAIC e o PIP. Os componentes focalizados foram: a descentralização e a desconcentração da gestão da educação; a padronização curricular, a intervenção pedagógica e a formação continuada de professores; a avaliação de resultados de aprendizagem e a definição de um sistema de metas; e os sistemas de incentivos e bonificação por resultados.

Ambos os programas apresentam a instituição, em maior ou menor medida, de um regime de colaboração entre o estado e os municípios; a produção e implementação de um material didático-pedagógico estruturado, que faz as vezes de currículo unificado, e seu alinhamento à formação de professores; a aplicação de avaliações de aprendizagem de caráter somativo e, especialmente, formativo, como é exemplo o Instrumental de Leitura, no Ceará; e a concessão de prêmios a escolas e seus profissionais, vinculados a critérios de produtividade e a resultados de aprendizagem. São, assim, marcos positivos da experiência gerencialista entre nós, a melhor expressão desta reforma na educação brasileira. A demonstração aqui empreendida é fonte empírica de reflexão sobre o gerencialismo em ato e seus limites.

Atualmente, muitos governos subnacionais no país permanecem orientados pelo modelo gerencialista de gestão pública. No caso das políticas de educação estaduais, assim como as municipais, prosperam políticas de responsabilização baseadas em testes, como aquelas que marcaram os anos 1980 e 1990 na Inglaterra e nos EUA. Decerto que tais políticas foram responsáveis por avanços significativos na educação nas últimas décadas no país, como inclusive exemplificam os casos do

Ceará e de Minas Gerais aqui analisados. Mas há também apontamentos críticos feitos a seu respeito, aqui brevemente explorados, que indicam os sinais de desgaste deste modelo de gestão.

No plano internacional, a pesquisa de que se dispõe, mesmo que apresente resultados controversos especialmente naqueles países com um ambiente de *accountability* mais saturado como é o caso dos EUA, sugere que a organização da gestão em torno de resultados produz efeitos positivos no que se refere à aprendizagem dos estudantes (Brooke e Rezende, 2020, p.78). No entanto, como vimos, há também críticas contundentes direcionadas ao modelo gerencialista de gestão, especialmente relacionadas à redução do espaço para a criatividade na sala de aula, derivada de uma pressão por performatividade, além de possíveis consequências negativas para o currículo, resultantes do uso excessivo da avaliação externa para fins de responsabilização e incentivo. De modo mais específico, tais consequências podem se dar quanto: a) à redefinição dos objetivos da escola, com sua redução ao predomínio de metas de aprendizagem; b) ao estreitamento do currículo efetivamente ensinado, com a concentração em áreas do conhecimento que são avaliadas; ou c) à mudança ou a padronização na didática de ensino, com uma orientação estrita para a realização de testes e provas. Outra consequência negativa, advinda especialmente da introdução de mecanismos de competição administrados, é um possível impacto segregacionista dentro do sistema escolar (Brooke e Rezende, 2020, p.80; Prado, 2011, p.270).

A literatura internacional mais recente em torno da imaginação reformista no campo da educação enfatiza aspectos centrais de uma abordagem que procura conciliar a perspectiva da reforma de larga escala com um ideal democrático de educação, a fim de atenuar os riscos das consequências supracitadas. Burgos e Bellato (2019) sistematizam esta literatura e chamam a atenção para três aspectos. Em primeiro lugar, valoriza-se o tema da cultura profissional. A constituição de espaços de troca profissional por meio do estímulo à criação das chamadas “comunidades de aprendizagem” tem o objetivo de fortalecer a cooperação e o sentimento de responsabilidade profissional do professor pelo resultado de seu trabalho. A construção de uma maior capacidade profissional no nível da escola é tida como uma forma de assegurar mais sustentabilidade aos resultados de aprendizagem (Darling-Hammond, 2009; Hopkins, 2010). Para isto, evidentemente, o papel do professor torna-se central.

Também se põe ênfase no equilíbrio entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up* de implementação e gestão de políticas públicas, apostando na participação e no papel dos chamados “burocratas de nível de rua”, aliado a formas de coordenação e avaliação. Segundo Burgos e Bellato (2019), trata-se de buscar pontos de equilíbrio “que assegurem que processos de mudança não cancelem a responsabilidade e o compromisso com a escolarização, tampouco a criatividade e a valorização do contexto, o que pressupõe a participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar” (Burgos e Bellato, 2019, p.927). Abre-se espaço para a discricionariedade, sem que os processos de reforma deixem de ser conduzidos de modo sistêmico. Por fim, aposta-se em uma concepção ampliada de liderança, mais especificamente na ideia de um sistema de lideranças, capazes de mediar e articular as necessidades e particularidades locais com as diretrizes do vértice da administração educacional. Neste modelo, o poder, antes concentrado nas mãos do diretor escolar, é compartilhado entre os profissionais da escola.

No contexto nacional, como nos lembra Paes de Paula (2005), com o processo de redemocratização os brasileiros se empenharam em construir um projeto político e um modelo de gestão capaz de tornar o país mais aberto às necessidades de seus cidadãos, mais atento ao interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Firmaram-se, assim, dois projetos em desenvolvimento e disputa: o modelo gerencial e o modelo societal de administração pública (Paes de Paula, 2005, p.38). O modelo gerencial foi aqui bem destrinchado. Já a vertente societal se apresenta como um modelo de gestão alternativo, embora ainda muito pouco aplicado na prática, com a exceção de algumas experiências localizadas, principalmente relacionadas à participação social. Sua origem está ligada à tradição de mobilização social brasileira, na qual transitavam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as ONGs.

Segundo Paes de Paula, no pensamento dos intelectuais ligados a esta vertente, ela se manifesta na defesa da esfera pública não estatal, que está intimamente relacionada com a criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos (Paes de Paula, 2005, p.40). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as experiências como o Orçamento Participativo são exemplos deste modelo. Desta forma, enquanto o modelo gerencial está mais identificado com as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da educação

pública, a vertente societal enfatiza seu aspecto sociopolítico. Trata-se de uma abordagem de gestão que prevê um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclua os diferentes sujeitos sociais.

Este modelo guarda relações com o conceito de redes de políticas utilizado por Sonia Fleury (2005) para abordar a existência de estruturas policêntricas, envolvendo diversos atores e organizações vinculados entre si a partir de objetivos comuns, que se assentam em um poder compartilhado e em relações horizontalizadas. Autores como Miller (1994, p.379, *apud* Fleury, 2005, p.79) compreendem que as redes constituem uma nova forma de organização social, distinta tanto do mercado como das formas hierárquicas. Trata-se, portanto, de uma tentativa de responder ao modelo pós-burocrático, mas sem as amarras do modelo gerencialista que, onde foi mais consequente entre nós, pendeu a favor de um modelo mais rígido, ainda considerado “*top-down*”, de gestão de políticas públicas. Segundo Fleury, a concepção da gestão em rede também é inovadora para os estudos de gestão, a partir da qual se pode superar a dicotomia entre administração e política: “passa-se a incluir o contexto decisório multijuridicional e os vários *mix* entre autoridade central e local, as redes de relações interpessoais e organizacionais e o envolvimento do setor governamental e do não governamental” (Marando e Florestano, 1990 *apud* Fleury, 2005, p.80).

No texto de 2005 sobre os modelos gerencialista e de gestão social, Paes de Paula enfatizava que o fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate político em torno do modelo de desenvolvimento brasileiro refletia a clássica dicotomia entre a política e a administração, que cerca a gestão pública. O trabalho de doutorado da cientista social Marcele Frossard (2020), que investigou as raízes epistemológicas dos diferentes discursos sobre a BNCC, é um interessante demonstrativo destas disputas. A pesquisadora identificou quatro grandes grupos de atores com posicionamentos distintos a respeito da política pública em questão: 1) organizações e associações de ensino e pesquisa; 2) representantes governamentais; 3) organizações da sociedade civil; e 4) fundações empresariais. Frossard argumenta que enquanto os grupos 2 e 4 participaram mais efetivamente na elaboração das diferentes versões do documento e apresentaram afinidades ideológicas na defesa da BNCC como instrumento norteador para um Sistema Nacional de Educação que garanta o direito à educação e a melhoria da aprendizagem, os grupos 1 e 3 vinculam a BNCC a interesses privatistas de

obtenção de lucros de setores da sociedade, além de criticarem principalmente a questão da ausência de participação no desenho e na formulação da política e a falta de interlocução com o MEC. Não obstante, a autora chama atenção para o fato de que todos os diferentes grupos parecem concordar quanto a uma concepção de qualidade da educação, utilizando como recurso argumentativo o arcabouço legislativo vigente, como a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e o PNE 2014-2024. Frossard ressalta que “os grupos concordam sobre as áreas de incidência para promover uma educação de qualidade, como a formação de professores, e discordam sobre o modo de condução dessas reformas e atualizações” (Frossard, 2020, p.89).

Trata-se, portanto, de um mapeamento do debate que está posto no campo da educação, em torno de uma política específica, a BNCC. Serve de exemplo para evidenciar o pano de fundo das discussões que influenciam diretamente a elaboração de políticas públicas, exercício que também proporemos adiante, de maneira distinta. No próximo capítulo, exploraremos o debate intelectual em torno de políticas públicas como as aqui apresentadas, exemplos da reforma gerencialista na educação brasileira. A pesquisa empírica que realizamos permitirá iluminar os limites do próprio debate acadêmico, que, como vimos, está articulado em arranjos que envolvem movimentos e instituições. Nos deteremos sobre como essas diferenças entre o modelo societal e o modelo gerencial, que foi política e institucionalmente construído entre nós, vai se manifestar do ponto de vista do debate mais acadêmico, liderado por autores-chave no campo da gestão educacional no país. O suposto é que a discussão pode indicar pistas para a compreensão dos avanços e limites do reformismo gerencialista entre nós e, mais especificamente, de políticas como o PAIC e o PIP.

5.

O debate brasileiro em torno da gestão da educação: um descompasso entre a discussão acadêmica e a agenda reformista do Estado

Introdução

Neste capítulo, analisamos a chegada do gerencialismo no debate público brasileiro sobre a educação, para compor um quadro geral de suas repercussões entre nós, somado ao exame da assimilação deste ideário no desenho e na implementação de políticas públicas educacionais no país, realizado no capítulo anterior. A intenção, aqui, é verificar como esse processo que foi política e institucionalmente construído vai se manifestar do ponto de vista do debate mais acadêmico acerca da gestão educacional e escolar no país e analisar suas especificidades, que decerto influenciaram o desenho e a implementação de políticas públicas como as que acabamos de ver. Para isso, realizamos um amplo mapeamento dos principais autores e obras que constituem o núcleo duro da bibliografia de referência no campo da gestão escolar no país, cujos resultados serão objeto central deste capítulo. Poderemos, assim, observar como se deu a importação do gerencialismo na discussão nacional sobre a educação e sua assimilação pelo campo da administração escolar entre nós.

Como objetivo geral, procuramos investigar a hipótese de trabalho que se refere à recepção deste debate sobre a gestão educacional e escolar no Brasil e como ele é influenciado pelo deslizamento semântico da noção de administração para a de gestão escolar e sua crítica entre nós, dando lugar à constituição de duas linhagens de pensamento no campo da educação, que se manifestam tanto no debate público quanto na formulação e implementação de políticas públicas educacionais. De um lado, a sobrevivência de uma vertente que se afirma nos anos 1980 e 1990, no bojo do processo de redemocratização do país, que traz a expectativa de que a universalização do acesso à educação e a estruturação de uma escola pública aberta às camadas mais populares da sociedade funcionasse como um novo espaço social de realização da democracia. Tal vertente enquadra o debate sobre a gestão escolar em uma perspectiva de mudança social mais ampla, recusando-se a enfrentar os elementos mais práticos e cotidianos da escola sem relacioná-los a uma perspectiva

contextual socioeconômica. De outro lado, uma vertente aliada ao reformismo que assimila os princípios da reforma gerencialista que chega ao país nos anos 1990 e se fortalece nas primeiras décadas dos anos 2000, apresentando-os muitas vezes de maneira manualizada e descontextualizada.

Assim, nosso argumento é o de que o campo da educação é capturado por duas grandes correntes de pensamento, associadas a distintos modelos de gestão, os quais não são abertamente colocados em discussão. Nossa hipótese é a de que o debate entre essas duas vertentes permanece esterilizado, preso a impasses discursivos. Exploraremos também uma segunda hipótese, desta derivada: a de que o debate público sobre a educação se ressentir de um nível de discussão que possa ajudar a construir modelagens de gestão que sejam mais responsivas aos problemas correntes enfrentados pelos sistemas de ensino públicos no país.

A análise de Guerreiro Ramos realizada no capítulo 2, em torno da moderna noção de racionalidade e sua centralidade para a teoria das organizações, é elucidativa da discussão aqui proposta. Para o autor, a noção de “razão” é uma corruptela do sentido do termo tal qual foi entendido e empregado ao longo da história, até a prevalência do que chama de uma sociedade centrada no mercado. Baseada em uma noção de racionalidade instrumental que é inerente à ciência social ocidental moderna, reduzida ao cálculo utilitário de consequências, a teoria da administração se caracterizaria por uma “ingênua objetividade”, no sentido de apresentar uma visão limitada e unidimensional sobre a organização da vida humana associada, apanhada numa trama de interesses práticos imediatos, particularmente característica do sistema de mercado (Guerreiro Ramos, 1996, p.2).

Guerreiro mobiliza autores do cânone da teoria social e mais especificamente a teoria da ação – recorrendo a Weber, Habermas, Marx, Hobbes, Adam Smith, Herbert Simon e Frederick Taylor, entre outros – para problematizar as premissas epistemológicas da análise organizacional do campo da administração, que, segundo o autor, está edificado sobre a noção de racionalidade formal e instrumental que domina a moderna ciência social. Esta noção conduz a pontos cegos, evidentes na identificação do comportamento econômico como constituindo a totalidade da natureza humana, e na falta de clareza acerca da compreensão do papel da interação simbólica no conjunto dos relacionamentos interpessoais (idem, p.121). Para o autor, toda teoria administrativa está lastreada em uma teoria social mais ampla, que deve ser levada em consideração. Se aplicada à educação, esta

postulação guarda relação com a máxima de Paulo Freire sobre a natureza política da educação e, portanto, a impossibilidade de sua neutralidade. Isto é, toda educação pressupõe a adesão a um partido pedagógico, uma visão de mundo que é política: educar implica sempre optar por valores (Santiago e Neto, 2021, p.150).

É com base nesta concepção de Guerreiro Ramos que compreendemos que o campo da administração tende a assumir que há uma racionalidade que não é porosa ao mundo social, que está dada por uma lógica própria. A partir desta perspectiva sociológica, o autor aponta as especificidades da racionalidade administrativa que impera na teoria das organizações, incluindo aí as organizações educacionais, uma racionalidade que é, de certa maneira, “dessociologizada” – descontextualizada e instrumentalizada. Esta visão restrita e utilitarista da ideia de racionalidade, portanto, é uma armadilha para a qual o debate no campo da administração escolar no Brasil precisa estar vigilante. Assim, nossa contribuição pretende se dar na direção de apontar essa armadilha e lançar luz sobre as lacunas e os silêncios no debate público sobre a educação que ela faz perdurarem. Para encarar esta discussão e explorar as hipóteses centrais deste trabalho, organizamos este capítulo em três seções, que visam contextualizar a apresentação dos resultados de uma pesquisa empírica em torno da bibliografia predominante no campo da administração educacional e escolar, já anteriormente anunciada.

Começamos, na seção 5.1, por uma reconstituição da passagem da noção de administração para a de gestão escolar e sua difusão no Brasil, que consideramos elucidativa de parte da atual configuração do campo da gestão escolar no país. Tal passagem semântica, estimulada pela crítica ao funcionamento do modelo burocrático em toda parte, foi aqui confundida por um processo de hibridização de campos discursivos, que contribuiu para aprofundar a “dessociologização” do debate no campo educacional. Isto porque procurou enquadrar a educação em uma linguagem advinda da administração e da teoria organizacional vigente, e ao mesmo tempo associá-la ao ideário democrático, marca do período de redemocratização do país, sem, entretanto, apresentar os pressupostos e encarar as contradições entre as

origens de ambas estas gramáticas, que permanecem como que “caixas pretas”²³ no debate público. Trata-se de uma onda que chega na educação e esvazia o campo da administração educacional, pois não discute suas próprias bases teóricas e valorativas, embaralhando gramáticas distintas. De outro lado está a sobrevivência de uma corrente que é devedora de uma perspectiva crítica que tem origens distintas, como ainda veremos, e que se fortalece em reação à assimilação deste ideário gerencialista, que acusa a educação de servir a interesses dominantes na sociedade e quer transformá-la para a superação da atual organização econômica e social, fazendo da escola um espaço autônomo de resistência crítica ao sistema capitalista. Assim é que o campo polarizado permanece pouco fértil ao desenvolvimento de uma ciência da administração educacional que seja mais empírica e aplicada, que possa estudar processos e se debruçar sobre dinâmicas que se passam no chão da escola.

Esta discussão é exemplificada em seguida, na seção 5.2, na qual apresentamos a metodologia e os resultados da pesquisa empírica realizada sobre o debate brasileiro atual em torno da gestão escolar, a partir de um mapeamento da bibliografia principal dos cursos de gestão da educação no Brasil, em nível de graduação – com grau de licenciatura em Pedagogia – e, especialmente, de pós-graduação. Metodologicamente, consideramos a bibliografia dos cursos de formação profissional em gestão da educação uma fonte primordial para a análise da composição do debate brasileiro atual acerca da gestão escolar, por serem direcionados a habilitar mestres e especialistas na área, além de profissionais de ensino superior que ocupam²⁴ e ocuparão posições distintas nas burocracias públicas educacionais. Ao todo, mapeamos 66 cursos em nível de graduação e de pós-graduação *stricto e lato sensu* ofertados atualmente por instituições públicas e privadas em todas as regiões do país, 258 disciplinas e 3.339 referências

²³ Em sua obra intitulada “A ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora”, publicada em 1987, o filósofo e sociólogo francês Bruno Latour utiliza a metáfora de “caixas pretas” para analisar o processo de construção do conhecimento, a partir da progressiva produção de “fatos científicos” ou “artefatos técnicos”, discussões encerradas que se tornam asserções indiscutíveis, por mais controversa que seja sua história (Latour, 2000, p.14).

²⁴ Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2021, mais de 227 mil professores que atuam na educação básica frequentam um curso de ensino superior no Brasil, e 38% deles cursam Pedagogia (Censo da Educação Superior/Inep, 2021).

bibliográficas, de 1.424 autores distintos. Os resultados, apesar de não exaustivos, pareceram muito frutíferos.

Este mapeamento nos permitiu chegar ao que consideramos o coração da bibliografia nacional sobre o tema, e então explorar algumas de suas características centrais, na seção 5.3. A pesquisa esclarece a composição do campo da gestão educacional e escolar entre nós, evidenciando a presença preponderante de duas correntes de pensamento, como já anunciamos, formuladas entre meados dos anos 1980 e a primeira década dos anos 2000. De um lado, a importação do ideário gerencialista, que embaralha a tópica dos resultados com aspectos particulares do contexto nacional, como o enfrentamento ao patrimonialismo e a assimilação da necessidade de maior participação na escola, influência do ambiente de abertura democrática em que se vivia. De outro, uma corrente mais crítica, próxima ao modelo societal de administração pública descrito por Paes de Paula (2005) e, portanto, devedora de um ideário que antecede à completa universalização do acesso à educação básica entre nós, que discute a gestão educacional a partir de um papel predominantemente político, de reconstrução democrática da sociedade, também uma marca deste período. Trata-se de duas doutrinas, no sentido de que são interpretações de uma gramática mais ampla, como exploraremos adiante, que não dialogam entre si, o que impede a formulação de controvérsias²⁵ construtivas no campo da gestão escolar, preso a esta polarização estéril.

Pretendemos, fundamentalmente, com este trabalho que, segundo nossa proposta analítica, contrapõe os dois grandes partidos que constituem o debate sobre gestão escolar que se formaliza no campo da educação brasileira, iluminar as lacunas existentes, que dizem respeito à discussão sobre como fazer valer o direito à aprendizagem em uma escola democrática. A forma como se organizam os dois eixos principais de estruturação de uma imaginação sobre a educação não promove

²⁵ Bruno Latour enfatiza a importância de estudar controvérsias na ciência como uma forma de entender como o conhecimento científico é produzido e validado. Assim, sugere que ao examinar as maneiras pelas quais diferentes grupos se envolvem em debates e negociações, podemos obter insights sobre os fatores sociais e culturais que moldam o conhecimento científico. O autor define a noção de “controvérsia” como o efeito de diferentes sentenças de modalidade, de afirmações que conduzem a direções opostas. Uma discussão aberta, dotada de incertezas e contestações, por oposição à “caixa preta” à qual já nos referimos anteriormente. A partir do princípio de que “a construção de fatos e máquinas é um processo coletivo”, Latour argumenta que é por meio do estabelecimento de controvérsias que se move a ciência, arregimentando aliados e formulando e reformulando novas “caixas pretas” (Latour, 2000, p.45,58).

controvérsias relevantes para enfrentar as mudanças que se aprofundam ainda mais em face da revolução digital que já se faz presente, provocando transformações radicais na relação entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado. O próprio debate público em torno do tema se fragiliza, em consequência da esterilidade da discussão especializada e de sua dificuldade de enfrentar determinadas questões, como procuraremos explorar adiante.

5.1.

A passagem da noção de administração para a de gestão escolar

Primeiramente, nos deteremos mais especificamente na análise acerca da passagem semântica da noção de administração para a de gestão, especialmente no campo educacional, para chegar à constituição do debate mais específico proposto pelo cânone deste campo do conhecimento no país, a partir dos resultados de uma pesquisa empírica, debatida nas próximas seções deste capítulo. Com inspiração na obra de Guerreiro Ramos (1996), que ilumina os fundamentos da razão moderna e sua influência sobre a teoria da administração, busca-se compreender, enfim, como se deu a mudança de ênfase de uma concepção de administração educacional para a de gestão educacional, e suas implicações no cenário brasileiro.

De modo geral, os estudos que se dedicam a realizar uma espécie de genealogia do conceito de gestão educacional²⁶ abordam a maneira pela qual a noção de desenvolvimento impulsionou a emergência da “administração científica²⁷”, que se torna dominante no contexto do pós-guerra, da chamada planificação democrática perpetrada pelo *Welfare State*. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seu braço voltado para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1945, assim como a instituição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, evidenciam a centralidade do tema do desenvolvimento econômico e social das nações do Ocidente, bem como

²⁶ Drabach (2009), Klaus (2011); Lück (1996; 2009); Souza (2006; 2008).

²⁷ A noção de “administração científica” (Perel, 1977; Treckel, 1967) representa o enfoque utilizado no campo da administração nos anos 1970, cujos precursores foram Frederick Taylor (1856-1915) e Jules Henri Fayol (1841-1925), ainda no início do século XX. Nesta perspectiva, a administração é encarada como um processo racional e mecanicista de organização, que corresponderia ao comando e controle de uma cadeia hierárquica de empregados e unidades de ação (Lück, 1996).

a necessidade da intervenção e da administração para a sua perseguição, especialmente nos países considerados subdesenvolvidos.

A educação, então, passa a ser condição fundamental para o desenvolvimento das nações – e a célebre Teoria do Capital Humano²⁸ tem grande influência sobre este processo. O pressuposto é o de que a administração coloca em funcionamento um conjunto de práticas que são utilizadas estrategicamente por governos porque possibilitam maior planejamento, planificação e modernização, inclusive dos sistemas educacionais. Tais práticas e estratégias da “administração científica”, aliadas aos poderes estatais, produziram uma forma de organização da vida humana associada, do pós-guerra até o início da década de 1970, que é marcada pela solidez, pela separação entre trabalho e vida pessoal, pela rigidez dos processos e pela burocratização institucional, a fim de garantir que a escola pudesse adequar-se às novas necessidades de um mundo em desenvolvimento, sob o prisma da industrialização e da sociedade de massas²⁹ (Drabach, 2009, p.52; Klaus, 2011, p.156).

Essa concepção de administração adentra o mundo da educação e institui uma forma de organização dos sistemas escolares, no mundo e, especificamente, no Brasil, onde o debate é inaugurado pelos estudos de tradicionais educadores e intelectuais brasileiros na área da educação, como o pernambucano Antônio de Arruda Carneiro Leão (1945), o paulista José Querino Ribeiro (1952), o carioca Manoel Lourenço Filho (1963) e o baiano Anísio Teixeira (1961; 1964). Isto é, a defesa da importância da administração escolar aporta no país por meio de alguns dos patronos da Escola Nova e signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova intitulado “A reconstrução educacional do Brasil”, lançado em 1932, que já mencionava “a falta de ‘espírito filosófico e científico na resolução dos problemas da administração escolar’” como principal responsável pela “desorganização do aparelho escolar” (MANIFESTO, 1932 *apud* Drabach, 2009). Estes autores são identificados com o “enfoque tecnocrático” da administração escolar, que enfatiza seus aspectos organizacionais e comportamentais, derivado da mesma vertente dos

²⁸ A Teoria do Capital Humano é baseada na noção de que o ritmo do crescimento econômico e social dos países se deve, em grande medida, ao capital humano, ao nível de escolarização de sua população (Brooke, 2012, p.55).

²⁹ Este processo foi mais bem explorado no segundo capítulo desta tese de doutorado.

estudos da administração pública do período (Drabach, 2009, p.52; *apud* Sander, 1995, p.14).

Os estudos nesta área específica no país foram estimulados nas décadas subsequentes com a criação da disciplina e cadeira de Administração Escolar na Universidade de São Paulo (USP) e no antigo Instituto de Educação do Rio de Janeiro (IERJ), e ganharam dimensão de problemas de ordem pública no período pós-segunda guerra mundial, especialmente com a criação, em 1961, da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, a atual Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), entidade líder da sociedade civil organizada no campo das políticas públicas e do governo da educação (*idem*). A noção de administração escolar no Brasil é assim associada, no período imediato do pós-guerra, ao modelo de gestão do Estado burocrático, inspirada nas teorias organizacionais do fordismo e do keynesianismo (Klaus, 2011, p.105). A adoção da mesma racionalidade da divisão do trabalho da produção econômica, apesar de ter representado avanços diante do contexto em que foi concebida, fortaleceu uma concepção um tanto ingênua, segundo Souza (2006), de que o domínio do aspecto racional da administração escolar conduziria ao alcance de seus objetivos institucionais.

No entanto, como vimos nos capítulos iniciais desta tese, mudanças contextuais em âmbito global provocaram uma série de discontinuidades nas formas de governo nas décadas de 1970, 1980 e especialmente 1990, que são acompanhadas do deslocamento semântico da noção de administração para a de gestão. A partir principalmente da década de 1980, a rigidez, a centralização e a burocratização serão fortemente questionadas, como já vimos, o que tem repercussões para o antigo enfoque conceitual da “administração científica”, associado a técnicas e cadeias hierarquizadas e impessoais de comando e controle, supostamente anacrônicas. É a partir destas críticas ao enfoque técnico no conceito e na prática da administração escolar que começa a surgir, na literatura deste campo, o conceito de gestão escolar (Drabach, 2009, p.60).

A noção de gestão comporta uma atividade de caráter mais flexível, em oposição ao cumprimento de processos predeterminados, o que pressupõe a capacidade de gerência do indivíduo e, portanto, sua capacidade de liderança. Ainda, a compreensão das áreas de atuação da gestão é também alargada, compreendendo tanto ações de natureza técnico-administrativa como atividades de

natureza pedagógico-curricular, em torno de objetivos educacionais comuns. Dois documentos publicados na década de 1990 no contexto regional e nacional são indicativos desta mudança e de sua assimilação por aqui, bem como da centralidade que o tema passa a adquirir no debate público do período: o estudo intitulado “Educação e Desenvolvimento: eixo da transformação produtiva com equidade” (Cepal/Unesco, 1992) e o “Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003” (MEC/Unesco, 1993). Em ambos os documentos, a gestão ocupa lugar estratégico na reorganização dos sistemas educacionais, do Estado e da sociedade. Eles também apontam para a importância das medidas de avaliações de larga escala, da descentralização, da flexibilidade e da participação (Klaus, 2011, p.83).

Interessante notar que as apreciações críticas ao modelo vigente até então são feitas por diferentes setores da sociedade: tanto pelas chamadas correntes críticas do final dos anos 1970 e 1980 – que, a partir de um enfoque mais sociológico (Drabach, 2009, p.52; *apud* Sander, 1995) questionavam a falta de participação da sociedade civil, demandando a democratização do acesso à educação, a gestão democrática e o respeito à diversidade –, quanto pelas correntes mais liberais – que demandavam maior eficiência, descentralização de responsabilidades, pensamento estratégico e avaliação da qualidade do serviço prestado. Muitos movimentos sociais, políticos e econômicos, no decorrer dos anos 1960, 1970 e 1980, travaram lutas por mais autonomia no nível do sujeito, por mais participação e por menos Estado e burocracia (Klaus, 2011, p.106). Assim, de uma concepção que parte de um modelo hierárquico de produção e de um Estado centralizador, passa-se a dar ênfase, de um lado, ao trabalho coletivo e à participação e, de outro, à autonomia e à descentralização.

Especificamente no caso brasileiro, em pleno processo de abertura político-democrática, esta passagem do predomínio da noção da administração para a de gestão e sua concepção mais alargada deu lugar ao desenvolvimento do conceito de gestão democrática e participativa, que está inclusive posto com um dos princípios que devem reger o ensino público, no inciso VI do art. 206 da Constituição Federal de 1988. Aqui, a escola é vista como uma organização social, formada por pessoas que realizam atividades administrativas e pedagógicas com uma finalidade em comum, a partir de relações interpessoais democráticas (Libâneo, 2001, p.220). Esse contexto produziu o que Viviane Klaus designa como uma “hibridização” desses dois campos discursivos, que convergiam em duas questões essenciais: a

demanda por mais liberdade individual, direito à diferença e equidade, de um lado, e a demanda por menos Estado, menos autoritarismo e burocracia e mais participação e flexibilidade, de outro. Mais recentemente, argumenta a autora, as fronteiras entre estes dois campos são pouco nítidas no debate, “havendo uma hibridização muito grande entre discursos de diversas matizes” (Klaus, 2011, p.196).

Assim, em sintonia com esta análise de Klaus, pode-se pressupor que a atual noção de gestão escolar é fruto dessa hibridização ou amálgama, embaralhando as tópicas dos resultados, da eficiência e da eficácia, advindas da teoria da administração e da gramática do mercado, com as da participação e da autonomia, em voga no contexto de abertura democrática – colaborando para a formação de uma perspectiva em certa medida doutrinária em torno da gestão escolar. Argumentamos aqui que, atualmente, essa perspectiva ocupa lugar central na bibliografia brasileira sobre o tema, na qual impera sob a oposição de uma corrente crítica, que se afirma nos anos 1980 e sobrevive no universo acadêmico – mesmo que venha perdendo espaço –, e que prega uma administração escolar voltada para uma transformação social a partir da escola pública, contrapondo-se ao que considera o caráter conservador de uma vertente pautada na racionalidade capitalista. Tal perspectiva crítica se pauta em princípios como a autonomia da escola e do professor, o papel deste último como transmissor de uma concepção de mundo e a recusa de subordinação das escolas a interesses econômicos.

A fim de confirmar esta hipótese, formulada a partir de uma percepção empírica e então difusa a respeito desta configuração, nos colocamos o desafio de realizar um mapeamento o mais abrangente possível da literatura brasileira sobre gestão educacional e escolar, especialmente aquela utilizada em programas de formação para profissionais da área, em nível de pós-graduação *lato* e *stricto sensu* e de graduação com grau de licenciatura em Pedagogia. O suposto é a de que ainda hoje dominam o campo da gestão educacional estas duas correntes, advindas de tradições distintas do pensamento, que coexistem sem que se ponham verdadeiramente em diálogo.

5.2.

A bibliografia principal dos cursos acadêmicos de gestão escolar: um levantamento da estruturação do debate sobre a gestão da educação no Brasil

A pesquisa aqui empreendida teve o objetivo de identificar as principais referências bibliográficas do campo da gestão da educação básica no Brasil, a fim de mapear o debate atual sobre o tema. A opção metodológica para a constituição deste quadro geral foi a realização de incursões nas bibliografias nacionais recorrentes dos principais programas de formação de mestres e especialistas em gestão escolar e educacional, além de cursos de formação de profissionais de nível superior que são ou eventualmente se tornarão diretores escolares ou profissionais das burocracias dos sistemas de educação básica pelo país.

5.2.1.

Opções metodológicas

A coleta de dados para a pesquisa foi realizada em duas etapas. Começamos por mapear os cursos em gestão na área de educação básica pelo país, em nível de pós-graduação, mais especificamente de especialização *lato sensu* e mestrado profissional, nas modalidades presencial, semipresencial e a distância, voltados a futuros ou atuais profissionais das redes públicas de ensino brasileiras. Em relação aos cursos de especialização *lato sensu*, partimos do Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Ensino Superior – Cadastro e-MEC³⁰, do Ministério da Educação (MEC), e realizamos um recorte específico dos cursos ativos em “Gestão Escolar” ou “Gestão Educacional” na Área Geral de Educação, com carga horária de 360 a 495 horas, que já tiveram pelo menos cinco egressos até o ano de 2022. São 392 cursos na área de “Gestão Escolar” e mais 180 na área de “Gestão Educacional”,

³⁰ O Cadastro e-MEC integra o Sistema e-MEC, regulamentado pela Portaria Normativa nº 21, de 21/12/2017, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de ensino, do Ministério da Educação (MEC). O cadastro reúne a base de dados oficial dos cursos e Instituições de Educação Superior - IES, independentemente de Sistema de Ensino. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 12 de julho de 2022.

somando um universo de 572 cursos de especialização *lato sensu*. Já com o intuito de mapear os cursos de mestrado profissional, recorreremos à Plataforma Sucupira³¹, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), autarquia do MEC responsável pelo Sistema Nacional de Pós-Graduação *stricto sensu* no Brasil (SNPG). Os dados da plataforma indicam que há 49 programas de mestrado profissional na “área de conhecimento” de Educação, dos quais dez são mais estritamente relacionados ao tema da gestão da educação básica³².

O levantamento bibliográfico destes cursos foi iniciado com base em buscas livres na internet, guiadas pelos termos “curso” ou “pós-graduação” em “gestão escolar” ou “gestão educacional” e pela varredura em *sites* de programas de pós-graduação do universo de instituições incluídas no cadastro, a partir de dois critérios principais, o foco em universidades públicas e privadas de qualidade reconhecida e sua distribuição geográfica, a fim de garantir a maior diversidade possível à amostra final. Uma primeira constatação logo se deu a partir das pesquisas iniciais: enquanto os cursos ofertados por universidades particulares apareciam em um maior número de resultados de busca, nos *sites* das instituições públicas era mais fácil encontrar as informações pesquisadas, como o programa ou projeto pedagógico, as ementas de disciplinas e a bibliografia dos cursos de gestão escolar. Nos *sites* das instituições públicas federais, especialmente, as informações estavam mais frequentemente disponíveis e o acesso era mais simples. Assim, ainda nesta primeira etapa, nos casos em que tais informações não estavam publicizadas na internet, realizou-se contato com as instituições de ensino e coordenações departamentais e de programas por outros canais institucionais como e-mail, *WhatsApp*, Fale Conosco e ouvidorias. Contudo, em algumas respostas foi possível perceber uma desconfiança em disponibilizar o conteúdo das bibliografias, em outras a impressão

³¹ A plataforma Sucupira foi concebida para a execução da avaliação do SNPG e contém dados dos cursos avaliados e reconhecidos pela Capes. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoAreaAvaliacao.xhtml>. Acesso em: 12 de julho de 2022.

³² Estes dez programas de mestrado profissional na área conhecimento da Educação relacionados especificamente ao tema da gestão da educação básica são ofertados pelas seguintes instituições: Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), Universidade de Araraquara (UNIARA), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) e Universidade Nove de Julho (UNINOVE) (Capes, Plataforma Sucupira, 2022).

era a de que não havia uma bibliografia previamente definida, ficando esta a cargo do docente que fosse ministrar o curso.

Inicialmente, foram mapeadas informações básicas de 176 cursos em nível de pós-graduação em gestão escolar ofertados por 159 instituições de ensino superior públicas e privadas no país, e, sempre que possível, realizadas solicitações de informações mais detalhadas pelos canais institucionais disponíveis, que somaram 110 contatos por meios diversos. Deste mapeamento, conseguimos obter informações completas acerca das ementas, disciplinas e referências bibliográficas de 27 cursos em nível de pós-graduação *lato sensu*, que integram nossa amostra – isto é, 15% do total inicialmente mapeado e quase 5% do total de cursos ativos cadastrados no portal do MEC. Além destes, integram nossa amostra de cursos em nível de pós-graduação três mestrados profissionais na área, sendo dois deles especificamente relacionados ao tema da gestão da educação básica, o que representa 20% dos mestrados profissionais em gestão da educação em vigência no país, e 6% de todos os mestrados profissionais na área de Educação. Deste universo de 30 cursos de pós-graduação, de *lato* e *stricto sensu*, 17 são ofertados por instituições públicas, e outros 13 são ofertados por instituições privadas ou filantrópicas sem fins lucrativos, como é o caso das Pontifícias Universidades Católicas (PUCs). Vale ressaltar que uma parte das instituições oferece mais de um curso de pós-graduação em gestão escolar, o que nos pareceu um achado interessante, indicando sua especialização em um certo nicho do mundo acadêmico.

Além do mapeamento dos cursos de pós-graduação, optamos por aprofundar nossa investigação e procurar cercar o debate sobre o tema da gestão escolar, em uma segunda etapa de pesquisa, com uma incursão nas disciplinas mais afeitas ao tema da gestão nos principais cursos de Pedagogia do país. Sabemos, no entanto, da imensidão deste universo, uma vez que Pedagogia é o maior curso de graduação em licenciatura do Brasil, concentrando quase 50% das matrículas nessa modalidade de ensino, com quase 800 mil alunos, e vem ultrapassando, inclusive, os cursos de Direito e de Administração, que há dez anos vem ocupando, junto com o de Pedagogia, as posições de cursos de graduação com maior número de matrículas, ingressantes e concluintes. São 1.853 cursos de Pedagogia ofertados em todas as regiões do país, 73% deles por instituições privadas (Censo da Educação Superior, 2021). Posto isso, nossa intenção não foi a de esgotar todas as referências bibliográficas de todos os cursos de Pedagogia, mas a de selecionar aqueles mais

centrais, de maior qualidade e prestígio, que muitas vezes servem de modelo para os demais.

Para isso, orientamos nossa busca inicial pelos cursos ofertados por instituições que integram dois renomados *rankings* universitários, um internacional e outro nacional. De um lado, a atual edição de um dos principais levantamentos das melhores instituições de ensino superior do mundo, o “*QS World University Ranking 2023*”³³, em que estão 35 universidades brasileiras, entre públicas e filantrópicas. De outro, a edição de 2019, última disponível, do Ranking Universitário da Folha de São Paulo (RUF2019), que lista os melhores cursos de Pedagogia do país. Dentre as 35 universidades brasileiras que integram o *QS World University Ranking*, 16 disponibilizavam as informações bibliográficas das disciplinas de Gestão Escolar ou afins de seus cursos de graduação em Pedagogia, e integram a amostra da pesquisa. Quanto aos cursos de Pedagogia elencados no RUF2019, obtivemos informações completas de 22 dentre os 100 mais pontuados. A estes somaram-se outros sete cursos de Pedagogia dos quais conseguimos coletar referências bibliográficas, todos ofertados por instituições públicas de ensino.

Assim, nosso universo total é composto de 33 cursos de graduação na área de Pedagogia e outros 30 cursos em nível de pós-graduação, entre mestrado profissional e especialização *lato sensu*, na área de gestão educacional, ofertados por instituições públicas e privadas de todas as regiões do país. Mais especificamente, estes 63 cursos em nível de graduação e pós-graduação são ofertados por 55 instituições de ensino, 42 públicas – entre universidades federais (21) e estaduais (16) e institutos federais de educação (5) –, e 13 privadas ou filantrópicas, como as PUCs (3). Quanto à sua distribuição geográfica, 60% se encontram nas regiões Sul e Sudeste, 27% nas regiões Norte e Nordeste e 10% na região Centro-Oeste. Outras 3% são instituições que ofertam cursos a distância,

³³ O “*QS World University Ranking 2023*”, divulgado em 8 de junho de 2022, é a mais recente edição do levantamento anual realizado desde 2004 pela empresa britânica Quacquarelli Symonds e reconhecido pelo *International Ranking Expert Group* (IREG), que avalia mais de 1.400 universidades de todo o mundo. As instituições são avaliadas em seis categorias, incluindo reputação acadêmica e de empregadores, proporção professor/aluno, citações de pesquisa e proporção internacional de corpo discente e docente. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/educacao/brasil-tem-35-universidades-entre-as-melhores-do-mundo/>. Acesso em: 20 de julho de 2022.

para estudantes em todas as regiões do país. Os cursos que compõem a amostra, agrupados pelos seus nomes, estão listados na tabela 1, a seguir.

Tabela 1. Cursos que compõem a amostra (graduação e pós-graduação *stricto e lato sensu*)

Curso	#
Graduação com grau de Licenciatura em Pedagogia	33
Especialização em Gestão Escolar	11
Especialização em Gestão Educacional	4
Especialização em Gestão Escolar: Orientação e Supervisão	3
Especialização em Educação	2
Especialização em Gestão Educacional: Supervisão, inspeção e orientação	1
Especialização em Direito e Gestão Educacional	1
Especialização em Gestão da Educação	1
Especialização em Gestão e Coordenação Educacional	1
Especialização em Gestão Pedagógica da Escola Básica	1
Especialização em Políticas Educacionais, Gestão Escolar e Trabalho Docente	1
Especialização em Gestão Educacional e Inspeção Escolar	1
Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública	1
Mestrado Profissional em Educação Escolar	1
Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais	1
Total	63

Fonte: de autoria própria

Assim, primeiramente, levantamos e analisamos as bibliografias de disciplinas específicas dos 30 cursos de gestão em educação, em nível de pós-graduação *stricto e lato sensu*, estes últimos com carga horária variando entre 360 e 495 horas. Em todos eles, elencamos as disciplinas relacionadas aos temas da gestão educacional e escolar – eliminando aquelas relativas à metodologia de pesquisa, à filosofia e à sociologia da educação, além das mais temáticas, sobre a formação de professores, as tecnologias na educação, assim como aquelas dedicadas a um segmento ou modalidade específicas, como a educação inclusiva, educação infantil e o ensino superior, por exemplo – e levantamos todas as suas referências bibliográficas.

Aqui, nos interessam especificamente as disciplinas que dizem respeito à estrutura e à organização da educação básica; à gestão pedagógica da escola; ao planejamento educacional e curricular; à avaliação da aprendizagem escolar; à gestão de pessoas; ao ambiente escolar; à liderança; à gestão financeira; à supervisão e orientação escolar; à mediação de conflitos; à gestão democrática e à participação, dentre outros temas diretamente afeitos à gestão da educação. Ao todo, dos 30 cursos em nível de pós-graduação mapeados, 3 de mestrado profissional e 27 de especialização *lato sensu*, identificamos 193 disciplinas afeitas ao tema da gestão. Nestas, somaram-se 2.326 referências bibliográficas (de 1.306 obras distintas), de 1.115 autores ou organizadores de obras distintos.

Em seguida, voltamos nossa atenção aos cursos em nível de graduação, especificamente com grau de licenciatura em Pedagogia, ofertados por instituições públicas de diversas regiões do país. Seleccionamos os 33 cursos já mencionados acima e, entre eles, as 65 disciplinas relacionadas ao tema da gestão educacional e escolar, como: Política e Gestão Educacional; Organização Escolar; Gestão Escolar/Educacional; e Gestão Democrática da Escola. As 65 disciplinas analisadas continham 1.013 referências bibliográficas (de 529 obras distintas) de 459 autores diferentes.

Desta forma, nossa amostra total é de 63 cursos de pós-graduação *stricto e lato sensu* em gestão educacional ou escolar e de graduação com grau de licenciatura em Pedagogia ofertados por 55 instituições de ensino, suas 258 disciplinas, 1.424 autores e 3.339 referências bibliográficas (de 1.733 obras distintas)³⁴. A tabela 2, a seguir, sintetiza este universo.

Tabela 2. Amostra total

	Cursos	Disciplinas	Referências bibliográficas	Obras distintas	Autores
Geral	63	258	3.339	1.733	1.424
Pós-graduação	30	193	2.326	1.306	1.115
Graduação	33	65	1.013	529	459

³⁴ Os quantitativos de obras e autores mobilizados nos cursos de pós-graduação e de graduação não se somam perfeitamente, uma vez que parte considerável da bibliografia de referência é utilizada em todos os cursos, sem distinção de nível de ensino.

Fonte: de autoria própria

Com este rico material em mãos³⁵, pudemos contabilizar e discriminar aqueles autores e obras mais frequentes, isto é, que representam o coração da bibliografia nacional acerca da gestão na educação, tanto nos cursos em nível de pós-graduação, aqueles mais diretamente voltados à formação continuada dos profissionais da educação, quanto nos cursos em nível de graduação, especificamente os de Pedagogia. Ainda, a partir da análise das palavras-chave disponíveis de todas as obras que compõem a amostra, pudemos perceber as nuances do debate ao longo do tempo e os temas centrais em foco em cada uma das últimas décadas.

5.2.2.

Principais achados

Nesta subseção, apresentamos os principais achados da pesquisa, que nos permitem levantar uma série de novas hipóteses e inferências acerca do debate brasileiro em torno da gestão da educação básica, sobre as quais nos debruçaremos mais adiante. Por ora, nos deteremos mais especificamente sobre os resultados desta exploração bibliográfica nas disciplinas dos cursos de gestão escolar ou educacional, tanto em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu* quanto em nível de graduação com grau de licenciatura em Pedagogia, ofertados por instituições de ensino públicas e privadas em todo o país. Como já anunciado, nossa intenção é a de identificar os principais autores e referências bibliográficas utilizadas na formação de nossos profissionais da educação.

Em relação aos programas em nível de pós-graduação, enquanto 71% do conjunto de autores indicados aparece somente uma vez dentre as referências bibliográficas e outros 20% deles aparecem entre duas e três vezes, somando mais de 90% de todos os autores referenciados, há outros poucos que se repetem com maior frequência. Embora sejam estes últimos que consideraremos mais

³⁵ Para a efetiva realização deste mapeamento bibliográfico, agradeço a imensa colaboração da pesquisadora Tatiana dos Santos Araújo, sem a qual este trabalho não teria sido realizado com a extensão e o rigor necessários.

profundamente em nossa análise, por representarem o núcleo duro da bibliografia nacional sobre a gestão educacional e escolar, é importante ressaltar a pulverização de referências, quando considerado todo o conjunto de disciplinas analisadas. No entanto, 1% de todos os autores referenciados concentram mais de 20 citações cada, somando 13% de todo o conjunto da bibliografia dos cursos em nível de pós-graduação. A tabela 3, a seguir, elenca aqueles autores que têm mais de 20 referências bibliográficas entre os 30 cursos e 193 disciplinas de pós-graduação analisados.

Tabela 3. Autores mais frequentes nas disciplinas de pós-graduação stricto e lato sensu

Autor	Número de referências
LIBÂNEO, José Carlos	65
LÜCK, Heloísa	52
PARO, Vitor Henrique	45
VEIGA, Ilma Passos Alencastro	23
FERREIRA, Naura Syria Carapeto	22
VASCONCELLOS, Celso dos Santos	21

Fonte: de autoria própria

Como se vê, há seis³⁶ autores citados mais de 20 vezes, dos quais três se destacam, tendo cada um deles mais de 40 referências entre as bibliografias analisadas. São eles: José Carlos Libâneo, com 65 citações, Heloísa Lück, com 52 citações, e Vitor Henrique Paro, com 45. Ilma Passos Alencastro Veiga, Naura Syria Carapeto Ferreira e Celso dos Santos Vasconcellos vêm em seguida, todos com um pouco mais de 20 referências cada. Vale ressaltar que, para além destes autores, as referências a documentos institucionais e normas publicadas pelo governo federal brasileiro estão no topo da lista, com 104 repetições.

³⁶ João Ferreira de Oliveira e Mirza Seabra Toschi também aparecem nessa lista, por serem coorganizadores, junto com José Carlos Libâneo, da obra mais referenciada de todas, como veremos mais adiante. Toschi não tem mais nenhuma obra citada nas bibliografias das disciplinas analisadas. Já Oliveira tem outras duas obras citadas, cada uma delas com uma única citação. Por isso, optamos por não inseri-los em nossa amostra.

Quando analisamos as bibliografias das 33 disciplinas sobre gestão escolar e educacional dos cursos de graduação, o mesmo padrão é encontrado. A tabela a seguir demonstra a concentração de referências dos mesmos autores que aparecem entre os cursos de pós-graduação, entre todos aqueles cujas obras se repetem mais de 20 vezes:

Tabela 4. Autores mais frequentes nas disciplinas de graduação

Autor	Número de referências
PARO, Vitor Henrique	64
LIBÂNEO, José Carlos	38
FERREIRA, Naura Syria Carapeto	26
LÜCK, Heloísa	22
VEIGA, Ilma Passos Alencastro	20

Fonte: de autoria própria

Tendo em vista todo o conjunto da bibliografia das 33 disciplinas dos cursos em nível de graduação, Vitor Henrique Paro aparece com 64 referências, José Carlos Libâneo com 38, Naura Ferreira com 26, Heloísa Lück com 22 e Ilma Passos Veiga com 20. Com este mapeamento, pode-se afirmar que há uma convergência entre os cursos de gestão educacional e escolar, tanto em nível de graduação quanto em nível de pós-graduação, em torno da seleção de determinados autores e obras, que se repetem com maior frequência.

Visto isso, procuramos investigar possíveis diferenças entre as bibliografias indicadas em cursos ofertados por instituições públicas (42) e privadas (13). A tabela 5, a seguir, apresenta os autores mais frequentes nos cursos e disciplinas de instituições públicas.

Tabela 5. Autores mais frequentes nas disciplinas em instituições públicas

Autor	Número de referências
PARO, Vitor Henrique	94
LIBÂNEO, José Carlos	70
LÜCK, Heloísa	51
FERREIRA, Naura Syria Carapeto	40

VEIGA, Ilma Passos Alencastro	34
OLIVEIRA, Dalila Andrade	30

Fonte: de autoria própria

Percebe-se que se trata do mesmo conjunto de autores, e os três primeiros concentram 67% de suas referências, todos com mais de 50 referências cada. Entre os cursos ofertados pelas instituições privadas, no entanto, os resultados são moderadamente distintos, como evidencia a tabela 6, a seguir. Vale mencionar que os quantitativos totais de referências são menores, dada a menor proporcionalidade dos cursos ofertados por instituições privadas na amostra – cerca de $\frac{1}{4}$ do total de cursos que compõem nosso universo.

Tabela 6. Autores mais frequentes em instituições privadas³⁷

Autor	Número de referências
LIBÂNEO, José Carlos	33
LÜCK, Heloísa	23
PARO, Vitor Henrique	15
MARTINS, Ângela Maria	12

Fonte: de autoria própria

Entre as instituições privadas, José Carlos Libâneo aparece como mais citado, com 33 referências. Também é curioso notar que enquanto Paro é o autor que dispara no número de referências bibliográficas entre os cursos ofertados por instituições públicas, entre as instituições privadas ele aparece na terceira posição, com metade das referências do primeiro autor, anteriormente mencionado.

Considerando o conjunto de 63 cursos – 33 de graduação e 30 de pós-graduação – ofertados por instituições de ensino públicas e privadas, suas 258 disciplinas, 1.424 autores e 3.339 referências bibliográficas mapeadas, como consta na tabela 2 anteriormente apresentada, passamos a encarar o material como um todo. A tabela 7, a seguir, apresenta uma visão geral da distribuição dos autores das

³⁷ José Leão Marinho Falcão Filho apareceria nesta lista, em segundo lugar, com 28 referências citadas. No entanto, optamos por retirá-lo por seus textos constarem de cinco disciplinas de um único curso em nível de pós-graduação, em uma única instituição.

referências mapeadas em relação ao percentual total de autores e referências na amostra.

Tabela 7. Distribuição de autores em relação ao total de referências mapeadas

Quantidade de vezes que o autor é citado	% de autores	% de referências bibliográficas
Apenas 1 vez	70	30
De 2 a 3 vezes	20	20
4 ou mais vezes	10	50
Total	100	100

Fonte: de autoria própria

Neste universo geral, 70% dos autores estão presentes com uma única referência bibliográfica na amostra, sendo responsáveis por 30% de toda a bibliografia – evidenciando a enorme pulverização de autores responsáveis por quase 1/3 de todas as referências mapeadas. Dos outros 30% de autores, aqueles que têm obras repetidas na amostra – isto é, citadas duas ou mais vezes –, quase 20% têm obras citadas de duas a três vezes, representando outros 20% das referências bibliográficas mapeadas. Os últimos 10% dos autores – cada um deles com quatro ou mais obras incluídas na amostra – são responsáveis por 50% de toda a bibliografia pesquisada – indicando aí uma concentração de autores principais, cujas obras se repetem com mais frequência. Mais ainda, 8,5% desta bibliografia é de autoria de três autores, cada qual com mais de 70 referências bibliográficas presentes na amostra.

A tabela 8, a seguir, apresenta os autores mais frequentes em todas as disciplinas – aqueles que têm mais de 30 obras em todo o conjunto de referências bibliográficas, a começar pelos três acima mencionados, e a quantidade de vezes que aparecem.

Tabela 8. Autores mais frequentes em todas as disciplinas

Autor	Número de referências
PARO, Vitor Henrique	109
LIBÂNEO, José Carlos	103

LÜCK, Heloísa	74
FERREIRA, Naura Syria Carapeto	48
VEIGA, Ilma Passos Alencastro	43
OLIVEIRA, Dalila Andrade	32

Fonte: de autoria própria

Como vimos, os três primeiros autores apresentados na tabela 8 – Paro, Libâneo e Lück – respondem por 8,5% da amostra coletada, isto é, são autores e principais organizadores de um conjunto de obras referenciadas em um total de 286 vezes. Paro e Libâneo têm mais de cem referências cada, enquanto as obras de autoria de Lück aparecem 74 vezes. Considerando todos os seis autores que têm mais de 30 referências cada, estes respondem por cerca de 15% do total da bibliografia pesquisada. Além dos três primeiros, inclui-se Naura Syria Carapeto Ferreira, Ilma Passos Alencastro Veiga e Dalila Andrade Oliveira, com 30 a 50 referências cada.

Ainda, além de priorizar os autores mais presentes – e, claro, suas obras mais constantes e relevantes neste universo –, também examinamos mais detalhadamente as dez obras que mais se repetem, do conjunto total de autores. A tabela 9, a seguir, elenca estas obras, em ordem de aparições. Como se vê, são obras publicadas entre o final dos anos 1980 e a primeira década dos anos 2000.

Tabela 9. Obras mais frequentes

#	Obras mais frequentes	Autor
46	Educação escolar: políticas, estrutura e organização (2003)	LIBÂNEO, J. C.
42	Organização e gestão da escola: teoria e prática (2001)	LIBÂNEO, J. C.
33	A Gestão democrática da escola pública (1994)	PARO, V. H.
32	Administração escolar: introdução crítica (1986)	PARO, V. H.
20	Projeto Político Pedagógico da escola – uma construção possível (1995)	VEIGA, I. P. A.
19	Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos (2000)	FERREIRA, N. S. C.
14	A Escola participativa: o trabalho do gestor escolar (1998)	LÜCK, H.

11	Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios (1998)	FERREIRA, N. S. C.
11	Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos (1997)	OLIVEIRA, D. A.
11	Gestão educacional: uma questão paradigmática (2006)	LÜCK, H.

Fonte: de autoria própria

A fim de adentrar este universo de autores e referências, que, argumentamos, formam o coração da bibliografia nacional sobre gestão educacional e escolar, optamos por explorar todos os seis autores que integram ambas as últimas tabelas, ou seja, aqueles que têm a maior quantidade de referências bibliográficas e que também têm obras específicas que são constantemente sugeridas. São eles: Vitor Henrique Paro, José Carlos Libâneo, Heloísa Lück, Naura Syria Carapeto Ferreira, Ilma Passos Alencastro Veiga e Dalila Andrade Oliveira.

Vitor Henrique Paro é autor presente em 41,5% de todas as disciplinas e tem 17 livros ou artigos incluídos nas bibliografias analisadas, dois dos quais se repetem com maior frequência: “A Gestão Democrática da Escola Pública” (1994), que aparece 33 vezes, e “Administração Escolar: introdução crítica” (1986), que aparece 32 vezes. Outras duas obras do autor, “Por dentro da escola pública” (2000) e “Educação como Exercício do Poder: crítica ao senso comum em educação” (2008) se repetem dez e seis vezes, respectivamente. Todas as demais são referenciadas de uma a quatro vezes cada. Como vimos, Paro é o autor com a maior quantidade de referências bibliográficas em toda nossa amostra, 109 casos.

José Carlos Libâneo é referência bibliográfica em 40% de todas as disciplinas ligadas ao tema da gestão, com o total de 103 repetições, mas estas são basicamente reduzidas a duas obras principais: “Educação Escolar: políticas, estrutura e organização” (2003), presente em 46 casos, e “Organização e Gestão da Escola: teoria e prática” (2001), presente em 42 casos. Ambas as obras lideram entre as mais frequentes em toda a bibliografia pesquisada. Além destas, “Didática” (1999) é referenciada quatro vezes e outras dez obras do autor aparecem uma ou duas vezes dentre todas as bibliografias das diferentes disciplinas.

Já Heloísa Lück está presente em 27,5% de todas as disciplinas que compõem a amostra, com 74 referências bibliográficas, e tem seis obras que aparecem referenciadas pelo menos sete vezes dentre elas: “A Escola Participativa: o trabalho

do gestor escolar” (1998), com 14 casos; “Gestão Educacional: uma questão paradigmática” (2006), com 11 casos; “A Gestão Participativa na Escola” (2006) e “Dimensões da Gestão Escolar e suas Competências” (2009), com 9 casos cada; “Liderança em Gestão Escolar” (2008), com 8 casos; e “Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional” (2007), com 7 casos. Apesar do número total de referências de Lück ser inferior ao de Paro e Libâneo, assim como sua participação no total de disciplinas ofertadas, vê-se que sua obra é mais bem distribuída na amostra. Isto é, enquanto somente duas obras de Libâneo e de Paro lideram entre todas as referências bibliográficas, com mais de 30 citações cada, Lück tem seis obras que aparecem de 7 a 14 vezes cada.

Naura Syria Carapeto Ferreira, Ilma Passos Alencastro Veiga e Dalila Andrade Oliveira estão presentes em 16%, 18% e 12% das disciplinas, respectivamente. Com 48 referências ao total, Ferreira tem 11 obras distintas que compõem a amostra, duas das quais aparecem mais de dez vezes, cuja autora é a principal organizadora: “Gestão da educação: Impasses, perspectivas e compromissos” (2000), organizada em conjunto com Márcia Ângela de S. Aguiar, e “Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios” (1998). Já Veiga, tem 43 referências ao total de 14 obras diferentes, cuja mais citada – “Projeto Político Pedagógico da escola: uma construção possível” (1995) –, aparece 20 vezes, enquanto todas as demais são referenciadas menos de 5 vezes. Esta é também uma obra organizada pela autora, com múltiplos coautores. Por fim, Oliveira tem 32 referências de 11 obras distintas. Dentre elas, uma obra organizada pela autora aparece entre as dez mais citadas: “Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos” (1997), indicada 11 vezes. Há um elemento relevante que une estas últimas autoras e obras: enquanto Libâneo, Lück e Paro são os únicos ou principais autores do conjunto de suas obras, Ferreira, Veiga e Oliveira são as principais organizadoras das obras que mais aparecem em seus nomes.

5.2.3.

Os autores e obras mais relevantes

Um aspecto que une todas estas obras mapeadas é o fato de serem especificamente direcionadas a profissionais dos sistemas educacionais, gestores,

coordenadores e professores, além de estudantes e pesquisadores da educação, como está explícito nas apresentações e prefácios às suas múltiplas edições. Ainda, já foram publicadas edições revistas, atualizadas e/ou ampliadas, que passam, em sua maioria, da décima reedição, o que evidencia sua posição de cânone na literatura brasileira sobre a administração da educação. Grande parte delas – pouco mais de 40% – são também obras produzidas de maneira coletiva, como coletâneas de artigos de múltiplos colaboradores, com um ou mais organizadores responsáveis. Isso indica o papel desempenhado pelas editoras na composição deste cenário, uma vez que algumas delas se especializaram na produção e divulgação de coleções específicas para este público³⁸. A preponderância destas obras organizadas e reeditadas continuamente demonstra que ocupam uma certa função de manuais de ensino na área da administração da educação, assim como acontece no campo do Direito. Quando analisamos cada uma delas mais de perto, no entanto, algumas questões interessantes se colocam, entre semelhanças e diferenças, que indicam as linhas gerais do debate que está posto, nos dias de hoje, no campo da gestão da educação.

Dentre o conjunto de obras identificadas como mais frequentes, as escritas e organizadas por José Carlos Libâneo, “Educação Escolar: políticas, estrutura e organização” (2003) e “Organização e Gestão da Escola: teoria e prática” (2001), são ambas caracterizadas por uma perspectiva que o autor denomina de “sociocrítica”, acentuadamente conceitual, que parte da premissa de que “o papel da escola tem sido reduzido ao ajustamento dos alunos às demandas dos interesses econômicos e financeiros do capitalismo globalizado por meio de um currículo instrumental e um ensino para objetivos pragmáticos e imediatistas” (Libâneo, 2001, p. 13). Sua intenção é a formulação de um projeto político progressista, enfatizando a relação entre o espaço escolar e as condições externas de seu funcionamento, como fatores econômicos, sociais e políticos.

A primeira obra mais frequente na bibliografia analisada, de coautoria de Libâneo, João Ferreira de Oliveira e Mirza Seabra Toschi, “Educação Escolar:

³⁸ A Editora Vozes, por exemplo, é responsável pela publicação da série “Cadernos de Gestão”, composto de oito volumes, escritos por Heloísa Lück. Já a Cortez Editora, outro exemplo, publicou a coleção “Docência em Formação”, destinada a subsidiar a formação inicial de professores e a formação contínua daqueles que se encontram no exercício da docência. Grande parte das obras de Vitor Henrique Paro são publicadas por esta mesma editora, que tem o autor no seu Conselho Editorial de Educação.

políticas, estrutura e organização” (2003), integra a “Coleção Docência em Formação” da Cortez Editora, sendo uma espécie de tratado sobre a estrutura e a organização da educação escolar no mundo globalizado e mais especificamente no Brasil, explorando as transformações da sociedade contemporânea e as políticas e reformas de ensino para então chegar à organização do sistema educacional brasileiro e à gestão da escola. Sob esta perspectiva “sociocrítica”, o livro, em sua décima edição revista e ampliada, perpassa as transformações técnico-científicas, econômicas e políticas ocorridas no Ocidente, apontando os impactos da revolução tecnológica, da globalização e do neoliberalismo na educação; os planos e programas nacionais de educação dos governos FHC a Dilma Rousseff³⁹; os movimentos associativos de profissionais do magistério e sua profissionalização; a organização dos sistemas e modalidades de educação; para chegar às concepções, atribuições e competências profissionais da gestão escolar.

Já a segunda obra, “Organização e Gestão da Escola: teoria e prática” (2001), se dedica mais especificamente à gestão da instituição escolar, embora não abandone, como está inclusive anunciado em seu título, a perspectiva teórico-crítica que marca a participação de Libâneo na bibliografia dos cursos de gestão educacional e escolar no Brasil. Como anuncia o autor na introdução à obra,

“Este livro tem como pressuposto que continuamos vivendo numa sociedade desigual e injusta e que a escola pode contribuir para a redução das desigualdades sociais. Isso significa, por um lado, a recusa da subordinação das escolas a interesses econômicos e mercadológicos e, por outro, a crença no seu papel insubstituível na preparação das crianças e jovens para o seu desenvolvimento intelectual, afetivo e moral, visando à inserção crítica no mundo do trabalho e ao exercício da cidadania (Libâneo, 2001, p.21).

No livro, o autor discute diferentes concepções de gestão escolar, valorizando o que chama de concepção democrático-participativa, que advoga formas de gestão participativa sem excluir a necessidade de coordenação e de definição de competências, em oposição a uma concepção técnico-científica, baseada na racionalização do trabalho e na eficiência dos serviços escolares (Libâneo, 2001, p.102). Além do tema da organização do trabalho escolar e das atividades de direção, seus capítulos versam sobre a qualidade social do ensino; a identidade

³⁹ Apesar de sua publicação original no ano de 2003, a décima edição revista e ampliada da obra é publicada em 2012, portanto já no governo Dilma Rousseff.

profissional e o desenvolvimento de competências dos professores; a participação; e a avaliação de sistemas escolares. É, como o anterior, fundamentalmente conceitual e, em vasta medida, normativo, reportando-se às mudanças mais amplas na economia e na sociedade para então discutir princípios e características da gestão escolar, de forma teórica.

Quanto às obras escritas por Vitor Henrique Paro, publicadas originalmente ainda no final dos anos 1980 e meados dos anos 1990, estas também guardam a característica teórico-crítica presente nos livros de Libâneo, de maneira ainda mais acentuada. “Administração Escolar: introdução crítica” (1986) apresenta uma crítica à chamada administração capitalista, ressaltando o caráter conservador do campo da administração escolar vigente até então, e advoga por uma educação escolar para a transformação social. Sua perspectiva de transformação social é radical, e segundo o autor, deve estar “comprometida com a própria superação da maneira como se encontra a sociedade organizada. Não, portanto, a mera atenuação ou escamoteação dos antagonismos, mas a eliminação de suas causas, ou seja, a superação das classes sociais” (Paro, 1986, p.107).

O autor procura então examinar as condições sociais e econômicas e estabelecer alguns pressupostos básicos para que uma prática administrativa comprometida com a transformação social e os interesses da classe trabalhadora se concretize. Nesse sentido, é defensor de uma perspectiva que encontra certo respaldo em uma leitura de Antonio Gramsci, a de fazer do professor e dos profissionais da escola pequenos intelectuais capazes de fazer um filtro crítico das determinações do vértice do sistema educacional, para impedir que o trabalho escolar se transforme em uma mera engrenagem das necessidades do capitalismo. Além de resistir a essas pressões, estes intelectuais também devem atuar na mediação da relação da escola com a comunidade e a própria sociedade civil. Nas palavras de Paro,

“A disseminação, na escola, de uma nova concepção de mundo exigirá, necessariamente uma mudança na própria postura do educador, diante da educação e do seu próprio papel como transmissor de tal concepção de mundo. Tal mudança se resume, fundamentalmente, em seu cada vez mais efetivo exercício do papel de intelectual no sentido gramsciano, mantendo com a classe trabalhadora uma relação de representação que seja a expressão consciente de seu compromisso com os interesses dessa classe” (idem, p.157).

Já “A Gestão Democrática da Escola Pública” (1994) está mais voltado para a discussão específica da participação da comunidade na gestão da escola pública, entendida como condição necessária para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola. Ainda assim, trata-se de uma discussão teórica e de um ensaio crítico acerca dos condicionantes internos e externos desta participação de atores locais em processos de tomada de decisão na escola. O livro se encerra com um capítulo escrito a partir do conteúdo proferido na conferência de abertura do 16º Simpósio Brasileiro de Administração da Educação⁴⁰, ocorrido em 1993, em que Paro analisa a situação e as perspectivas da administração da educação brasileira e defende que a questão principal no exame da situação da escola pública é sua própria função social, de “cumprir adequadamente um papel consistente de socialização da cultura e ao mesmo tempo de contribuição (por modesta que seja) para a democratização da sociedade” (Paro, 1994; 102). O autor conclui que é preciso refletir sobre a necessidade de um novo objetivo para a escola pública, tendo em vista sua população usuária, advinda de camadas sociais mais pobres, que têm interesses diversos e muitas vezes divergentes daqueles das camadas sociais mais favorecidas. Para isto, entre outras propostas, advoga que é preciso rever o papel atual do diretor da escola pública básica:

“Hoje, como ‘*responsável último* pela escola’ e diante das inadequadas condições de realização de seus objetivos, o diretor acaba sendo o *culpado primeiro* pela ineficiência da mesma, perdido em meio à multiplicidade de tarefas burocráticas que nada têm a ver com a busca de objetivos pedagógicos. Dotado de toda autoridade para mandar e desmandar, mas sem nenhum poder para fazer atingir os objetivos educativos, o diretor de hoje, por mais bem-intencionado que seja, é levado a concentrar em suas mãos todas as decisões, acabando por mostrar-se autoritário e ser visto por todos como defensor apenas da burocracia e do Estado” (Paro, 1997, p.134).

Assim, ambos os autores, Libâneo e Paro, partem de premissas semelhantes, expostas abertamente em cada um de seus textos. São representantes de uma corrente acadêmica que se afirma nos anos 1980 e 1990, inspirada pela expectativa

⁴⁰ O 16º Simpósio Brasileiro de Administração da Educação foi realizado no Rio de Janeiro e promovido pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O conteúdo deste capítulo foi inicialmente publicado na Revista Brasileira de Administração da Educação, Brasília, v. 9, n. 1, p. 9-36, jan./jun. 1993.

de que a superação do desafio do acesso à educação pudesse fazer da escola pública um novo espaço social de realização da democracia. Além de partirem de pressupostos comuns, como sua análise crítica das transformações da sociedade contemporânea, a partir de uma literatura dos anos 1970 e 1980 com fartas referências à teoria marxista e a textos sobre a crise do capitalismo, o (neo)liberalismo e a globalização⁴¹, dividem perspectivas que enxergam a educação como caminho para a superação da atual organização econômica e social.

Estes autores imaginam a escola a serviço de um projeto que contribua para a redução das desigualdades sociais e para a transformação social, enquanto recusam a suposta subordinação da escola a interesses econômicos e mercadológicos. Portanto, defendem um modelo de gestão que se baseia no fortalecimento da autonomia da escola e no protagonismo do professor, valorizando-o não como peça de uma engrenagem, mas como intelectual capaz de uma leitura e atuação crítica. Assim, trata-se de uma linhagem que se debruça especialmente sobre este tema da autonomia da escola, uma autonomia construída a partir de uma posição crítica, atenta e vigilante em relação à submissão à qual a instituição está exposta. Os sujeitos da ação, que são os professores e profissionais da escola, devem ser capazes de defendê-la, protegê-la e blindá-la de interesses externos e dominantes, reagindo criticamente ao comando “*top-down*” que vem das estruturas de poder, isto é, das secretarias e do Estado, supostamente submetidas aos interesses do capital.

Por isso, inclusive, os dois autores também são críticos da perspectiva adotada pelo campo da administração escolar mais tradicional no Brasil, considerada uma importação da administração capitalista e empresarial para o terreno da escola. Seus textos são caracterizados por apresentarem uma perspectiva teórica e crítica da organização dos sistemas escolares, que condena a razão mercantil que submeteria

⁴¹ As referências bibliográficas das obras de Vitor Henrique Paro e José Carlos Libâneo são marcadas por autores ligados a uma sociologia ocidental de perspectiva mais ou menos marxista, como Louis Althusser, Perry Anderson, David Harvey, Adam Przeworski, Jean Claude Forquin, Miguel Arroyo, Paul Singer, Paul Marlor Sweezy, Robert Kurz, José Ortega y Gasset, Caio Prado Jr. e Dermeval Saviani, entre outros. Mais especificamente nas obras de Paro, há múltiplas referências a textos de autoria de Antonio Gramsci – especialmente os livros “Maquiavel, a política e o Estado moderno” (1978) e “Os intelectuais e a organização da cultura” (1978). Há ainda referências a autores brasileiros que se debruçam sobre a teoria das organizações, como Maurício Tratenberg, Benno Sander, Idalberto Chiavenato e Fernando Prestes Motta, entre outros.

o trabalho pedagógico às regras do mercado capitalista (Paro, 2016, p. 10). Formados entre os anos 1960 e 1980, pode-se dizer que são representantes de uma tradição que é herdeira de uma certa concepção marxista, que enfatiza o peso dos elementos socioeconômicos e culturais estruturais sem, no entanto, deixar de valorizar a superestrutura e a função que exercem os intelectuais no contexto das relações sociais.

Naura Syria Carapeto Ferreira e Dalila Andrade Oliveira são organizadoras de outras três obras que aparecem entre as mais frequentes e compartilham desta mesma perspectiva. Referenciada 19 vezes em nossa amostra, “Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos” (2000), organizada por Ferreira e coorganizada por Márcia Ângela Aguiar, é uma coletânea de artigos que debatem a gestão da educação numa conjuntura marcada pela diminuição da presença do Estado, pelo avanço das forças do mercado e pela crescente exclusão social. Ferreira é responsável pela organização de outra obra que figura entre as mais frequentes na amostra: “Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios” (1998), com 11 aparições. Trata-se de um conjunto de textos de autoria diversa que abordam diferentes aspectos da gestão escolar, relacionando-os aos desdobramentos do embate político e econômico da atualidade. Ainda, Oliveira é organizadora de outra destas obras, a coletânea “Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos (1997), também referenciada 11 vezes. Os textos debatem as implicações de interesses nacionais e internacionais, bem como da lógica da globalização, sobre as políticas de gestão democrática da educação.

Já Ilma Passos Alencastro Veiga e Heloísa Lück entram nesta discussão sobre gestão escolar por outras vias, a partir de uma perspectiva relativamente mais pragmática, embora haja diferenças relevantes entre ambas as abordagens. Veiga é organizadora da quinta obra mais frequente em nossa amostra, “Projeto Político Pedagógico da escola: uma construção possível” (1995), que integra a “Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico”, da editora Papyrus, citada 20 vezes. Trata-se de um livro sobre a organização do trabalho escolar por meio de um processo permanente de reflexão e discussão de seu projeto político-pedagógico. Os textos estão organizados em torno de eixos temáticos como as relações de poder; a autonomia; o planejamento participativo e a construção coletiva; a organização dos educadores; e as relações de ensino-aprendizagem.

Em artigo que abre o livro, Veiga argumenta que a escola precisa organizar seu trabalho pedagógico com base em seus alunos, e para isso deve assumir responsabilidades “sem esperar que as esferas administrativas superiores tomem essa iniciativa, mas que lhe deem as condições necessárias para levá-la adiante. Para tanto, é importante que se fortaleçam as relações entre escola e sistema de ensino” (Veiga, 1995, p.12). É defensora da autonomia da escola, construída a partir do trabalho coletivo dos profissionais da escola e do estreitamento da relação da instituição com o seu público, mas também valoriza o fortalecimento das relações entre a escola e a rede de ensino, elemento ausente nas obras apresentadas até aqui.

Assim como Veiga, Heloísa Lück, a terceira autora mais presente em toda a bibliografia que compõe nossa amostra, também discute temas mais específicos e relacionados ao ambiente escolar e à gestão pedagógica, como a liderança, a participação, o planejamento, a metodologia de projetos, e a avaliação e o monitoramento da aprendizagem dos estudantes. A autora mobiliza mais frequentemente uma bibliografia anglo-saxônica⁴², especialmente afeita aos temas da eficácia escolar, do desempenho, da melhoria da escola e da liderança, além de uma literatura nacional em parte vinculada a organizações da sociedade civil ou associações profissionais de direito privado como o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e o Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (CEDHAP).

Contra o que Libâneo e Paro pontuam, ao criticarem o rumo das reformas educacionais no país, Lück *et al* afirmam, em “A Escola Participativa: o trabalho do gestor escolar” (1998)⁴³, que “o movimento em favor da descentralização e da

⁴² As referências bibliográficas das obras de Heloísa Lück são recheadas de autores ingleses e norte-americanos, ligados ao campo da sociologia da educação e dos estudos sobre liderança e da eficácia escolar, como Stephen Ball (Universidade de Londres), Martin Carnoy (Universidade de Stanford), Warren Bennis (Universidade do Sul da Califórnia), Christopher Day (Universidade de Nottingham) e Alma Harris (Universidade de Bath), Michael Fullan (Universidade de Toronto) e Andy Hargreaves (Boston College), Tony Bush (Universidade de Nottingham) e Derek Glover (Universidade de Nottingham), Pam Sammons (Universidade de Oxford) e David Reynolds (Universidade de Cambridge), entre outros. Há também referências a autores ligados ao campo da administração, como Margaret Whetley (Universidade de Brighton Young), Peter Senge (MIT), David Bradford (Universidade de Stanford) e Stephen Covey (Universidade do Estado de Utah), autor do best-seller administrativo “Os sete hábitos de pessoas muito eficazes” (1997).

⁴³ O livro é escrito em coautoria com Kátia Siqueira de Freitas, Robert Girling e Sherry Keith, autores brasileiros e estrangeiros com doutorado completo em universidades norte-americanas como a Universidade estadual da Pennsylvania e a Universidade de Stanford. Os dois últimos são também professores na Universidade de Stanford e na Universidade estadual de São Francisco, respectivamente, ambas nos EUA.

democratização da gestão das escolas públicas, iniciado no princípio da década de 1980, tem encontrado apoio nas reformas educacionais e nas propostas legislativas” (Lück, 1998, p.15). Não há nenhuma crítica e nem sequer menção às reformas chamadas neoliberais. De outro lado, há relatos de estudos de casos em escolas nacionais e internacionais que demonstram o esforço por uma gestão escolar orientada para a melhoria da qualidade do ensino e dos resultados da aprendizagem. O livro aparece 14 vezes entre todas as obras mais citadas.

Curioso notar que, diferente de Libâneo e Paro, Lück não toma os termos “administração” e “gestão” como sinônimos⁴⁴, fazendo questão de enfatizar, em diversas obras, os aspectos que marcam esta mudança de paradigma no contexto das organizações e dos sistemas de ensino. Para a autora, a noção de gestão está associada “ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos” (Lück, 1997, p.3). Já o conceito de administração, como vimos em seção anterior deste capítulo, estaria associado a cadeias rígidas de comando e controle, com uma visão estreita a respeito dos objetivos educacionais.

Assim, a noção de administração é caracterizada, na obra de Lück, por ser a expressão de um modelo datado, ultrapassado pelas modernas formas de gestão, mais eficazes e democráticas. A administração ficou reduzida a uma dimensão da gestão, circunscrita aos procedimentos burocráticos do sistema educacional e à coordenação da aplicação de recursos financeiros e materiais. Outras dimensões seriam a gestão de pessoas e a gestão pedagógica, por exemplo. Nesse sentido, Lück é herdeira do modelo gerencialista que foi apresentado no terceiro capítulo desta tese.

Libâneo e Paro, por outro lado, não valorizam da mesma maneira esta mudança de paradigma, este suposto avanço relatado pela autora, embora critiquem

⁴⁴ Em “Organização e Gestão da Escola: teoria e prática” (2001), Libâneo caracteriza os termos “gestão” e “administração” escolar como sinônimos. Para ele, “os processos intencionais e sistemáticos de se chegar a uma decisão e de fazer a decisão funcionar caracterizam a ação que denominamos gestão (...). Nesse sentido, é sinônimo de administração” (Libâneo, 2001, p.88). Vítor Paro também utiliza os termos em questão como sinônimos. Em “Administração Escolar: introdução crítica” (1986), presta um esclarecimento acerca do seu uso dos termos: “de minha parte, devo informar que continuo, como antes, a utilizar ambas as palavras como sinônimas, com o significado que apresento e discuto nesta obra (Paro, 1986, p.15).

o caráter conservador da administração escolar vigente. O fato de não distinguirem conceitualmente os termos “administração” e “gestão” é expressão disso. É como se, para eles, a crítica estivesse um degrau acima das especificidades apontadas por Lück: a atenção deles está voltada para as múltiplas determinações econômicas e sociais da escola e de sua organização, que ainda precisam ser profundamente transformadas. Por pensarem o debate sobre a gestão na educação na escala do capitalismo, acabam associando muito fortemente a compreensão mais específica das dinâmicas administrativas escolares a questões sociais macroestruturais. É interessante lembrar que tanto estes autores como o núcleo central de sua crítica à administração dos sistemas escolares são anteriores à expansão do gerencialismo, apesar de sua preponderância no debate atual, a despeito de não travarem controvérsias relacionadas ao debate que é dominante na formulação das políticas educacionais.

Em “Gestão Educacional: uma questão paradigmática” (2006), que é referenciada 11 vezes em nossa amostra, Heloísa Lück se dedica a analisar a evolução da gestão educacional e a construção da própria concepção de gestão, associada à visão de conjunto, à expansão de responsabilidades, à descentralização da autoridade e a um processo dinâmico, contínuo e global. Já “Liderança em Gestão Escolar” (2008), que aparece oito vezes em nossa amostra, é destinado a explicitar as dimensões e significados de liderança, em tipos-ideais, bem como diferentes teorias sobre liderança e uma espécie de passo a passo para o desenvolvimento contínuo de conhecimentos, habilidades e atitudes de liderança, a partir de uma bibliografia em grande parte anglo-saxônica, que bebe especialmente da produção da *National College for School Leadership* (NCSL), a já extinta escola de liderança escolar inglesa, ligada ao Departamento de Educação do governo britânico, localizado na Universidade de Nottingham.

Em “A Gestão Participativa na Escola (2006)”, que é referenciada nove vezes na bibliografia de todos os cursos analisados, Lück debate mais diretamente as variações de significado e as diferentes formas de participação: a participação como presença; a participação como expressão verbal e discussão de ideias; a participação como representação; a participação como tomada de decisão; e a participação como engajamento. Também são apresentados os valores, princípios, objetivos e dimensões da participação e as ações para a promoção de uma gestão escolar participativa na escola, como a constituição de espaços de participação de

professores e pais e a formação de um ambiente participativo. Neste livro, a autora aborda o tema do exercício do poder na escola para defender que “escolas competentes são aquelas em que o poder é disseminado coletivamente” (Lück, 2006, p.106). Reconhecendo que ainda predominam práticas autoritárias nos sistemas de ensino público brasileiros e que a escola sofre muitas interferências externas, Lück chama a atenção para os perigos da prática do contrapoder, que se constitui como uma expressão da autoproteção dos profissionais da escola, por se verem continuamente ameaçados por decisões tomadas fora de seu contexto. Como enfatiza a autora,

“Mediante a prática do contrapoder, os professores, por exemplo, determinam sua prática profissional que, não raro, pouca relação tem com o que é determinado nos currículos e programas de ensino. Eles trabalham em sua sala de aula como entendem que devam e possam trabalhar, mediante um sentimento distorcido de autonomia e de autoridade sobre o seu espaço, deixando de participar da construção e implementação, de forma articulada e integrada, de um projeto pedagógico para a escola. Apesar disso, é comum ouvir-se a crítica de professores sobre a falta de liberdade para darem aula, indicando que tudo vem determinado de cima. A esse respeito, faz-se mister que, em conjunto, os professores analisem sua prática profissional real e tomem consciência do poder que têm em sala de aula para determinar a qualidade do ensino, que reside, em última instância, na ação, e não em programas e currículos que pretendem orientá-la; também, é importante que reconheçam o poder maior que têm, em conjunto, uma vez conscientes das motivações e valores orientadores de sua prática, para transformar suas vidas, e de seus alunos e a cultura da escola” (Lück, 2006, p.117).

Como o trecho evidencia, o tema da autonomia do professor e de sua atuação crítica, elos de sustentação da concepção de gestão defendida por Libâneo e Paro, é relativizado nesta vertente representada por Heloísa Lück. Aqui, diferentemente, é o diretor escolar que desempenha o papel principal, com sua “habilidade de perceber, compreender e atuar sobre o jogo de poder que existe em seu contexto, de modo a poder influenciar essa energia positivamente e encaminhá-la para as realizações educacionais” (idem, p.103). Nesse sentido, a noção de gestão escolar – diferente da antiga noção de administração escolar – confere ao gestor um novo protagonismo, exercendo uma liderança estratégica voltada para o alcance de objetivos específicos.

Ainda, seis das 17 obras de Lück presentes na amostra integram a coleção “Cadernos de Gestão” da Editora Vozes, dirigida à formação de profissionais da educação, desde gestores de estabelecimentos de ensino, coordenadores de projetos, profissionais das burocracias das redes públicas, estudantes e pesquisadores da área.

No texto de apresentação à coleção, composta de volumes assinados pela autora, ela resume seu objetivo:

“espera-se, em última instância, a partir dessa reflexão, contribuir para o estabelecimento de ações de gestão mais consistentes e orientadas para a efetivação de resultados educacionais mais positivos, tendo como foco a aprendizagem dos alunos e sua formação. (...) Em suma, aperfeiçoa-se e qualifica-se a gestão para maximizar as oportunidades de formação e aprendizagem dos alunos. A boa gestão é, pois, identificada, em última instância, por esses resultados” (Lück, 2006, p.15).

Como se vê, as obras de Ilma Passos Alencastro Veiga e especialmente de Heloísa Lück não se propõem a realizar uma crítica sócio-histórica da administração escolar e nem adentrar debates teóricos e ideológicos a respeito das finalidades políticas e sociais da educação, como o fazem José Carlos Libâneo e Vitor Henrique Paro, mais especificamente, mas também Naura Syria Carapeto Ferreira e Dalila Andrade Oliveira, mas sim, de maneira mais simples, direta e esquemática, abordar diferentes dimensões da gestão escolar nos dias atuais, apresentando significados, valores, princípios, práticas e comportamentos, orientados para a garantia de resultados de aprendizagem.

Em suma, nota-se que, com maior presença, o campo é dominado por autores que assumem uma perspectiva sociocrítica e conceitual, que mobilizam aspectos estruturais e econômicos quando discutem o tema da gestão da educação. Esta linhagem, representada aqui por obras escritas entre os anos 1980 e o início dos anos 2000, está especialmente preocupada com o fortalecimento da autonomia da escola, compreendida como local de resistência à submissão e à dominação. Trata-se de uma concepção de administração voltada para a transformação social, um modelo de gestão escolar que se finca no papel crítico dos profissionais e na participação engajada da comunidade e da sociedade civil – ideário que se fortalece no contexto de redemocratização do país, no qual ainda se enfrentava o tema da exclusão escolar das camadas sociais mais populares.

No entanto, existem outros autores, em menor número, cujas obras presentes na amostra datam do final dos anos 1990 ao final dos anos 2000, que representam uma vertente aliada ao reformismo, que tenta fortalecer a capacidade da escola de lidar com o tema da qualidade do processo de ensino e aprendizagem e adota uma concepção mais procedimental, no sentido de manualizar comportamentos e ações para instituir uma gestão escolar efetiva e participativa, integrada ao sistema

educacional e orientada para resultados de aprendizagem. Ou seja, embora a corrente representada por Libâneo e Paro esteja calcada em um debate que é anterior à chegada do gerencialismo entre nós, cria-se uma certa antinomia entre ela e a vertente representada principalmente por Lück.

Apesar de não podermos fazer esta afirmação de maneira categórica, por não termos tido fôlego para realizar uma pesquisa sobre os programas das disciplinas destes cursos de formação, a empiria sugere um desenho que procura abarcar ambas as vertentes, apresentando este referencial de forma linear, sem que se ponha em discussão suas diferentes linhagens. Pode-se dizer, no entanto, que o pendor mais forte das universidades é o de valorizar o papel crítico, dadas a sobrevivência e a notável predominância da corrente aqui representada por Libâneo e Paro. De outro lado, Lück representaria uma espécie de infiltração mais recente e pragmática nesse campo, a fim de tentar dar centralidade aos temas da gestão aplicada aos resultados escolares, ainda secundário no debate anterior.

De todo modo, na medida em que os cursos universitários parecem lidar com essa polarização de maneira pouco prevenida, sem explicitar que estão colocando em cena dois modelos de gestão que têm inspirações, origens e características distintas e apresentando-os dentro de um mesmo referencial teórico, acaba-se por perder a clareza a respeito de cada uma dessas posições e, à medida que se dilui essas controvérsias sem enfrentá-las, por conseguinte, perde-se a capacidade de pensar as consequências disso para a gestão das escolas e sistemas educacionais brasileiros. Assim, nossa hipótese – explorada mais adiante – é que a maneira como vem se constituindo o debate público e acadêmico na educação brasileira desde os anos 1990, com o predomínio de ambas as vertentes aqui caracterizadas, que se retroalimentam uma à outra de maneira um tanto quanto doutrinária, abre pouco espaço para o investimento em uma ciência da administração da educação que seja capaz de se debruçar sobre seus dilemas mais prementes.

5.2.4.

As principais palavras-chave mobilizadas ao longo do tempo

Nesta subseção, exploraremos um pouco mais o conjunto da bibliografia coletada, a fim de verificar se a tônica das principais obras e autores é presente no

restante da bibliografia sugerida e identificar os temas centrais em foco e sua variação ao longo das últimas décadas. Deste modo, desviamos momentaneamente o prisma dos autores para analisarmos as principais palavras-chave referentes às obras de nossa amostra, publicadas entre as décadas de 1970 e 2020⁴⁵. Para isso, reunimos todas as palavras-chave de 1.514 diferentes referências bibliográficas levantadas e analisamos a frequência de suas aparições de acordo com a data de publicação, apresentando-as de maneira visual em uma “nuvem de palavras”⁴⁶. Há, evidentemente, um conjunto de palavras que se mantém sempre presente – como “escola” ou “educação”, por exemplo –, mas é curioso notar o surgimento de novos conceitos e a variação da valorização e a consequente predominância de determinados deles ao longo do tempo. Sabemos que muitas vezes a mesma palavra adquire significados e conotações distintas, a depender do contexto em que é utilizada e, portanto, vale ressaltar desde já que a análise aqui empreendida não pretendeu investigar o contexto em que são mobilizadas estas palavras-chave, mas tão somente sua valorização ao longo do tempo, a partir da frequência de sua aparição em cada uma das décadas de publicação.

A seguir, a figura 1 apresenta uma nuvem com as principais palavras-chave das obras contidas em nossa amostra publicadas ao longo da década de 1970.

⁴⁵ Em termos metodológicos, é importante ressaltar que 90% de toda a bibliografia levantada foi publicada entre os anos 1990 e 2010. No entanto, optamos por incluir nesta análise de palavras-chave as obras publicadas entre os anos 1970 e 2020, por concentrarem outros 7% da amostra, cada década representando mais de 1% da bibliografia levantada, com pelo menos 20 obras publicadas. Mais do que identificar as palavras-chave e temas mais presentes na amostra, nos interessa analisar as mudanças ao longo do tempo, a fim de confirmar hipóteses acerca do deslocamento do debate educacional nas últimas décadas.

⁴⁶ Nossa amostra total é composta de 1.733 referências bibliográficas distintas, como indica a tabela 2 apresentada na página 123 deste trabalho. Conseguimos reunir palavras-chave de 1.514 destas obras, somando 3.820 palavras-chave, e analisamos sua frequência por década, dos anos 1970 aos anos 2020. Os resultados estão apresentados em “nuvens de palavras” produzidas no Software R.

Figura 1. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 1970



Fonte: de autoria própria

Apesar de se tratar de um universo mais reduzido de obras, se comparado às décadas seguintes, é interessante perceber o peso relativo do debate acerca da “teoria administrativa” nos anos 1970, bem como dos conceitos de “administração escolar” e “planejamento”, especialmente em oposição à ausência de termos como “gestão” e “avaliação”. Trata-se de um ideário ainda orientado pelo modelo burocrático de administração, devedor de um enfoque conceitual da “administração científica”, que nos anos 1980 é totalmente posto à prova. As noções de “capitalismo”, “desenvolvimento” e “trabalho”, também presentes, remetem a uma discussão sobre a Teoria do Capital Humano, referida anteriormente. O tema da formação de professores já é relevante nos anos 1970.

A figura 2, a seguir, apresenta as palavras-chave mais frequentes das obras publicadas nos anos 1980, pelas quais já é possível perceber mudanças significativas nas temáticas centrais em tela.

Figura 2. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 1980



Fonte: de autoria própria

Apesar de ainda presente, a discussão sobre “teoria administrativa” perde peso relativo para a noção de “planejamento”, somada à de “política pública”, que aparece com maior frequência. Os conceitos de “capitalismo” e “democracia”, associados a uma discussão mais ampla e conceitual sobre os sistemas escolares, dividem espaço com os de “supervisão” e “avaliação”, que representam atividades pragmáticas de monitoramento do cotidiano escolar, o que indica a chegada – mesmo que ainda tímida – de uma nova gramática no campo da administração educacional, associada ao gerencialismo. É importante ressaltar o aparecimento do termo “gestão educacional”, já presente em igual intensidade ao de “administração escolar”, até então hegemônico. Ainda, surgem outras noções como as de “participação”, “sociedade” e “liberdade”, que remetem ao vocabulário do período de redemocratização do país e, mais lateralmente, “currículo”, “cultura escolar” e “inovação”.

A figura 3, a seguir, apresenta as principais palavras-chave das referências bibliográficas publicadas nos anos 1990, década que, como vimos no terceiro capítulo desta tese, marca a ascendência da reforma gerencialista no país.

Figura 3. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 1990



Fonte: de autoria própria

As palavras-chave mais comuns das obras publicadas ao longo dos anos 1990 evidenciam a assimilação de elementos centrais do ideário gerencialista, especialmente com a preponderância do tema da “avaliação educacional”, que adquire uma nova centralidade no debate. Nota-se também o deslocamento semântico da noção de “administração” para a de “gestão escolar”, com a última predominando sobre a primeira, processo que foi objeto de análise mais minuciosa na seção 5.1 deste capítulo. “Política pública” e “política educacional” são noções que mantêm centralidade, embora a primeira tenha perdido peso relativo se comparado à década anterior. Outros novos temas como “autonomia”, “financiamento” e “legislação” são bastante frequentes nas referências bibliográficas publicadas nos anos 1990, período de efervescência do debate sobre a regulamentação do ensino público brasileiro sob a nova Constituição de 1988, que culminou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996. Ainda, o conceito de “planejamento”, que permanece central, passa a ser acompanhado das noções de “projeto político-pedagógico” e “planejamento escolar”. Continuam presentes as noções de “democracia”, “participação” e “formação de professores”, enquanto surgem os conceitos de “qualidade”, “sistema de ensino” e “descentralização”, ligados ao vocabulário da reforma educacional. De maneira menos central, aparecem as noções de “gestão democrática”, “inclusão” e “eficácia”, entre outras.

A seguir a figura 4 apresenta as palavras-chave mais comuns das obras publicadas ao longo da primeira década dos anos 2000, período em que elementos da reforma gerencialista na educação são assimilados por estados e municípios, como vimos em capítulos anteriores.

Figura 4. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 2000



Fonte: de autoria própria

Nos anos 2000, a bibliografia permanece dominada pelo tema da “avaliação educacional” e a noção de “gestão escolar” ganha ainda mais força, substituindo por completo a ideia de “administração”. “Política pública” e “política educacional” continuam centrais, agora ao lado de “gestão democrática” e “participação”, o que indica a sobrevivência de uma tradição que remete ao período de redemocratização do país e à preocupação com uma escola pública democrática, ainda que em um contexto de ampliação das reformas educacionais. Enquanto permanecem presentes as noções de “formação de professores”, “projeto político-pedagógico”, “democracia”, “descentralização” e “financiamento”, surgem os conceitos de “melhoramento escolar”, “reforma”, “prática de ensino”, “aprendizagem” e “bullying”. Percebe-se um novo foco em temas relacionados ao processo de ensino-aprendizagem e às relações interpessoais na escola, o que vai ao encontro da análise de Segatto e Abrucio (2016) sobre os resultados do processo reformista, mais

especificamente a orientação das ações educacionais tendo como foco a aprendizagem dos estudantes (Segatto e Abrucio, 2016, p. 90).

Seguindo um padrão semelhante ao das obras publicadas na década anterior, os anos 2000, a figura 5, a seguir, traz a nuvem de palavras-chave mais frequentes das obras publicadas nos anos 2010.

Figura 5. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 2010



Fonte: de autoria própria

Como vemos, o tema da “avaliação educacional” permanece sendo o mais repetido desde a década de 1990, evidenciando seu papel central nas reformas educacionais que se desenrolaram neste período, e, conseqüentemente também no debate acadêmico. Na sequência de relevância de aparição, tanto na década de 2010 quanto na década de 2000, está o conceito de “gestão escolar”. A noção de “currículo” ganha peso pela primeira vez, em decorrência dos debates acerca da elaboração da BNCC. Enquanto os conceitos de “financiamento”, “descentralização”, “participação”, “gestão democrática”, “formação de professores”, “bullying” e “aprendizagem” permanecem relevantes, surgem outros como “liderança”, “planejamento estratégico”, “gerencialismo” e “tecnologia educacional”, que também integram o vocabulário da reforma gerencialista.

Por fim, a figura 6, a seguir, apresenta as palavras-chave das obras publicadas mais recentemente, nos anos 2020. É bom lembrar que estas obras se apresentam em menor quantidade, pelo fato de o levantamento bibliográfico de nossa amostra ter sido realizado no ano de 2022.

Figura 6. Nuvem de palavras-chave da bibliografia publicada nos anos 2020



Fonte: de autoria própria

Nos anos iniciais da década de 2020, isto é, até o ano de 2022, os termos mais presentes foram “financiamento” e “política educacional”, seguidos de “gestão escolar”, em parte no bojo das discussões em torno do novo Fundeb, regulamentado pela lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. “Currículo” aparece pela primeira vez à frente de “avaliação educacional”, o que se deve à promulgação da BNCC nos últimos anos da década anterior e à consequente discussão em torno de sua implementação. A noção de “formação de professores” continua entre as mais presentes, como em todas as décadas anteriores. Já o tema da “avaliação educacional” perde certo peso relativo quando comparado às três décadas anteriores.

A partir desta breve análise das principais palavras-chave da bibliografia que compõe a nossa amostra de obras publicadas em cada uma das seis décadas de 1970 a 2022, pudemos exemplificar a chegada de noções e conceitos relacionados ao gerencialismo no debate brasileiro mais específico sobre a educação, incluindo a passagem do domínio da noção de administração para a de gestão escolar, analisada anteriormente, na subseção 5.1 do presente capítulo. Na bibliografia publicada nos anos 1970 e 1980 ainda predominavam com maior peso relativo as noções de “administração escolar” e “planejamento”. A partir da década de 1990 até os anos

2010, adquirem absoluta centralidade os conceitos de “avaliação educacional” e “gestão escolar”, o que denota a chegada e a rápida assimilação de elementos essenciais do reformismo gerencialista na literatura educacional brasileira, indicando um deslizamento entre tradições distintas.

É também a partir dos anos 1990 que surgem com mais força os conceitos de “financiamento”, “legislação”, “autonomia”, “descentralização” e “gestão democrática”, acompanhando as discussões provenientes do processo de redemocratização do país e a consequente reestruturação dos sistemas de ensino com a universalização do acesso à escola. São termos que, como vimos, remetem ao vocabulário da reforma educacional, que começa a se fazer presente. Apesar deste evidente deslizamento semântico em curso, também é possível perceber uma grande fragmentação temática, bem como a sobrevivência de termos associados a tradições anteriores à da reforma gerencialista, como é o caso das noções de “neoliberalismo” e “mercado”. A noção de “formação de professores” está presente em todas as décadas, o que vai ao encontro do comentário de Frossard (2020) sobre este ser um tema de importância consensual entre os diferentes grupos que integram o campo da educação.

Outra guinada relevante se dá com o aparecimento das noções de “aprendizagem”, “prática de ensino” e “trabalho docente”, que se dá a partir dos anos 2000 e 2010, indicando a assimilação de mais elementos do ideário da reforma gerencialista. O tema do “currículo”, presente desde os anos 1980, também se fortalece a partir dos anos 2010. Também constante desde os anos 1980 é o tema da “formação de professores”, até os anos 2000 mais frequente do que a noção de “currículo”, padrão que se inverte a partir dos anos 2010, em provável razão da elaboração e consequente implementação da BNCC. Ainda, a noção de “bullying” aparece com relativo peso nas décadas de 2000 e 2010.

5.3.

A esterilidade do debate em torno da gestão da educação: um diálogo de surdos?

Este mapeamento da literatura sobre gestão educacional e escolar ofertada por cursos de formação de profissionais em nível de graduação e de pós-graduação indica um campo disputado basicamente entre duas correntes de pensamento, que

sustentam dois modelos de gestão em grande medida conflitantes, mas que guardam semelhanças de forma entre si. Ao mesmo tempo em que persiste um ideário que é anterior à universalização da educação básica e da concretização de uma escola que chega a todos, animando a concepção de uma instituição democrática e participativa que tem no professor a figura de um mediador crítico do conhecimento e da relação com a comunidade escolar e a sociedade civil, contra a imposição de forças verticais que representam interesses dominantes, há também a presença de uma corrente quase que antagônica a essa, que surge de um movimento de denúncia do que há de falacioso nesta aposta democrática e participativa, na medida em que se amplia o acesso à escola e esta perde a capacidade de ensinar seu novo público muito mais heterogêneo, em favor de uma concepção mais orientada para a gestão de resultados, aliada ao reformismo gerencialista. Trata-se, portanto, de dois modelos de gestão da educação: um primeiro, centrado na autonomia da escola e no protagonismo do professor e outro, na tópic de resultados e no protagonismo da gestão escolar, sob a liderança do diretor.

Aqui, fazemos uma breve digressão para propor uma analogia com o campo jurídico, inspirados no argumento de Pierre Bourdieu sobre a força do direito (Bourdieu, 1989). Ao investigar aquele campo específico, o autor conclui que o debate científico a respeito do direito é dominado, de um lado, pelo formalismo, que prega a autonomia da forma jurídica sobre o mundo social e, de outro, pelo instrumentalismo, que toma o direito como uma ferramenta a serviço do poder. Assim, ambas estas visões antagônicas, uma internalista e outra externalista, são sustentadas por um conjunto de doutrinas e regras constituídas com base nas relações de força resultantes da divisão do trabalho interior ao próprio campo do direito. Uma ciência rigorosa do direito, ao contrário, afasta-se dos debates internos do campo jurídico e os toma como objeto (idem, p.209).

O autor argumenta que o campo jurídico é movido por uma concorrência estruturalmente regulada entre instituições e agentes investidos de autoridade para interpretar um sistema de normas que consagram a visão legítima do mundo social, buscando o “monopólio do direito de dizer o direito” (idem, p.212). Tal concorrência entre detentores de espécies diferentes de capital jurídico favorece um trabalho contínuo de racionalização próprio do campo, a fim de garantir suposta autonomia, neutralidade e universalidade, o que acaba por constituir uma ideologia profissional calcada em um corpo de doutrinas e regras em certa medida

independentes dos constrangimentos e das pressões sociais. No campo do direito, esta divisão do trabalho serve de base a uma dominação simbólica na qual os adversários são objetivamente cúmplices (idem, p.219).

É claro que não queremos dar ao campo da administração educacional o mesmo peso que tem o campo jurídico na dominação simbólica, sustentado pela elaboração de um corpo de regras e de procedimentos com pretensão universal. Mas a analogia caminha no sentido de que o campo da educação no Brasil, como vimos, é também dominado por correntes de pensamento que podem ser consideradas doutrinárias, na medida em que são autorreferidas e não dialogam entre si. Para compreender o campo da administração educacional, seguindo a orientação de Bourdieu, é também preciso distanciar-se das discussões internas ali travadas, para assim tomá-las como objeto de análise. É o que pretendemos aqui realizar.

Antes de aprofundarmos nossa análise, abrimos um breve parêntese para explicitar o uso que propomos da noção de campo, uma vez que esta vem sendo frequentemente mobilizada. O conceito bourdiano é utilizado para iluminar um microcosmo social que possui estrutura própria, particularizando-se como espaço onde se manifestam relações de poder entre agentes e instituições envolvidas em suas lutas, em disputas a partir de interesses e pela distribuição de capitais distintos (Bourdieu, 1983a, p.120). Ao mesmo tempo em que está submetido a leis sociais mais amplas, o campo se constitui como espaço social dotado de relativa autonomia, com regras específicas que estruturam as relações objetivas entre os diferentes agentes. O grau de autonomia do campo aumenta à medida em que este é mais bem estruturado, com maiores possibilidades de resistência a fatores e pressões externas. Outra característica interessante é o pressuposto de que há uma certa cumplicidade entre os que participam de tais lutas e disputas no campo, um acordo tácito, apesar dos antagonismos, sobre o “reconhecimento do valor do jogo” (idem, p.91).

No âmbito da discussão empreendida neste trabalho de tese de doutorado, mobilizamos as noções de “campo da educação” e “campo da administração educacional” no Brasil – apesar da consciência de que possam ser campos ainda pouco estruturados, se levarmos em conta o rigor da teoria – com a finalidade de chamar a atenção para um processo de construção do conhecimento que é marcado por disputas e confrontos de ideias e posições entre grupos de agentes e instituições

que compartilham características em comum. Voltemos, agora, à nossa análise a respeito do campo da administração educacional no país.

De um lado, vemos uma vertente mais aplicada e pragmática, expoente da assimilação do gerencialismo na educação brasileira, formada por autores inspirados por uma bibliografia em grande parte anglo-saxônica e preocupados fundamentalmente com o tema da reforma e a tópica dos resultados na educação, aqui representados por Heloísa Lück. Este reformismo, como já vimos, diz respeito a uma série de iniciativas que confluem para tentar fortalecer a capacidade da escola e do sistema escolar de garantir a qualidade da aprendizagem de todos os estudantes, daí o papel central dos mecanismos de avaliação. Essa mudança de perspectiva – de uma preocupação com os temas da exclusão e da democratização do acesso para o tema da qualidade – demandou uma espécie de deslocamento da bibliografia sobre a gestão da educação. Assim, passa-se a dar ênfase na capacidade da gestão e na liderança do gestor escolar, aquele que conduz o trabalho colaborativo na escola e desempenha tarefas de monitoramento e cobrança por resultados.

Além da tópica dos resultados, há nesta bibliografia uma orientação em torno de princípios, valores, características e até comportamentos para o exercício da gestão escolar e da liderança na escola, de forma esquemática e um tanto quanto normativa. Vale ressaltar que, apesar de se mostrar simpática a um ideário liberal democrático, esta vertente não enfrenta suas premissas teóricas, apresentando-se assim com uma suposta neutralidade, o que colabora para entrincheirar o debate. Há um certo ponto cego nesta tradição que, ao não exteriorizar seus axiomas ideológicos e enfrentar o debate, provoca limites à sua imaginação intelectual, inclusive sobre como articular essa valorização da capacidade de gestão com uma maior porosidade à realidade concreta dos alunos.

De outro lado está uma corrente mais teórica e crítica, que se recusa a enfrentar o debate da gestão no âmbito educacional e escolar sem conectá-lo diretamente a questões macroestruturais da sociedade – cuja forte influência nos dias atuais pode causar, à primeira vista, certo espanto. Trata-se de uma vertente tributária de uma história que vem dos anos 1980 no Brasil, de reconhecimento da centralidade da escola para a democracia, da necessidade de universalizar o acesso à educação e de toda uma imaginação democrática, da valorização de instâncias participativas de deliberação coletiva e do papel crítico desempenhado pelos professores e profissionais da escola. De maneira geral, estes são autores – aqui

representados especialmente por José Carlos Libâneo e Vitor Henrique Paro – que se debruçam primordialmente sobre os aspectos políticos e estruturais da administração de instituições escolares, e, preocupados com a particularidade democrática da escola e com a autonomia de seus profissionais, encaram como autoritárias as iniciativas advindas do vértice dos sistemas de ensino. Tais iniciativas adotariam uma visão estreita da educação, estruturando suas unidades escolares como “agências de comunicação de conhecimentos” das quais o diretor seria mero preposto (Paro, 2010, p.773).

Ao mesmo tempo em que colocam luz sobre a influência de questões econômicas e macroestruturais na implementação de políticas educacionais, numa leitura que bebe de um referencial marxista, os textos destes autores também se encaixam em uma linhagem que descende da influência da obra de Paulo Freire, da preocupação com uma escola em busca de seu público, que coloque no centro do processo pedagógico a própria relação entre educador e educando, a partir do reconhecimento e da valorização da realidade deste último e de seu contexto social. As premissas de formação de um educador crítico, de valorização da relação da escola com a comunidade e a aposta em instâncias deliberativas como conselhos escolares são devedoras desta ascendência.

No entanto, diferente do próprio Freire, para quem esta preocupação com a aproximação do processo pedagógico do universo dos educandos levou, antes mesmo do desenvolvimento de uma pedagogia crítica, à formulação de um método de alfabetização, uma tecnologia social de aprendizagem customizada e contextualizada para a realidade do trabalhador, Libâneo e Paro dão ênfase aos aspectos mais teóricos e críticos desta abordagem. Assim, não discutem alguns dos temas centrais ligados à gestão escolar, especialmente os mais concretos, tal como os que assinalamos a partir de Brooke e Rezende (2020). São exemplos de temas como estes a utilização dos resultados da avaliação externa, a liderança do diretor escolar, o acompanhamento do trabalho pedagógico e o clima escolar, dentre outros (Brooke e Rezende, 2020, p.21).

Ao encontro desta análise está outro comentário de Brooke e Rezende, derivado de sua pesquisa sobre a bibliografia do curso de pós-graduação especialização *lato sensu* de 400 horas em gestão escolar, intitulado “Escola de Gestores”, ofertado de 2005 a 2016 pelo MEC, sobre o argumento de Vitor Paro no prefácio à 4ª edição de “A Gestão Democrática da Escola Pública” (1994), assinado

em janeiro de 2016. Na visão apresentada por Paro, as reformas e políticas públicas educacionais são criticadas por serem influenciadas por uma razão mercantil, por princípios e métodos administrativos do setor privado, e incapazes, conseqüentemente, de oferecer soluções para os problemas de gestão da escola pública. Brooke e Rezende chamam atenção para o fato de que, apesar da possível validade de sua crítica categórica, Paro não demonstra, no entanto, as evidências de que as políticas em questão são responsáveis pelas dificuldades da educação brasileira (Brooke e Rezende, 2020, p.20). A observação corrobora a tese de que esta linha do debate sobre a gestão escolar se caracteriza por uma perspectiva teórico-crítica, calcada no discurso de mudança social que se afirma nos anos 1980, com a expectativa de que a escola pública universalizada funcionasse como um espaço de realização da democracia.

A existência de um campo polarizado entre um grupo de autores que adotam enfoques de origem marxista ou gramsciana e, outro, mais liberal, é também evidenciada por Simon Schwartzman (2016) em sua análise acerca da evolução das concepções sobre o ensino técnico e profissional no Brasil. Divergindo da vertente mais liberal, que aposta na relevância do ensino técnico para a sociedade brasileira e na sua valorização como alternativa formativa, o primeiro grupo de autores associa estas políticas ao reforço das condições de reprodução social e econômica que visam superar. Defendem uma concepção curricular integrada, que considere a formação profissional associada à formação geral do estudante (Schwartzman, 2016, p.162). Apesar do objeto de estudo ser distinto – o ensino técnico e profissional –, este exemplo apresenta uma tipologia de organização do debate educacional semelhante àquela aqui proposta.

Sendo essa a bibliografia principal para formar os gestores e profissionais da educação no Brasil, imagina-se o resultado como um campo constituído de uma polarização estéril entre duas doutrinas distintas que não enfrentam controvérsias reais entre si. Mais ainda, ao que tudo indica a tônica dos cursos de formação de gestores é a de apresentar esta constelação de autores de maneira desprevenida para as disputas aqui mencionadas, sem que se exponha as especificidades dos modelos de gestão implícitos em cada caso. Uma corrente que enquadra a discussão sobre a gestão da educação em uma crítica ao capitalismo moderno, que quer fazer da escola a sua trincheira política e moral na batalha pela superação da atual ordem econômica e por isso defende um modelo calcado na autonomia da escola e na

atuação crítica de seus profissionais, e outra, formulada a partir de pressupostos muito distintos – notadamente mais inspirados em uma filosofia liberal e na assimilação dos princípios da reforma gerencial, mas que a seu modo absorve também parte de um ideário participativo em voga no período de abertura política do país – sem, no entanto, discuti-lo.

De um lado, no primeiro modelo, perde-se a capacidade de pensar a escola como uma agência que precisa trabalhar de modo coletivo em torno de objetivos comuns para atingir resultados concretos. De outro, no segundo modelo, perde-se a capacidade de valorizar o papel do professor, de certo modo entendido como mero elo de uma cadeia de gestão. Formam-se assim duas vertentes teóricas que, ao preencherem o campo de maneira polarizada e doutrinária, acabam por constituir um impasse que deixa de fora as questões centrais para o avanço do debate sobre as organizações educacionais e sua administração. Isto é, impedem o estabelecimento de uma controvérsia que abra caminho para uma ciência da administração e um debate público mais construtivo em torno de especificidades das políticas públicas educacionais, de seus processos de implementação, resultados e os impactos que promovem na vida dos cidadãos.

Desta maneira, o que resulta é um terreno vazio, um campo descoberto no qual se poderia avançar em termos de formulação de um debate público em torno de objetos específicos, que pudesse apoiar e qualificar a elaboração e implementação de políticas públicas. Esta atual configuração do campo, formado pela sobrevivência de uma linhagem sociocrítica formulada no bojo do processo de redemocratização dos anos 1980, em meio ao processo de assimilação de elementos centrais do ideário reformista que se aprofunda a partir dos anos 1990, acaba por revelar uma certa ausência, uma lacuna no debate brasileiro sobre a gestão educacional e escolar. Ainda não desenvolvemos uma marcação teórica capaz de reconhecer a validade de ambas as tradições aqui mencionadas e, assim, organizar controvérsias que permitam colocar em discussão pontos nodais, que explicitem partidos teóricos, enfim, a contribuição que a academia pode trazer ao debate público. A falta deste debate real e construtivo nos deixa pouco preparados para enfrentar desafios fundamentais, dois dos quais ressaltamos aqui: primeiro, o desafio de conciliar a tópica dos resultados escolares com uma concepção menos tecnocrática de gestão, que dê maior abertura à participação e à lógica argumentativa na racionalização do trabalho coletivo na escola e, segundo, o

desafio da construção de um enfoque mais pragmático na abordagem da resolução de problemas públicos educacionais que, por ora, fica subsumido a esta suposta polarização teórica e normativa.

A abordagem metodológica aqui aplicada, de mapear e investigar a bibliografia de cursos de graduação e especialmente de pós-graduação voltados para a gestão educacional e escolar, teve o objetivo de chegar aos autores e obras que constituem o núcleo central do debate atual sobre o tema, esclarecendo a presença e posição das diferentes correntes que constituem este campo. Entretanto, além disso, ela nos permitiu enxergar o cerne da própria formação de novos profissionais da educação no país. Manuel Palácios sintetiza:

“as faculdades de educação não assumiram ainda o compromisso de formar um gestor capaz de enfrentar os problemas apresentados à função, a partir do desenvolvimento de competências e habilidades para tanto, e parecem não conhecer as necessidades dos diretores em seu cotidiano profissional. A formação do gestor permanece refém de um modelo que opõe a formação de uma consciência política à formação técnica necessária à condução de uma escola (...)” (Palacios, 2020, p.11).

A tese apresentada por Palácios é defendida por Brooke e Rezende, que encaram as causas dos dilemas do diretor escolar como advindas em grande parte de uma deficiência na sua formação. De acordo com os autores, a preparação acadêmica do diretor é desfavorável para sua atuação profissional, uma vez que os cursos adotam uma perspectiva que é majoritariamente de orientação crítica e que não incluem habilidades administrativas e de mediação. Nas palavras dos próprios autores,

“nos parece que muitas vezes os diretores recebem uma formação muito mais política do que prática, que em nada facilita lidar com a diversidade de opiniões entre os membros do corpo docente e a comunidade escolar mais ampla. Aponta para uma formação tendenciosa que nega o acesso a outros conhecimentos por ver incompatibilidade entre as políticas e processos organizacionais das secretarias voltados para a qualidade da educação e o dever social da escola na formação para a cidadania. Na maioria das vezes, são discursos teóricos, que rebatem o ‘senso comum’ da administração neoliberal e pouco ajudam o diretor de escola brasileira que, irremediavelmente inserido em uma sociedade capitalista, deve procurar fazer o melhor para o futuro de seus alunos” (Brooke e Rezende, 2020, p.17).

A pesquisa aqui realizada corrobora esta crítica. Além disso, explora a corrente que hoje se opõe à acima caracterizada – uma corrente mais pragmática que contrasta com esta “formação muito mais política do que prática” (idem) –, que, pelos motivos já expostos, também encontra dificuldades para formar um

profissional que esteja preparado para enfrentar os problemas cotidianos apresentados à função. É interessante retomar aqui a análise dos modelos gerencial e societal de administração pública, caracterizados por Paes de Paula (2005). Enquanto a vertente gerencial põe ênfase nas questões administrativas e financeiras da gestão do aparelho do Estado, a vertente societal enfatiza principalmente a participação social. A autora chama a atenção para o fato de que esta oposição reflete a clássica dicotomia que atravessa a gestão pública, entre a administração e a política (Paes de Paula, 2005, p.41) que, podemos argumentar, espelha, de certa maneira, a polarização anteriormente apresentada, característica do debate sobre a gestão educacional no Brasil.

A leitura de Burgos (2020) da obra de Néstor López também traz outra chave de interpretação interessante para encarar este cenário polarizado. Ao analisar a oposição entre a “sociologia da reprodução” e o “otimismo pedagógico” descrita por López⁴⁷, Burgos traz à tona um ruído entre as tradições dos campos da sociologia e a educação, que tendem, cada um à sua maneira, a construir uma relação instrumental com a escola. De um lado, a sociologia o faz quando recorre à escola para estudar hipóteses externas a ela, como é o célebre caso da reprodução das desigualdades. De outro lado, a educação o faz ao contornar o sentido mais amplo das indagações sociológicas sobre a relação entre a educação e as dinâmicas e conflitos sociais, evidenciando uma “crença no poder da administração escolar como fator capaz de reverter dificuldades oriundas de contextos sociais adversos em relação às chances de escolarização” (Burgos, 2020, p.50). Podemos afirmar que há elementos destas tradições de pensamento na configuração do debate colocado entre nós.

Em suma, é assim que o debate permanece estreitado por aqui, acanhado entre duas grandes doutrinas que predominam na literatura dos cursos de gestão da educação. A crítica, mais próxima à sociologia e presa a um enquadramento político mais amplo, não aceita discutir a gestão das instituições escolares em seus elementos mais concretos, e deixa o terreno aberto para uma abordagem de tipo tecnocrático formular o debate em torno do que constitui, na prática, a administração da escola pública. Por seu turno, a recepção do debate sobre modelos

⁴⁷ A oposição entre as correntes reprodutivistas e o otimismo pedagógico, cujo debate é resenhado por López (2005), já foi objeto de discussão no segundo capítulo desta tese de doutorado.

de gestão da educação no Brasil também tende a se tornar doutrinária, reduzindo-se a uma série de princípios, condutas e comportamentos advindos do campo da administração, que deixa de valorizar a centralidade do papel do professor e, também, de discutir conflitos entre grupos e classes que atravessam a realidade escolar, tal como o próprio Bourdieu classicamente colocou, por exemplo no caráter classista do currículo e da didática escolar. Uma discussão pública construtiva permanece engessada entre estas duas tradições, que não se enfrentam.

É neste cenário que começam a surgir iniciativas de formação em gestão escolar e educacional por fora do sistema universitário brasileiro, como é exemplo o caso do Programa de Formação de Lideranças Educacionais do Centro Lemann de Liderança para a Equidade na Educação, sediado em Sobral, no Ceará. Trata-se de um “programa não acadêmico de formação de lideranças educacionais, voltado para transformar suas atitudes e práticas cotidianas”⁴⁸. É curioso notar que enquanto os demais Centros Lemann pelo mundo estão ligados a universidades internacionais como as Universidades de Stanford, Illinois, Columbia e Oxford, o Centro Lemann de Sobral atua de maneira mais independente das universidades brasileiras, em parcerias pontuais com outras organizações e com centros de pesquisa, além das próprias redes municipais de educação. Direcionado especificamente a secretários de educação, técnicos e diretores escolares, o programa iniciou-se com uma primeira turma em 2022, que conta com a adesão de 56 municípios, de 21 estados da federação, e tem 360 horas de duração, o equivalente à carga horária mínima de programas de especialização, de pós-graduação *lato sensu* – apesar do programa não contar com esta certificação acadêmica, por não estar vinculado a nenhuma instituição universitária.

A bibliografia principal do Programa de Formação de Lideranças Educacionais conta com 162 obras citadas, entre as quais, com a exceção de uma única referência a Lück, não há nenhuma menção aos autores mais frequentes de nossa amostra. Do total de referências do programa, 103 são de autores internacionais, isto é, 64% da bibliografia principal. Parte destes autores, majoritariamente anglo-saxônicos, são também referenciados nas obras da própria

⁴⁸ Esta informação consta do site do programa: <https://centrolemann.org.br/programas/programa-de-formacao-de-liderancas-educacionais/>. Acesso em: 1 de novembro de 2022.

Heloísa Lück⁴⁹, anteriormente analisada. Além dos temas da liderança, do planejamento estratégico, da avaliação formativa, da gestão pedagógica e do clima escolar, frequentes nos cursos de graduação e de pós-graduação aqui pesquisados, o programa trabalha com outros conceitos-chave, como a aprendizagem visível⁵⁰, o uso de evidências na educação, o ensino híbrido, o protagonismo, a diferenciação e as pedagogias específicas, a observação de sala de aula e os processos de *feedback*.

Apesar de ainda incipiente, parece uma tentativa de conciliar a tópica dos resultados e a responsabilização, marcas da assimilação do gerencialismo no país, com um novo protagonismo do professor como fiador da equidade, do clima escolar e da busca por resultados de aprendizagem. Nesse sentido, integra as disputas que ganham força nas últimas décadas em torno desse sujeito, que durante um bom tempo ficou exposto quase que exclusivamente à vertente crítica representada por Libâneo e Paro que aqui apresentamos, que estão ocupados em preparar o professor para resistir criticamente à cadeia de comando de interesses que vem de cima para baixo e tem a ver com o mercado e o mundo do trabalho capitalista. Este exemplo nos interessa justamente por corroborar o argumento do deslocamento do debate, com a participação de uma organização externa ao mundo universitário, que procura apresentar uma outra tradição acadêmica que também não estabelece controvérsias com as aqui anteriormente apresentadas.

5.4.

Síntese

Neste capítulo, realizamos uma discussão sobre o debate brasileiro em torno da gestão escolar, centrada nos resultados de um extenso levantamento das bibliografias de cursos de graduação e de pós-graduação *stricto e lato sensu* em

⁴⁹ Trata-se de autores como Christopher Day e Alma Harris, Michael Fullan, Tony Bush, Pam Sammons e Peter Senge, pesquisadores dos temas da liderança e da eficácia das escolas.

⁵⁰ O conceito de aprendizagem visível foi formulado por John Hattie, professor do Departamento de Educação da Universidade de Melbourne, na Austrália, e diz respeito a uma abordagem pedagógica sistemática que enfatiza a produção de evidências acerca dos processos de ensino e aprendizagem, com a documentação do pensamento dos alunos e a prática profissional reflexiva dos professores. Julia Andrade, fundadora da Ativa Educação e consultora de redes públicas e privadas no Brasil é autora que se dedica à disseminação do conceito no país e também integra, assim como Hattie, parte considerável da bibliografia do Programa de Formação de Lideranças Educacionais, do Centro Lemann.

gestão da educação, que apontou as principais referências do campo, entre autores e suas obras. A pesquisa evidencia a sobrevivência de um referencial, do ponto de vista de nossa imaginação científica, formulado no contexto anterior à reforma gerencial do Estado brasileiro, em meio à digestão do processo recente de abertura político-democrática, nos anos 1980 e 1990, período em que o país ainda procurava superar os obstáculos da exclusão escolar e universalizar o acesso à educação básica. Nesta concepção, a escola é pensada primordialmente como espaço democrático e participativo, o que é contraposto a um outro modelo que chega com força a partir de meados dos anos 1990, inclusive como certa denúncia da perspectiva gerencialista. Atualmente, o debate ainda se apresenta pela preponderância destas duas doutrinas centrais. No entanto, esta constelação de autores e obras é apresentada sem propriamente realizar-se uma decodificação dos elementos centrais dos diferentes modelos de gestão que inspiram.

De um lado, José Carlos Libâneo e Vitor Henrique Paro representam uma perspectiva que denominam crítica ou sócio crítica, calcada numa literatura marxista produzida nos anos 1970, 1980 e início dos anos 1990, que toma a gestão escolar como epifenômeno da dominação capitalista, com a avaliação de que o papel da escola tem sido reduzido ao ajustamento dos alunos às demandas dos interesses econômicos e financeiros do capitalismo globalizado. Para fazer frente a este desafio, o modelo de gestão que defendem tem sua centralidade na autonomia da escola e no papel de mediação crítica de seus profissionais, especialmente os professores, tanto na relação com o sistema educacional e a secretaria de educação, como com a comunidade escolar e a sociedade civil. Argumentamos que o risco da pronta adoção desta perspectiva crítica é que ela assume uma concepção teórica que não reconhece a autonomia relativa da escola, que não valoriza a escola como uma agência que integra um sistema que tem um objetivo a cumprir, o de garantir o direito à educação de qualidade.

De outro lado está Heloísa Lück, que bebe de uma bibliografia majoritariamente anglo-saxônica do campo da administração escolar, realizando uma importação direta de componentes centrais do discurso gerencialista, em um viés de modernização da gestão pública que valoriza elementos como a eficácia escolar e a liderança do gestor, e reivindica melhores resultados. Para a autora, “a gestão educacional, em caráter amplo e abrangente do sistema de ensino, e a gestão escolar, referente à escola, constitui-se em área estrutural de ação na determinação

da dinâmica e da qualidade do ensino”, estabelecendo “unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência à ação educacional” (Lück, 2008, p.15). Neste caso, o risco da adoção acrítica desta perspectiva pragmática é que ela deixa de considerar que o modelo de gestão que ela propõe está necessariamente atravessado por relações sociais concretas no espaço e no tempo, isto é, está indispensavelmente sustentado por um partido pedagógico sobre o qual a autora não discute.

Estas duas perspectivas ocupam o lugar de tradições que carregam consigo – de maneira mais ou menos implícita – modelos de gestão que se opõem no campo da educação, o que traz à tona um terreno vazio de controvérsias reais em torno do desafio da qualidade da escolarização em larga escala das nossas crianças e adolescentes, que é uma questão complexa ainda a ser enfrentada. Há uma sobreposição da pesquisa e da discussão em torno do trabalho escolar por uma supervalorização de um debate teórico e valorativo que presume que a escola básica tenha sido capaz de proporcionar ao estudante aquilo que é mais elementar – o que, infelizmente, ainda não é o caso brasileiro. Nesse sentido é que qualificamos de espantosa – à primeira vista, é importante frisar – a forte presença que ainda se identifica na bibliografia da corrente que aqui denominamos crítica, apesar da mudança de contexto, de termos ultrapassado o desafio da universalização do acesso à etapa obrigatória de escolarização e estarmos enfrentando o tema da qualidade e do direito à aprendizagem⁵¹. Novas indagações surgem desta constatação, que dizem respeito aos possíveis motivos que sustentam esta sobrevida, que imaginamos não poder ser encarada como mero anacronismo. Algumas hipóteses dizem respeito à força de uma reação ao autoritarismo e ao tecnicismo anterior; ao lugar de disputa que a escola ocupou historicamente no país; ou mesmo à necessidade de uma certa ideologia que produz uma valorização do

⁵¹ Em artigo no qual discutem o direito à educação, Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Cardoso de Araújo (2005) argumentam que a questão da qualidade do ensino aparece como nova dimensão da luta por este direito social, a partir dos anos 1990, quando a emenda constitucional n. 14, de 1996, passa a determinar que o direito à educação abrange a garantia do acesso, da permanência e de padrão de qualidade de ensino. Como afirmam os autores, “até a década de 1980, as demandas da sociedade pelo acesso à escola e a todos os bens sociais e econômicos que as oportunidades educacionais oferecem, bem como a satisfação dessas demandas pelo poder público, caracterizam a ampliação quantitativa da escolarização. A demanda pela ampliação de vagas era mais forte do que a reflexão sobre a forma que deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para a oferta de um ensino de qualidade. Foi a incorporação quase completa de todos à etapa obrigatória de escolarização que fez emergir o problema da qualidade em uma configuração inteiramente diferente (Portela de Oliveira e Araújo, 2005, p.3).

professor, dando-lhe maior protagonismo. Ao colocar o professor como uma espécie de antagonista da submissão da escola ao mercado, ou mesmo ao Estado, o professor como herói da autonomia escolar, impõe-se uma barreira em relação ao modelo de um sistema educacional, de uma rede de escolas capazes de garantir a aprendizagem de modo equitativo. De certa forma, esta sobrevivência revela uma ausência, um silêncio, uma incapacidade de produzirmos uma marcação teórica capaz de reconhecer validade e legitimidade nas questões apontadas – como por exemplo a própria valorização do papel do professor – e ao mesmo tempo incorporar uma nova agenda de pesquisa que dialogue com o tema da qualidade da aprendizagem dos nossos estudantes.

Assim, a ausência de um debate mais propositivo entre estas e outras correntes de pensamento, conseqüentemente, nos deixa desarmados para compreendermos temas concretos e centrais para a gestão da educação. Neste mundo pluralizado, a escola não pode mais ser pensada somente como um lugar de reprodução da dominação, na chave da luta de classes. Tampouco pode ser pensada simplesmente como uma agência integrada a um sistema, com relativa autonomia de gestão. Isso se torna ainda mais premente quando se considera o cenário de profundas transformações sociais que a revolução tecnológica e digital em curso no século XXI impõe e ainda imporá, alterando intimamente as relações entre o Estado e a sociedade, entre formas públicas e privadas de organização da vida coletiva. A escola e a educação serão profundamente atravessadas por estas transformações.

Novas tecnologias da informação e comunicação dispararam uma revolução global, a partir do avanço tecnológico da inteligência artificial e da robótica, que vem afetando todos os setores da economia. Numa velocidade inédita, máquinas e algoritmos inteligentes assumem tarefas e postos de trabalho. Ao mesmo tempo, os sistemas educacionais formais não têm acompanhado tais transformações. Estaremos mal aparelhados para lidar com os debates que virão se não escaparmos dessa concepção doutrinária e “dessociologizada” da administração educacional. Da forma como está posto, o debate público brasileiro sobre a gestão escolar se ressentida da incapacidade de produzir respostas para os problemas reais enfrentados pelas instituições de ensino. Há um diálogo de surdos, que contribui para que não avancemos além de experiências exitosas mas pontuais como as do PAIC e do PIP, vistas no capítulo anterior. Em outras palavras, a ausência desse diálogo contribui para bloquear a formulação de uma ciência da administração escolar capaz de ser

mais responsiva aos verdadeiros problemas enfrentados pelo processo de escolarização brasileiro. A contribuição que se pretende dar, portanto, é a de iluminar as lacunas e os silêncios que têm importância para sustentar uma imaginação em torno de políticas públicas que conciliem as virtudes de ambas as linhagens, delimitando uma agenda de pesquisa que tem repercussões para o campo da sociologia da educação, o campo da administração escolar e o campo das políticas públicas, de maneira geral.

Considerações finais

A pesquisa empreendida neste trabalho de tese de doutorado procurou contribuir para uma sociologia da reforma educacional no Brasil, por meio de levantamentos bibliográficos e empíricos. Para construir este percurso, o movimento inicial foi o de fincar pé em uma sociologia que permitisse contextualizar o reformismo nas organizações educacionais do Estado. Partimos de uma discussão mais ampla a respeito da relação da educação com o Estado e a sociedade que nos permitiu analisar as transformações ocorridas na administração das organizações como um todo e, particularmente, na gestão dos sistemas escolares nas últimas décadas. Com esta discussão conceitual, pudemos contextualizar a reforma educacional ocorrida no final do século XX em grande parte dos países ocidentais, inspirada pelo gerencialismo. O gerencialismo chega ao Brasil na virada para o século XXI na esteira da reforma de modernização do Estado, sob o pretexto de que contribuiria para combater um modelo administrativo burocrático e patrimonialista, estimulando uma maior eficiência na atuação da máquina pública.

A partir da caracterização da chegada do reformismo gerencialista no país e, especialmente, sua assimilação nas políticas educacionais, partimos então para um segundo movimento, com os relatos de duas experiências concretas deste reformismo na vida educacional brasileira, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará, e o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), de Minas Gerais. Ambas as políticas representam a experiência empírica do gerencialismo na educação pública no país, como um processo que vem se dando a partir do Estado, promovendo medidas de descentralização e desconcentração administrativa e financeira, de padronização curricular, de intervenção pedagógica, de avaliação da aprendizagem e de bonificação por resultados.

Por fim, o terceiro e último movimento analisa o debate público sobre a gestão da educação, a partir de uma pesquisa empírica que elegeu a bibliografia especializada de cursos de graduação e de pós-graduação em gestão educacional e escolar como escopo do objeto, e examina como este se relaciona com o reformismo gerencialista em tela. Trata-se do coração deste trabalho de tese de doutorado, nos permitindo elucidar aspectos centrais da discussão aqui proposta. Depois de percorrer a assimilação do gerencialismo nas políticas públicas educacionais, como

um movimento que chega pelas mãos do Estado, a intenção foi a de analisar como ele está ancorado no debate público e acadêmico, uma vez que mobiliza uma série de questões que envolvem e demandam a construção de consensos mínimos para o seu estabelecimento. Os resultados da pesquisa empírica ilustram uma distância entre a gramática internacional da reforma e o debate crítico que predomina na universidade, indicando que o gerencialismo não encontra senão um respaldo secundário na vida acadêmica do país, dominada por uma bibliografia que tende a recusar suas premissas.

Antes de explorarmos estas conclusões, pretendemos retomar os principais argumentos delineados ao longo dos cinco capítulos desta tese, que perpassam os três movimentos supracitados, a fim de costurar uma reflexão mais geral. Os dois primeiros capítulos tiveram o objetivo de apresentar uma perspectiva sociológica a partir da qual encaramos o reformismo na educação. Mobilizando a sociologia do Estado de Pierre Bourdieu, pudemos apontar a centralidade da educação para a sustentação da dimensão simbólica do caráter público do Estado, além de seu papel para a constituição e a reprodução das burocracias públicas. Para esclarecer sua posição, invertendo a lógica do senso comum, o autor afirma que é a administração de serviços e recursos organizacionais que cria o Estado moderno e autoriza seus agentes, então investidos de legitimidade, a exercerem o poder. Assim, Bourdieu nos lembra que foi a construção do chamado “Estado-administração”, como organização de uma forma de governo, que deu lugar à constituição do “Estado-território”, como espaço social unificado sob um determinado comando político. É, portanto, na ritualização de atos de Estado que nasce sua autoridade (Bourdieu, 2012, p.66). Esta perspectiva evidencia a inseparabilidade entre a administração e a política e, sobretudo, o papel primordial que a organização do sistema escolar desempenha na sustentação das dimensões centrais do Estado moderno entre nós. A dominação simbólica é em grande parte por ele exercida e reforçada. Este ponto é de grande importância para o argumento que se segue, pois toma a escola como uma das dimensões fundamentais em que se materializa o Estado moderno.

Ainda neste primeiro movimento, acompanhamos grandes marcos das transformações na relação entre o Estado e a sociedade nos últimos séculos, passando de um contexto de separação bem definida entre o poder público e o domínio privado, para a constituição de um Estado social, como define Jürgen Habermas, em que as fronteiras entre as esferas pública e privada se diluem,

ampliando a interdependência entre o Estado e a sociedade. Na educação, este processo acaba por revelar um recuo da presença do Estado, que passa a dividir responsabilidades com a sociedade e a família. O fenômeno da parentocracia analisado mais tarde por Pedro Silva, argumentamos, denota a abertura da escola pública para uma maior diversidade de atores, fortalecendo mecanismos de gestão compartilhada que se aprofundam ao longo do tempo.

Também recorreremos a uma sociologia histórica – com o apoio de autores como Karl Mannheim, Luc Boltanski e Ève Chiapello, entre outros – que perpassa a ideologia do *laissez-faire* do início do século XX, a planificação democrática e a edificação do modelo burocrático do Estado de Bem-Estar Social no período do pós-guerra até chegar ao reformismo gerencialista, nos anos 1990, acompanhando os chamados três “espíritos” do capitalismo (Boltanski e Chiapello, 2009). Com ela, procuramos caracterizar diferentes modelos de gestão concebidos em diversos períodos históricos, a fim de abrir caminhos para uma discussão mais específica em torno da chegada do reformismo gerencialista no Brasil e sua assimilação na área da educação, a partir do terceiro capítulo.

Assim, o capítulo 3 é dedicado à análise das principais características deste modelo que tem origem na Nova Gestão Pública (NGP) inglesa, bem como à observação de como se deu sua chegada no país, pelas mãos dos agentes da reforma administrativa do Estado, em meados da década de 1990, no governo FHC. Não sem conflitos, a assimilação deste movimento reformista na educação ao longo das décadas subsequentes se deu com a influência de organismos internacionais e a indução de políticas públicas federais formuladas por diferentes governos, como são os casos aqui explorados da instituição do Saeb e de programas de profissionalização da gestão educacional e escolar, que atravessaram todos os últimos governos nacionais, apesar dos tremores mais recentes. Exploramos também a convergência dos estados brasileiros na adoção de políticas educacionais gerencialistas, como a padronização de conteúdos curriculares, a adoção de sistemas de metas, a institucionalização de sistemas próprios de avaliação educacional e a implementação de sistemas de incentivos e bonificação por resultados.

Esta contextualização da chegada do reformismo gerencialista no Brasil nos permite formular outra hipótese, a de que ele acaba por empurrar uma parte do debate acadêmico para uma posição de defesa que costuma contar com a aliança de

parte dos professores. Como procuramos demonstrar, essa resistência no debate acadêmico é iluminada pelo mapeamento do debate que realizamos no quinto capítulo desta tese, que constitui seu último movimento. Apesar disso, o gerencialismo se impõe, e o PAIC e o PIP, programas de gestão da aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental nos estados do Ceará e de Minas Gerais, respectivamente, examinados detalhadamente no capítulo 4, representam este processo. Ambas as políticas implementaram iniciativas de descentralização e desconcentração da gestão, de padronização curricular, de intervenção pedagógica, de formação continuada de professores, de avaliação de resultados e metas de aprendizagem, e de incentivos e bonificação por resultados, produzindo consideráveis avanços e também evidenciando suas limitações.

O uso contínuo e sistemático de resultados de avaliações externas no planejamento educacional e a constituição de uma estrutura descentralizada de gestão, aliados à pactuação de metas entre suas diferentes instâncias estão entre os avanços promovidos por estas políticas, que conseguiram aprimorar seus indicadores de aprendizagem no ensino fundamental. É importante chamar a atenção, no entanto, para possíveis limitações deste modelo, como por exemplo o risco de estreitamento do currículo e dos objetivos da escola com a padronização na didática de ensino, orientada pelo uso de material estruturado e pelo treinamento para a realização constante de testes e provas.

Neste sentido, a implementação de programas como o PAIC e o PIP são um indicativo de rompimento de resistências na arena das secretarias e burocracias públicas. No entanto, como explicitam os resultados da pesquisa realizada e apresentada no capítulo 5, esta resistência recua e forma uma certa blindagem no universo acadêmico, identificada com a presença massiva da corrente crítica na bibliografia analisada. Assim, a tese acaba por colocar luz em um certo descompasso existente entre a agenda reformista do Estado e a discussão da academia, a partir da constatação de que as políticas públicas desenvolvidas sobretudo por secretarias estaduais de educação, mas também pelo governo federal, não encontram eco na forma como o debate acadêmico está organizado. Com isso evidenciamos uma fratura importante entre os caminhos percorridos pelo Estado, com sua agenda reformista, e aqueles percorridos pela universidade, nestes últimos 20 anos.

Para chegar a tais considerações, nosso objetivo central, perseguido com a realização de um extenso levantamento empírico, foi o de mapear os debates em torno do ideário do gerencialismo na educação brasileira e sua relação com experiências e políticas públicas específicas. A pesquisa foi realizada a partir das referências bibliográficas indicadas pelos principais programas de formação de mestres e especialistas em gestão escolar e educacional, além de cursos de formação de profissionais de nível superior para atuação nas burocracias dos sistemas de educação básica do país. Mapeamos os autores e obras mais relevantes e analisamos as principais palavras-chave mobilizadas ao longo do tempo, das décadas de 1970 a 2020, a fim de constituir as linhas gerais do debate acadêmico que está posto.

Nossa amostra completa é composta de 63 cursos, 258 disciplinas, 3.339 referências bibliográficas (de 1.733 obras distintas), e 1.424 autores. Seus resultados indicam que o campo da gestão educacional é fortemente mobilizado pela existência de duas vertentes distintas que, todavia, não travam discussões entre si – aqui chamadas de “sociocrítica” e “gerencialista”. São assim apresentadas como diferentes doutrinas, que impedem a formulação de controvérsias que poderiam enriquecer o debate público e destravar impasses e limitações que extrapolam os embates acadêmicos e influenciam a formulação e a implementação de políticas e programas.

Não obstante este diagnóstico de um vazio de interlocução entre as distintas vertentes que dominam o debate, os resultados da pesquisa evidenciam um processo geral de assimilação de noções e conceitos relacionados ao gerencialismo ao longo das últimas décadas. Como demonstrou a identificação das principais palavras-chave da bibliografia, enquanto nos textos publicados nos anos 1970 e 1980 predominavam noções como as de “teoria administrativa”, “administração escolar”, “política pública”, “planejamento” e “supervisão”, nas décadas seguintes passam a ocupar o debate os conceitos de “avaliação educacional”, “gestão escolar”, “gestão democrática”, “autonomia”, “participação”, “financiamento” e “descentralização”.

É também a partir dos anos 1990 e especialmente da primeira década dos anos 2000, que passa a ganhar algum espaço no debate acadêmico uma corrente que importa elementos centrais do reformismo gerencialista – inclusive com forte influência de uma bibliografia anglo-saxônica – como forma de responder ao desafio de garantir o aspecto primordial da qualidade na educação, que é a aprendizagem dos estudantes, uma vez que a universalização do acesso ao ensino

fundamental foi realizada. Neste sentido, tem o objetivo deliberado de contribuir para a implementação de ações de gestão orientadas para a efetivação de resultados escolares, com foco na aprendizagem. Para isso, confere enorme importância às instâncias e formas de participação de pais e professores e à gestão democrática, bem como à liderança estratégica do diretor escolar, inclusive para compreender e atuar sobre o jogo de poder que o cerca e, especialmente, os perigos do “contrapoder”, uma interpretação radical da noção de autonomia e de autoridade sobre a sala de aula que, argumenta-se, caracteriza comumente a prática profissional docente. Tal tradição é aqui representada especialmente pelos escritos de Heloísa Lück.

Já a vertente sociocrítica predominante se afirma ainda nos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização do país, período em que se enfrentava o desafio da universalização do ensino básico. Com influência de uma tradição marxista, surge imbuída de uma expectativa de que a escola pública pudesse se tornar um espaço de exercício da vida democrática, uma instituição a partir da qual se construiria uma nova sociedade, mais igualitária. Nesse sentido, aposta na autonomia e no papel crítico de seus profissionais, especialmente dos docentes, como agentes centrais desta transformação. O professor assume aqui uma postura de intelectual, de disseminador de uma nova concepção de mundo a partir da escola, ao mesmo tempo em que deve representar os interesses dos educandos, advindos da classe trabalhadora. De outro lado, o diretor é tido como um profissional assoberbado de tarefas burocráticas que pouco dialogam com objetivos pedagógicos, embora concentre a tomada de decisão em suas mãos, frequentemente seguindo orientações e interesses superiores. Esta tradição é aqui representada por autores como José Carlos Libâneo e Vitor Henrique Paro.

Ambas estas gramáticas coexistem no campo da gestão educacional, em que pese seus diferentes alcances. No entanto, nossos achados empíricos demonstram que apesar de suas origens e princípios distintos, não estabelecem controvérsias entre si, isto é, não colocam suas premissas e hipóteses em discussão. Por consequência, o debate público torna-se também fragilizado, pouco estimulado pela discussão especializada, sem mediação estruturada entre polos teóricos distintos. Como resultado, um diálogo de surdos, em que a vertente crítica deixa de fora a preocupação com temas específicos que dizem respeito às políticas públicas atuais, enquanto, de outro lado, a vertente gerencialista ignora a importância analítica de

aspectos políticos e sociais relevantes, que expressam conflitos e contradições. Assim, as conclusões deste trabalho de tese de doutorado suscitam uma série de novas questões que não estavam em vista no início do percurso, abrindo múltiplas possibilidades para uma renovada agenda de pesquisa. A tese pretende estar comprometida, sobretudo, com a valorização da qualidade do debate público educacional.

Para conceber esta agenda, um dos caminhos de investigação que nos parece frutífero é a indagação a respeito dos motivos pelos quais esta esterilidade prevalece no debate acadêmico e no debate público sobre a gestão da educação. A ocupação do centro do debate por uma corrente teórica que é anterior à chegada do gerencialismo – portanto suas questões centrais já eram discutidas em outros tempos e contextos – denota, por si só, um certo anacronismo, um terreno pouco fértil para a instalação de novas controvérsias. Mas o que explicaria esta recepção positiva, o identificado sucesso (de público e de crítica) desta corrente sociocrítica? Delineamos aqui algumas hipóteses, que precisariam ser analisadas de maneira mais aprofundada em outro contexto.

Uma delas é a de que o nosso processo de escolarização em massa ainda lida com questões tão básicas que não conseguimos avançar em discussões mais específicas como as que dizem respeito aos diferentes mecanismos de gestão das organizações educacionais. Outra hipótese, a de que a universidade ainda guarda uma posição elitista em relação à escola pública e a seus desafios, o que teria estabelecido uma distância entre ambas as instituições, tornando a abordagem da primeira sobre a segunda excessivamente teórica e abstrata. Também pode ser que estes autores críticos assumam uma posição que implica a adesão a uma certa “ideologia do professor”, categoria profissional com a qual dialogam mais proximamente, seja pelos movimentos sociais ou sindicatos. Assim, a discussão fica capturada por interesses de um sujeito que não pode ser considerado o único porta-voz da escola, pois muitas vezes seus interesses são conflitantes com os do próprio alunado.

De outro modo, pode ser que esta sobrevivência guarde relação com uma certa cultura política da esquerda e o alinhamento da universidade a determinadas tradições do pensamento, associadas às ideias de resistência e de luta política. Neste caso, a chegada do gerencialismo fortalece críticas relacionadas à racionalidade instrumental do homem como um ser econômico e à forma de cálculo utilitarista,

como as que já apontava Guerreiro Ramos (1989). De todo modo, independentemente das razões que expliquem a relevância da corrente sociocrítica nos dias atuais, se é verdade que esta sobrevivência funciona como uma defesa em face de um gerencialismo que estressa uma forma reducionista de racionalidade, então este é mais um motivo para que o debate acadêmico ofereça saídas por meio da construção de controvérsias que rompam a dicotomia instalada, capazes de serem responsivas aos problemas enfrentados. A tirar pela nossa pesquisa, a produção intelectual em torno do tema da gestão na educação, no entanto, permanece engessada a duas gramáticas distintas, dificultando a abertura do campo para uma perspectiva empírica que foque em problemas a serem enfrentados.

Uma outra hipótese para a existência desse vazio de controvérsias no debate sobre a gestão da educação é de que ainda não se estabeleceu um consenso sobre o próprio papel da escola básica no país. Mesmo com a legislação vigente nos últimos 30 anos, ainda há muito dissenso neste terreno, como evidencia por exemplo a atual discussão em torno da implementação da reforma do ensino médio.

De todo modo, este balanço do recente processo de afirmação da escola pública na vida brasileira exige uma profunda reformulação da nossa capacidade crítica. O cenário indica a necessidade de uma aproximação maior entre a escola pública e a universidade, uma vez que o gerencialismo redefiniu os termos da delimitação de problemas da agenda pública educacional, o que não foi acompanhado pelo debate acadêmico. Apontar este descompasso, como aqui pretendemos fazer a partir dos resultados de uma pesquisa empírica, é um passo importante para que se possa encontrar caminhos para fertilizar um debate público mais comprometido com as questões centrais da política pública educacional.

Por isso, talvez possamos invocar a linha de argumentação de Masschelein e Simons (2014), que defendem que o futuro da escola é uma questão pública. Trata-se de uma defesa de funções da escola pública que ultrapassam seu papel de ensino. É nela que se pode criar, para as novas gerações, um espaço e tempo “livres”, separados daquele da família, da economia e da esfera política, ajudando a permitir o desenvolvimento de um interesse partilhado no mundo. É neste “tempo-feito-livre”, em grande parte, que se dá a reprodução do simbólico, de que fala Bourdieu. Para este autor, é a escola uma das instituições centrais que conferem legitimidade e poder simbólico ao Estado, principalmente por atuar na garantia da integração lógica do mundo social, constituindo classificações simbólicas e estruturas

cognitivas comuns, o que chamou de uma “ilusão bem fundamentada” que depende do fiduciário das instituições.

Com esta discussão, pretendemos retomar alguns aspectos centrais de uma certa compreensão do papel da escola pública, em torno da qual acreditamos ser possível estabelecer controvérsias produtivas e necessárias ao avanço do debate sobre a gestão e a reforma educacional. Os autores valorizam a escola pública como instituição irreduzível para a própria sustentação das sociedades, o que nos remete ao tema do que é preciso garantir de comum a todos, o “conhecimento e experiência” que deve ser oferecido “como bem comum”, segundo afirmam Masschelein e Simons no trecho que destacamos a seguir:

“(...) a escola não é (muito) o lugar onde se aprende o que não pode ser aprendido diretamente no próprio mundo da vida, mas sim o lugar onde a sociedade se renova, libertando e oferecendo seu conhecimento e experiência como um bem comum, a fim de tornar possível a formação” (Masschelein e Simons, 2014, p.84).

Este pode ser um ponto de encontro, um lugar de controvérsias férteis que favoreçam o que o reformismo tem de virtude democrática, que de certa maneira é demonstrado nas duas experiências estaduais aqui apresentadas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. *A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros*. Revista Brasileira de Educação v. 21 n. 65 abr.-jun. p. 411-429, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública – um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz.; GAETANI, Francisco. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão*. In: CONSAD. Brasília: CONSAD, 2006.

ADRIÃO, Theresa; PINHEIRO, Denise. *A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras*. Revista Educação e Políticas em Debate - v. 1, n. 1, - jan./jul. 2012.

AGUIAR, Rui Rodrigues; CAMPOS, Márcia Oliveira Cavalcante; MARQUES, Cláudio de Albuquerque. *Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas*. Estudos em Avaliação Educacional, v. 20, n. 43, p. 275-291, 2009.

AMAR, Hernán Mariano. *Pierre Bourdieu: por uma sociologia sobre o Estado e as políticas educacionais*. Revista Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 13, n. 1, p. 145-153, jan./abr. 2018.

ARAÚJO, Abelardo Bento. *O trabalho educativo entre metas e produtividade: o acordo de resultados em Minas Gerais*. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.27, n.105, p. 839-858, out./dez. 2019.

ARAÚJO F.M.de B., ALVES, E.M. & CRUZ, M.P. *Algumas reflexões em torno dos conceitos de campo e de habitus na obra de Pierre Bourdieu*. Revista Perspectivas da Ciência e Tecnologia v.1, n.1, jan-jun 2009.

AVELAR, Marina; BALL, Stephen J. *Mapeando a nova filantropia e o estado heterárquico: o Movimento pela Base Nacional Comum Curricular no Brasil*. International Journal of Education. Reino Unido: UCL Institute of Education, 2017.

BARBER, Michael. *From System Effectiveness to System Improvement: Reform Paradigms and Relationships*. In: HARGREAVES, A.; FULLAN, M. (Eds.). Change wars. p. 45–70. Bloomington: Solution Tree, 2009.

BARIANI, Edison. *O longo caminho – Guerreiro Ramos e a sociologia da administração antes de ‘A nova ciência das organizações’*. Salvador: Organizações e Sociedade, v. 17, n. 52, p. 17 – 28, jan./mar. 2010.

BATISTA, Antonio Augusto Gomes et al. *Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados*. Cadernos Cenpec, São Paulo, v.6, n.2, p.5-50 | jul./dez. 2016.

BAUER, Adriana. *Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, vol. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BAUER, Adriana. *Estudos sobre sistemas de avaliação educacional no Brasil: um retrato em preto e branco*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Revista @mbienteeducação. 5(1): 7-31, jan/jun, 2012.

BELLATO, Caíque Cunha. *Sob a lei de Deus: evangélicos e política no Uruguai* / Caíque Cunha Bellato; orientadora: Maria Alice Rezende de Carvalho. – 2020. 320 f. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2020.

BENTLEY, Tom. *Innovation and Diffusion as Theory of Change*. In HARGREAVES, A. et al. Second Handbook of Educational Change. Toronto, ON: Springer International Handbooks of Education, 2010.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Bourdieu, Pierre. Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. Revista de História (Universidade de São Paulo), n. 173, p. 487-495, jul./dez., 2015.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *O Novo Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. *Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb*. Cadernos de Pesquisa, no 108, p. 101-132, novembro/1999.

BOURDIEU, Pierre et al. *A construção do objeto*. Em: O ofício do sociólogo. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico*. In: Bourdieu, Pierre. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989a.

BOURDIEU, Pierre. *Algumas propriedades dos campos*. In: BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia* (pp. 89–94). Ed. Marco Zero, 1983a.

BOURDIEU, Pierre. *A gênese dos conceitos de habitus e de campo*. In: BOURDIEU, Pierre, *O poder simbólico* (pp. 59–73). Ed. Difel/Bertrand, 1989b.

BOURDIEU, Pierre. *O Campo Científico*. In: Ortiz, Renato (org.). Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 39, Editora Ática, São Paulo, 1983b.

BOURDIEU, Pierre. *Os herdeiros: os estudantes e a cultura*. Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron; tradução Ione Ribeiro Valle e Nilton Valle. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989 – 1992)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BRANCO, Márcia Brilhante (dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública/UFJF). *O Programa de Intervenção Pedagógica e a formação continuada dos docentes dos anos iniciais em uma escola da superintendência regional de ensino de Juiz de Fora*. Juiz de Fora, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Editora 34 Ltda. / ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, jan/abr, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia, estado social e reforma gerencial*. RAE. São Paulo, v.50, n.1, jan/mar 2010, p.112-116.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública*. Revista Gestão e Políticas Públicas. n. 2. 2º semestre de 2011.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. *A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados*. Estudos & Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita, 2011.

BROOKE, Nigel (org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

BROOKE, Nigel; SOARES, J. F. *A Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e Trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BROOKE, Nigel; REZENDE, Wagner. *Os dilemas da gestão escolar*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2020.

BRUNET, Emiliano. *Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002): ideologia reformista, economicismo e direito em uma época de mudanças*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

BURGOS, Marcelo Baumann; BELLATO, Caíque. *Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil*. Revista de Sociologia e Antropologia, v. 9, n. 3, set. – dez. 2019.

BURGOS, Marcelo Baumann; CANEGAL, Ana Carolina. *Diretores escolares em um contexto de reforma da educação*. Revista Pesquisa e Debate em Educação, v. 1, n. 1, 2011.

BURGOS, Marcelo Baumann. *Dimensões institucionais da gestão escolar*. Revista Gestão Educacional PPGP/CAEd-UFJF, v. 3, n. 2, 2013.

BURGOS, Marcelo Baumann. *Educação, sociedade e democracia: a transição democrática da escola*. Em: Redemocratização e mudança social no Brasil / Organização Maria Celina D'Araújo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

BURGOS, Marcelo Baumann; PALACIOS, Manuel; BELLATO, Caíque; PALACIOS, Fernando (org.). *Para alfabetizar na idade certa: protocolos para a organização de uma política de formação continuada e de incentivo ao compromisso com os resultados para professores alfabetizadores*. PPGP/CAEd-UFJF, Juiz de Fora: 2019.

BURGOS, Marcelo Baumann; SANTOS, Maéve Melo dos; FERREIRA, Patrícia V. G. *Avaliação, alfabetização e responsabilização: os casos de Minas Gerais e Ceará*. Revista Responsabilização na Educação, 2020.

CAPELLA, Ana Claudia. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. Em: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (orgs.) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. *Constituindo realidades: sobre a força do direito de Pierre Bourdieu*. Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXII, pág. 245-249, 2011.

CASTRO, Fernanda; ABRUCIO, Fernando. *Formação continuada eficaz: análise da literatura e lições do caso do Paic do Ceará*. P. 77-91. In: VIDAL, Eloisa Maia; COSTA, Anderson Gonçalves (org.). *Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências*. Anpae, 2021.

CAVALCANTI, Bianor; COSTA, Frederico. *Guerreiro Ramos: entre o passado e o futuro*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

CEARÁ. IPECE/SEPLAG. *Projeto SWApII: instrumento moderno para a administração pública – a gestão por resultados no Ceará 2009-2010*. Informe Ipece n. 8, junho de 2011.

COELHO, Maria Izolda Cela de Arruda et al. *Rede de cooperação entre escolas: uma ação no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC*. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

COLISTETE, Renato. *O Atraso em Meio à Riqueza: uma história econômica da educação primária em São Paulo, 1835 a 1920* / Renato Perim Colistete. Tese (Livre Docência). 430f. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA- USP). São Paulo, 2016.

COLLINS, Randall. *The credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. Academic Press, New York, 1979.

CORREA, Erisson V., BONAMINO, Alicia; CANO, Ignácio. *Há efeitos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez sobre os resultados do PAIC?* Em: VIDAL, Eloisa Maia; COSTA, Anderson Gonçalves (orgs.). *Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências*. ANPAE, 2021.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. *Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. Em: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

COSTA, Anderson G. (Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará). *A política educacional cearense no (des)compasso da accountability*. Fortaleza, Ceará, 2020.

COSTA, Anderson G.; VIDAL, Eloisa Maia. *Prêmio Escola Nota Dez no estado do Ceará: concessão, ajustes e responsabilização*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 102, n. 261, maio/ago. 2021.

CUNHA E MELO, Manuel Palacios. *Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades e desafios*. Em: BAUER, A.; GATTI, B. (Org.) *Ciclo de debates – vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil*. Florianópolis: Insular, 2013.

DARLING-HAMMOND, Linda. *Recognizing and enhancing teacher effectiveness*. The International Journal of Educational and Psychological Assessment, 3, 1–24, 2009.

DATNOW, Amanda & PARK, Vicki. *Large-Scale Reform in the Era of Accountability: The System Data-Driven Decision Making*. In: HARGREAVES, A. et alli. *Second Handbook of Educational Change*. Toronto, In: Springer International Handbook of Education, 2010.

DEE, Thomas. *A primeira onda de responsabilização*. In: BROOKE, Nigel (org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

DEWEY, John. *Democracia e educação: capítulos essenciais*. John Dewey; apresentação e comentários Marcus Vinicius da Cunha; tradução Roberto Cavallari Filho. – São Paulo: Ática, 2007.

DRABACH, Neila P. *Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades*. Monografia de especialização/ UFSM. Santa Maria, UFSM, 2009.

DUARTE, Alexandre W. B. (tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais). *A Nova Gestão Pública na educação em Minas Gerais e Pernambuco: as políticas, os atores e seus discursos*. Belo Horizonte, 2019.

DURKHEIM, Émile. *As Formas Elementares da Vida Religiosa*. São Paulo: Paulus, 2008.

DRAIBE, Sônia. *As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas*. Revista da USP, 1993.

DUBET, François. *O que é uma escola justa? – A escola das oportunidades*. São Paulo, Editora Cortez, 2008.

DUBET, François. *Sociologia da Experiência*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

DURKHEIM, Émile. *Educação e Sociologia*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014.

DUSI, Cristina; D'ARAÚJO, Maria Celina (orientadora). *Os efeitos da gestão para resultados na educação: uma análise das políticas públicas educacionais de sete estados brasileiros*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2017.

FARAH, Marta. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública, n 1, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio P. *A política de avaliação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 20 n. 59, out. 2005.

FARIA, Victor N.; CHEIN, Flávia. *Alfabetização e desempenho escolar: uma análise das intervenções recentes em Minas Gerais*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 46, jan./jul. 2016.

FERNANDES, Reynaldo. *A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas*. Em: Aberto, Brasília, v. 29, n.96, p. 141-152, maio/ago. 2016.

FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, Márcia A. da S (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Simone; MARIOTINI, Sérgio. *O papel do diretor de escolar: contrapontos da administração e da gestão escolar*. Bebedouro-SP: Cadernos de Educação Ensino e Sociedade, 2015.

FLEURY, Sônia. *Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública*. Revista Administração em Diálogo, São Paulo, n. 7, 2005, pp. 77-89.

FONSECA, Andreia Serra Azul da. *Programa de Alfabetização na Idade Certa-PAIC: Reflexos no planejamento e prática escolar*. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Ceará, 2013.

FONSECA, Renata K. A. (monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro). *Comunicação e gestão nas organizações públicas: uma análise de articulação estatal para a formulação e*

implementação de políticas públicas – o caso do PIP, do SIMAVE e na Magistra. Belo Horizonte, 2015.

FREIRE, Arlane M. S.; Silva, Andréia F. *Políticas de accountability na educação cearense.* Revista Exitus, Santarém/PA, vol. 11, p. 1-25, 2021.

FREIRE, Paulo. *Educação como Prática da Liberdade.* 24ªed. RJ: Paz e Terra, 2000.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.* São Paulo: Cortez, 1996.

FROSSARD, Marcele. *Raízes epistemológicas dos discursos sobre a Base Nacional Comum Curricular.* Tese de doutorado, UFF. Rio de Janeiro, 2020.

GARCIA JR., Afrânio. *Convite ao estudo da realidade simbólica do Estado.* Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, pp.309-312, jul.-dez. 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/ SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO. *Guia de revisão e reorganização do plano de intervenção pedagógica.* Belo Horizonte, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/ SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO. *Guia de sugestões de ações para implementação e acompanhamento do programa de intervenção pedagógica: alfabetização no tempo certo nas redes municipais de ensino.* Belo Horizonte, 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/ SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO. *Programa de intervenção pedagógica nas redes municipais de ensino.* Belo Horizonte: 2012.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.* 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A redução sociológica.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade.* (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Further Reflections on the Public Sphere.* In: Calhoun, Craig (ed.) *Habermas and the Public Sphere.* Massachusetts: The MIT Press, 1999.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa.* São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HARGREAVES, Andy et alli. *Second Handbook of Educational Change*. Toronto, In: Springer International Handbooks of Education, 2010.

HARGREAVES, Andy, FULLAN, Michael. (Eds.). *Change Wars*. Bloomington, IN: Solution Tree, 2009.

HARGREAVES, Andy; EARL, Lorna; MOORE, Shawn; MANNING, Susan. *O trabalho emocional da mudança*. Em: Aprendendo a Mudar: o ensino para além dos conteúdos e da padronização. Porto Alegre, RS: ArtMed Editora, 2002.

HARGREAVES, Andy. *The Fourth Way of Change: Towards an Age of Inspiration and Sustainability*. In: HARGREAVES, A.; FULLAN, M. (Eds.). *Change wars*. p. 11–44. Bloomington: Solution Tree, 2009.

HOPKINS, David. *Every school a great school – realising the potential of system leadership*. In: Hargreaves, Andy et al. (eds.). *Second International Handbook of Educational Change*. [s.l.]: Springer Science + Business Media (Springer International Handbooks of Education, 23), p. 741-764, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), 2021*. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>>. Acesso em: 24 de novembro de 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Básica, 2021*. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2021*. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

INSTITUTO UNIBANCO. 2016. *Apoio ao Circuito de Gestão*. Disponível em: <http://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/Caderno%20Curso%20GEpR-1.pdf>.

ISMAEL, Ricardo. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela constituição de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida*. Em: Monteiro Neto, Aristides. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. IPEA, pp. 183-212, 2014.

KASMIRSKI, Paula; GUSMÃO, Joana; RIBEIRO, Vanda. *O PAIC e a equidade nas escolas de Ensino Fundamental cearenses*. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 28, n. 69, p. 848-872, set./dez. 2017.

KLAUS, Viviane. *Desenvolvimento e governamentalidade (neo)liberal: da administração à gestão educacional*. Tese de doutorado, UFRS. Porto Alegre: UFRS, 2011.

LATOUR, Bruno. *Ciência em Ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. 10. ed. Cortez, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. *Adeus Professor, adeus professora? Novas exigências educacionais e profissão docente*. São Paulo: Cortez, 2013.

LOPES, Vinicius S. *Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais*. Dissertação de mestrado profissional/ PPGP CAEd-UFJF. Juiz de Fora, 2012.

LÓPEZ, Néstor. *Equidad Educativa y Desigualdad Social*. IIPE, Unesco: Buenos Aires, 2005.

LOTTA, Gabriela. *Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, Gabriela. *O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade*. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LÜCK, Heloísa. *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

LÜCK, Heloísa. *A evolução da gestão educacional, a partir de mudança paradigmática*. Revista Gestão em Rede, nº. 03, nov, 1997. Disponível em: http://cedhap.com.br/wp-content/uploads/2013/09/ge_GestaoEscolar_02.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2022.

LÜCK, Heloísa. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba, Editora Positivo: 2009.

LÜCK, Heloísa. *A gestão participativa na escola*. Série Cadernos de Gestão. Vol. III; Petrópolis/RJ: Vozes, 2006.

LÜCK, Heloísa. *Liderança em gestão escolar*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LÜCK, Heloísa. *Metodologia de projetos: uma ferramenta de planejamento e gestão*. Ed. Vozes, 2004.

MACHADO, Daienne Amaral. *Políticas públicas interfederativas: coordenação na implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa do Ceará*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, 2014.

MAIA, Maurício Holanda. *Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do analfabetismo escolar*. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Ceará, 2006.

MANNHEIM, Karl. *O Homem e a Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1962.

MASSCHELEIN, Jan; SIMONS, Maarten. *Em defesa da escola: uma questão pública*. 2 ed. Coleção: Experiência e Sentido. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

MATTOS, Patrícia. *As visões de Weber e Habermas sobre direito e política*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MCENEANEY, Elizabeth; MEYER, John W. *O conteúdo do currículo: uma perspectiva institucionalista*. Em: Handbook of Sociology of Education. Springer, 2010.

MELO, Savana Diniz Gomes; DUARTE, Adriana. *Políticas para o ensino médio no Brasil: perspectivas para a universalização*. Caderno Cedes, Campinas, vol. 31, n. 84, p. 231-251, maio-ago. 2011.

MICELI, Sérgio. *Materialismo do simbólico*. Em: Bourdieu, Pierre. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989 – 1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NEUBAUER, Rose. (Coord). *Ensino Médio no Brasil: uma análise das melhores práticas e de políticas públicas*. Estudos RBEP. Brasília, v. 92, n. 230, p. 11-33, jan./abr. 2011.

NOÉ, Eloisa Elena (dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública/UFJF). *O Programa de Intervenção Pedagógica em sua ampliação para os anos finais do ensino fundamental nas escolas estaduais da superintendência regional de ensino de Ubá: uma análise a partir do ciclo de políticas*. Juiz de Fora, 2014.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). *Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas*. Teoria e direito público. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Ivana; VASQUES-MENEZES, Ione. *Revisão da literatura: o conceito de gestão escolar*. Cadernos de Pesquisa, v. 48, n. 169, p. 876 – 900. Jul./set. 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação*. Revista Brasileira de Educação, n. 28, jan./fev./mar./abr. 2005.

OLIVEIRA, Sara; MENEGÃO, Rita de Cássia. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Campinas: Educ. Soc., v. 33, n.119, p. 647-660, abr.-jun. 2012.

ORTIZ, Renato. *O campo científico*. In: ORTIZ, Renato (org.). *Bourdieu – Sociologia*. vol. 39. p. 122-155. São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 1983.

PAES DE PAULA, Ana Paula. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. RAE - Revista de Administração de Empresas, vol. 45, núm. 1, pp. 36-49. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas: jan./mar. 2005.

PAES DE PAULA, Ana Paula. *Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações*. Organ. Soc. [online], vol.14, n.40, pp.169-188, 2007.

PARENTE, Juliano Mota. *Gerencialismo e performatividade na gestão da educação brasileira*. Educação em Revista, Marília, v.19, n.1, p. 89-102, Jan.-Jun., 2018.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. Rio de Janeiro: Editora Cortez, 17 ed., 2018.

PARO, Vitor Henrique. *Diretor escolar: educador ou gerente?* Rio de Janeiro: Editora Cortez, 2015. PARO, Vitor H. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. Rio de Janeiro: Editora Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. Rio de Janeiro: Editora Cortez, 2 ed., 2018.

PASSADOR, Claudia; SALVETTI, Thales. *Gestão escolar democrática e estudos organizacionais críticos: convergências teóricas*. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 123, p. 477- 492, abr.-jun. 2013.

PEREGRINO, Mônica. *Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres* / Mônica Peregrino. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

POLON, Thelma. *Identificação de perfis de liderança e características relacionadas à gestão pedagógica eficaz nas escolas participantes do Projeto Geres/* Thelma Lucia Pinto Polon; orientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino. – 2009.

PRADO, Maurício Almeida. *O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro*. Revista do Serviço Público, Brasília. Jul./ Set. 2011.

REIS, Carla C. (dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública/UFJF). *Da agenda à implementação: um olhar sobre as dinâmicas de interação dos agentes implementadores do programa de intervenção pedagógica/ alfabetização na idade certa no Estado de Minas Gerais*. Juiz de Fora, 2013.

ROCHEX, Jean Yves. *Les trois âges des politiques d'éducation prioritaire: une convergence européenne?*. In: Chouki Ben Ayed (direction). *L'école démocratique: vers un renoncement politique?* Armand Colin: Paris, 2010.

RODRIGUES, Kadma Marques; GOSSELIN, Anne-Sophie M F. *Pierre Bourdieu e a sociologia política*. Fortaleza: Tensões Mundiais, v. 12, n. 22, p. 377-384, 2016.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. *Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho* (dissertação). São Paulo: USP, 2013.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: Genealogia do Conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTIAGO, Sandra H. M. (tese de doutorado apresentada à Faculdade de Educação/UFU). *Gerencialismo, políticas de avaliação de desempenho e trabalho docente na rede estadual de ensino de Minas Gerais*. Uberlândia, 2015.

SANTOS, José Vicente Tavares. *A violência simbólica: o Estado e as práticas sociais*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 108, 2015, 183-190, 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. *Educação média profissional no Brasil: situação e caminhos* / Simon Schwartzman. — São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

SEDUC/CE. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará*. Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC/CE, 2012.

SCHEERENS, Jaap; GLAS, Cees; THOMAS, Sally M. *Educational Evaluation, Assessment and Monitoring: a Systemic Approach*. New York, NY: Taylor & Francis: 2007.

SECCHI, L. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, mar/abr 2009, p.347-469.

SENNETT, Richard. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SERVA, Maurício; CAITANO, Déris; SANTOS, Laís; SIQUEIRA, Gabriel. *A análise da racionalidade nas organizações – um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil*. Cad. EBAPE.BR, v. 13, no 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2015.

SILVA, Pedro. *Escola-Família, uma Relação Armadilhada. Interculturalidade e Relações de Poder*. Porto: Edições Afrontamento, 412 p., 2003.

SILVA, Maria Vieira; RICHTER, Leonice Matilde. *Um olhar sociológico sobre políticas para a educação, avaliação e accountability*. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 2, n.2, p. 286-296, jul./dez. 2013.

SILVEIRA, Teresa M. A. (dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas/UFC). *Sentidos e efeitos da avaliação externa do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) na rede municipal de ensino público de Fortaleza (CE)*. Fortaleza, 2015.

SIMÕES, Maria Inês. (dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública/UFJF). *O programa de intervenção pedagógica do Estado de Minas Gerais – PIP*. Juiz de Fora, 2012.

SOUZA, Ângelo Ricardo. *A produção do conhecimento e o ensino da gestão educacional no Brasil*. PBPAE – v. 24, n. 1, p. 51 – 60, jan./abr. 2008.

SOUZA, Ângelo Ricardo. *Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil*. PBPAE – v. 22, n. 1, p. 13 – 39, jan./jun. 2006.

SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. Em: Hochman, Gilberto (org.). *Políticas públicas no Brasil*. / organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SUMIYA, Lilia A.; DUARTE DE ARAÚJO, Maria Arlete; SANO, Hironobu. *A hora da alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas*. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, v. 25, n. 36, 2017.

SUMIYA, Lilia A.; SANO, Hironobu. *Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC*. Educação e Pesquisa, São Paulo, 2021.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Atualidades Pedagógicas, volume 130. 4ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1977.

TOURAINÉ, Alain. *Pensar Outramente: O Discurso Interpretativo Dominante*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TOURAINÉ, Alain. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. Petrópolis: Vozes, 1998.

VALDEVINO, Felipe G.; SILVA, Andréia F.; *Antecedentes das políticas de accountability no Ceará: da reforma gerencial da gestão pública à reforma educacional (1987-2002)*. Em> VIDAL, Eloisa Maia; COSTA, Anderson Gonçalves (orgs.). *Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências*. ANPAE, 2021.

VEIGA, Ilma Passos A (org.). *Projeto Político Pedagógico da escola: uma construção possível*. Campinas, SP: Papirus Editora, 2013.

VIDAL, Eloisa Maia; COSTA, Anderson Gonçalves (orgs.). *Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências*. ANPAE, 2021.

WEBER, Max. *A política como vocação*. In: WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 53-124.

WEBER, Max. *Sociologia da dominação*. Em: “Economia e Sociedade – vol. 2”. São Paulo: Editora UnB, 2004.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* / Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Editora UnB: São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

WILLIS, Paul. *Aprendendo a ser trabalhador. Escola, Resistência e Reprodução Social*. Editora Artes Médicas: Porto Alegre, 1991.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. 9ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

WRIGHT MILLS, Charles. *A nova classe média*. Tradução de Vera Borda, Rio de Janeiro, 1969, do original norte-americano “White Collar, The American Middle Classes”, Oxford University Press, 1951.