



A INFLUÊNCIA DO GERENCIALISMO NA GESTÃO ESCOLAR

LA INFLUENCIA DEL GERENCIALISMO EN LA GESTIÓN ESCOLAR

THE INFLUENCE OF MANAGERIALISM IN THE MANAGEMENT SCHOOL

Juliano Mota Parente

Centro Universitário Eurípedes de Marília - Brasil

E-mail: julianoparente@hotmail.com

Eixo temático 5: Investigação analítica de autores referentes da política educacional

Resumo: Esse artigo pretende analisar a gestão da educação pública brasileira por meio da influência das políticas públicas baseadas no gerencialismo e incorporadas na organização da escola. Para atingir este objetivo, contextualizaremos o surgimento e a expansão do gerencialismo na administração pública mundial, discutindo o impacto das concepções gerencialistas na educação brasileira e como elas se materializam em políticas públicas educacionais, influenciando a organização da escola e as suas práticas gestoras. O referencial teórico utilizado demonstra como o gerencialismo influencia de forma negativa a administração pública, os sistemas de ensino e as escolas públicas brasileiras, incorporando modelos de gestão fundamentados na administração empresarial. A partir desta lógica, a organização da escola se modifica adequando-se ao tecnicismo e à racionalidade gerencial impregnadas nas políticas públicas, priorizando o aumento da produtividade e a melhoria do desempenho escolar.

Palavras-chave: Gerencialismo. Gestão escolar. Políticas Públicas.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar la gestión de la educación pública brasileña a través de la influencia de las políticas públicas basadas en el gerencialismo e incorporadas a la organización de la escuela. Para lograr este objetivo, contextualizaremos el surgimiento y la expansión de la gerencia en la administración pública mundial, discutiendo el impacto de las concepciones gerencialistas en la educación brasileña y la forma en que se materializan en las políticas públicas de educación, que influyen en la organización de la escuela y sus prácticas de gestión. El referencial teórico utilizado demuestra cómo el gerencialismo influye negativamente en la administración pública, los sistemas educativos y las escuelas públicas brasileñas, incorporando modelos de gestión basados en la administración empresarial. A partir de esta lógica, la organización de la escuela se modifica adecuándose al tecnicismo y a la racionalidad gerencial que impregna las políticas públicas, priorizando el aumento de la productividad y la mejora del desempeño escolar.

Palabras clave: Gerencialismo. Gestión escolar. Políticas Públicas.

Abstract: This article aims to analyze the management of the Brazilian public education through the influence of public policies based on managerialism and incorporated in the school organization. To achieve this goal, it will explain the emergence and expansion of global managerialism in public administration, discussing



the impact of managerial concepts in Brazilian education and how they materialize in educational public policy, influencing the organization of the school and their management practices. The theoretical framework demonstrates how managerialism negatively influences public administration, education systems and the Brazilian public schools, incorporating management models based on business administration. From this perspective, the organization of the school changes adapting to the technicality and impregnated managerial rationality in public policy, prioritizing increasing productivity and improving school performance.

Keywords: Managerialism. School management. Public Policy.

Introdução

A organização da educação pública brasileira tem se estabelecido a partir das relações dos órgãos centrais de gestão com os entes federados, marcadas por um contexto de mudanças que se efetiva a partir da descentralização da educação e autonomia dos estados, municípios e unidades escolares. Um dos elementos estruturantes deste processo tem sido a adoção de políticas que privilegiam a expansão do mercado, através da privatização da educação ou transferência de recursos públicos para instituições privadas.

Esta tendência que se fortaleceu nas duas últimas décadas impulsionou o estreitamento das relações público/privadas, abrindo espaço para a implantação de mecanismos relacionados à nova gestão pública, embasados nos preceitos do gerencialismo, que passaram a nortear a gestão da educação brasileira. Cury (2005) esclarece que analisar a educação básica no Brasil não tem sido tarefa fácil em função da multiplicidade das contingências e dos fatores condicionantes a ela relacionados.

Esse artigo pretende analisar a gestão da educação pública brasileira por meio da influência das políticas públicas baseadas no gerencialismo e incorporadas na organização da escola. Para atingir este objetivo, contextualizaremos o surgimento e a expansão do gerencialismo na administração pública mundial, discutindo o impacto das concepções gerencialistas na educação brasileira e como elas se materializam em políticas públicas educacionais, influenciando a organização da escola e as suas práticas gestoras.



O surgimento e a expansão do gerencialismo na Administração Pública

A inserção dos preceitos gerencialistas na gestão pública brasileira tem se efetivado por meio de políticas públicas centradas no racionalismo e na produtividade. Assim como em outros países, a adoção dessas medidas baseia-se nos princípios de mercado, influenciando as relações público/privadas e o modo de organização do Estado que deixa de ser provedor para assumir uma postura de regulador.

Relacionado à crise na administração pública e a Reforma do Estado, o termo gerencialismo começou a ser usado na Inglaterra e nos Estados Unidos na década de 1980, nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, como uma forma de criar estratégias que estimulassem o desenvolvimento econômico em meio à crise que se instalava nas duas nações, incentivando o progresso e a competitividade no cenário internacional. (PAULA, 2005).

Este período do governo de Margaret Thatcher (1979-1992), marcado por transformações culturais e políticas, é caracterizado por impulsionar um processo de reformulação administrativa na Grã-Bretanha, ou, como denomina Newman e Clarke (2012, p. 354), institui um "estado gerencial"¹, com o objetivo de "liberar as forças do mercado do controle do estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado".

Para alguns autores (NEWMAN e CLARKE, 2012; HOOD, 2000; SIMKINS, 2000), que analisam o surgimento e a expansão de modelos de gestão pública embasados no gerencialismo, ou como era mais comumente chamado "Nova Gestão Pública" (NGP) em todo o mundo, houve um impacto profundo na economia mundial, influenciando na governabilidade dos países, e desencadeando processos de globalização e programas de reforma política, promulgados por órgãos transnacionais, tais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

¹ Segundo o autor, este mesmo processo se desencadeou nos Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan, inspirado no modelo de gestão pública de Pinochet, no Chile, em 1970.



Não há dúvida de que o gerencialismo tornou-se algo como um modelo global para reforma, em relação ao qual, noções de *desenvolvimento* ou *subdesenvolvimento* de estados eram avaliadas, alimentando um extenso mercado para importação de habilidades e modelos do Reino Unido, EUA e Nova Zelândia e para expansão de consultorias em gestão que embrulhavam modelos de negócios e modelos de reforma e os comercializavam através de fronteiras nacionais. (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 355-356).

Segundo os autores citados, fica claro como o gerencialismo foi impregnado na gestão pública, intimamente relacionado ao processo de globalização, abrindo precedentes para a livre transferência entre países de modelos e programas pré-estabelecidos (pacotes prontos). Ao mesmo tempo, é notória a influência dos preceitos gerencialistas nas políticas públicas, alicerçados na racionalização e na produtividade, como forma de estabelecer parâmetros mercadológicos para serem implantados na administração pública.

De acordo com Hoggett (1996, p. 12), o gerencialismo se instalou na Europa a partir de três estratégias básicas que o fundamentavam: a inserção de modelos de gestão baseados na competitividade, a descentralização das operações como mecanismo de centralidade de gestão e o desenvolvimento de técnicas de gestão embasadas em avaliação de desempenho. Como podemos verificar, a essência do gerencialismo se configura por meio da aproximação dos elementos comuns do setor privado, que ao serem aplicados no setor público promovem uma inversão de valores, descaracterizando o papel do Estado.

Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente [...] Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos. (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358).

A partir desta perspectiva, os autores estabelecem uma distinção entre os termos gerencialismo e gerencialização.

O gerencialismo é uma *ideologia* que legitimava direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais [...] A gerencialização é um processo de *estabelecimento de autoridade gerencial* sobre recursos corporativos (materiais, humanos



ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa. (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 359).

O gerencialismo, como ideologia, se materializa como um processo de inculcação e subjugação, introduzindo na administração pública discursos e proposições que acentuam a necessidade de mudanças estrutural e ideológica, enfatizando a autoridade e a liderança como prerrogativas essenciais para a eficiência organizacional. O gerencialismo se configura de diferentes formas², em diversos contextos, por vezes até conflitantes, produzindo um "campo complexo e mutante de conhecimento gerencial" (NEWMAN e CLARKE, 2012, p. 359). A gerencialização é a aplicação prática da ideologia gerencialista, ou seja, é um processo que desenvolve formas de "gerir", estratégias gerenciais e mecanismos de gestão.

Segundo Newman e Clarke (2012, p. 360), "O indicador mais evidente do impacto do gerencialismo sobre os serviços públicos foi o rápido crescimento no número de pessoas que estão empregadas como *gestores*". A preocupação do governo em produzir postos de trabalho e funções administrativas que tenham como principal objetivo gerir uma determinada área pode ser um indicador que demonstre uma tendência à generalização, em detrimento da especialização, além de estimular a hierarquização vertical e, conseqüentemente, a ampliação da estrutura administrativa do Estado.

Chanlat (2002, p. 2), professor da Universidade Paris IX define gerencialismo como um "sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada". O autor complementa que o gerencialismo se manifesta de diversas formas, destacando que a sua ascensão ocorreu num contexto de desmoronamento do modelo socialista, expansão das empresas privadas como modelo de organização eficiente e do mercado como regulador de trocas. Estes fatos impulsionaram o fortalecimento do gerencialismo, que passou a influenciar a esfera governamental, provocando cortes orçamentários nas verbas públicas, privatização das

² Os autores identificaram no Reino Unido na década de 1980 à 1990, três formas de gestão: os gestores reais, híbridos e a consciência gerencial dispersa.



empresas estatais e a implantação de programas de modernização dos serviços públicos.

A adoção destas políticas gerencialistas é observada com frequência nos documentos que norteiam as diretrizes da gestão pública em diversos países. Em 2005, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³ realizou um Fórum de Alto Nível, com o objetivo de discutir estratégias de fortalecimento econômico para os países que fazem parte da instituição, bem como o planejamento de ações de ajuda aos países em desenvolvimento. O documento estabelece metas baseadas na eficácia e na gestão centrada nos resultados. Um dos itens do relatório discute formas de “Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados” (PARIS, 2005, p. 10).

O professor Patrick Fitzsimons, da Universidade de Auckland, na Nova Zelândia, escreveu um artigo, em 1999, intitulado *Managerialism and Education*⁴, no qual ele faz uma análise do contexto do gerencialismo na gestão pública mundial, verificando as implicações da sua incorporação no âmbito da educação.

O autor reafirma que a sociedade ocidental contemporânea incorporou, a partir da década de 1990, um novo modo de governança (gerencialismo), que ele chama de “Nova Gestão Pública”, por meio da qual se legitimaram estratégias de reestruturação do Estado, das instituições de ensino e até das políticas públicas. Neste sentido, o autor esclarece que gerencialismo pode ser concebido como “uma forma de raciocínio instrumental, onde, no interesse da eficiência, o valor não é inerente à atividade em si” (FITZSIMONS, 1999, p. 2)

Outro autor que aborda esta temática é Enteman (1993 *apud* Fitzsimons, 1999, p. 3) que define gerencialismo como

³ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foi fundada em 1961 com o objetivo de criar estratégias de desenvolvimento econômico e social dos 34 países membro. Também conhecida como “Grupo dos Ricos”, a instituição congrega 31 países que juntos somam mais da metade de toda a riqueza do mundo. Informações disponíveis em <http://www.oecd.org/>

⁴ Gerencialismo e Educação.



[...] uma ideologia internacional sobre a qual repousa a ordem econômica, social e política das avançadas sociedades industrializadas e da qual surge a noção empobrecida que as sociedades são equivalentes à soma das operações realizadas pelas administrações das organizações.

A definição traz com clareza a forte conotação econômica que prevalece no âmbito das estratégias adotadas pelos países desenvolvidos no que se refere à gestão das organizações. Esta concepção, que tem sido estendida para a gestão pública, carrega uma visão limitada na medida em que concentra sua atuação numa perspectiva racional e mecanicista, características impregnadas pelo gerencialismo.

No que refere às concepções de gestão pública gerencialista e os seus desdobramentos, Lima (2011) esclarece que a perspectiva taylorista foi sendo substituída por um modelo aparentemente inovador, com o intuito de incorporar na gestão pública uma característica de modernidade, racionalização e otimização. Contudo, para o mesmo autor, a perspectiva neotayloriana nada mais foi do que uma releitura, ou uma atualização do legado do velho Taylor, com uma nova roupagem.

De forma mais sutil, ou através de soluções ou argumentos mais sofisticados, as perspectivas taylorianas estão presentes, no essencial, em praticamente todas as escolas [...] Neste sentido, Taylor é revisitado e a ideologia tayloriana é objeto de metamorfoses várias. (LIMA, 2011, p. 131).

Estas transformações, portanto, sugerem aspectos novos para velhos conceitos. A proposta de inovação e modernidade da gestão pública mundial está mais atrelada aos mecanismos de controle e parâmetros econômicos do que propriamente a busca por novos formatos que dêem conta de organizar a gestão pública baseada nas mudanças ocorridas na sociedade.

Casassus (2001), ao analisar a Reforma Educacional na América Latina, aponta alguns momentos importantes para a consolidação das estratégias dos países da América Latina, no que tange à reformulação e à reorganização da educação. Convocada pela UNESCO, a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, discutiu o contexto político para a



adoção de medidas de fortalecimento da Educação Básica, privilegiando os processos de aprendizagem.

A PROMEDLAC⁵, na sua quarta edição, ocorreu em Quito, em 1991, reunindo os Ministros de Educação dos países da América Latina e Caribe, foi considerada um marco no âmbito das políticas educacionais na década de 1990. Nesta reunião, ficou estabelecida a necessidade de desenvolver novas estratégias de gestão, que rompessem com o modelo tradicional que vinha sendo utilizado, de forma a estabelecer outros critérios para a escolha de uma “nova gestão”.

A partir da necessidade de encontrar novos mecanismos que possibilitassem a modernização da gestão pública, o gerencialismo ganha espaço e se fortalece em vários países, que vêem nele uma boa estratégia de negócio. A gestão educacional vinculada à gestão pública passa a ser influenciada pela mesma lógica com a incorporação de práticas racionalistas nas unidades escolares e a crescente tendência de privatização da educação.

Segundo Ball (2004), desde a década de 1980, se observa, em vários países, a participação do setor privado na gestão pública da educação. Em seu artigo “Performatividade, Privatização e o Pós-estado de Bem-estar”, ao analisar a incorporação destes preceitos na Inglaterra, conclui que a educação é cada vez mais vista como uma oportunidade de negócio. Isto se verifica em vários países como a Grécia, a Alemanha, Espanha e Portugal. “Cada vez mais, o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos” (p. 1.111).

Conceitos como “empowerment” (empoderamento) e “accountability” (responsabilização) vêm sendo sumariamente incorporados na gestão pública e na gestão da educação, passando a fazer parte de um conjunto de elementos que aproximam cada vez mais a gestão pública da gestão privada, modificando a perspectiva de organização da educação. “O gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam

⁵ Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, promovida pela Unesco, reúne os Ministros da Educação dos países latino americanos. Disponível em: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html



nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos” (BALL, 2005, p. 544).

Newman e Clarke (2012) esclarecem que a inserção de modelos de gestão gerencialistas estimulam a competitividade nas escolas, estabelecendo mecanismos de compensação e punição, com vistas a selecionar os melhores alunos, desprezando aqueles que têm mais dificuldade de aprendizagem.

A seletividade é uma lógica organizacional que procura manter os alunos mais capazes para que consigam ter um bom desempenho nas tabelas classificatórias de sucesso em exames e, assim, atrair pais clientes de boa qualidade. Gestão dos limites é uma técnica pela qual a escola se defende de alunos difíceis – e, assim, potencialmente caros. Isto incluiria alunos com necessidades especiais, alunos desordeiros, filhos de migrantes e em busca de asilo e assim por diante. (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 359).

A seletividade busca enaltecer os alunos que têm melhores desempenhos nas avaliações, independentemente da qualidade da sua formação e do seu desenvolvimento cognitivo. Verifica-se, com certa frequência, que as escolas separam estes alunos com maior potencial, considerados "mais inteligentes", compartimentando os espaços escolares entre os "mais capazes" e os "menos capazes". Dessa forma, a escola busca através da gestão dos limites livrar-se dos alunos com maior dificuldade de desenvolvimento porque são "potencialmente caros", mantendo apenas aqueles que se desenvolvem com mais facilidade, como um "marketing" de sucesso e de qualidade educacional.

Esta lógica educacional aproxima-se dos preceitos mercadológicos, aplicados com frequência em instituições privadas. Entretanto, com o estreitamento das relações público-privadas, é comum observar características das instituições privadas de ensino nas escolas públicas brasileiras, resultando na "penetração de valores capitalistas e uma racionalidade capitalista no sistema de educação e um conseqüente distanciamento da ideia de escolarização como um meio de reparar padrões estruturais de injustiça social", transformando os alunos em "mercadorias valorizadas de forma diferenciada". (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 367).



Assim como em outros países, algumas regiões brasileiras já apresentam traços marcantes da presença de mecanismos de privatização nas escolas públicas, a exemplo de boa parte de estados que utilizam em seus sistemas de ensino "pacotes prontos" baseados em apostilas que não refletem a realidade local, ou mesmo a contratação de consultorias particulares para a resolução dos problemas educacionais.

Estas críticas também ressaltaram as implicações de *parcerias público-privadas* que abriam as instituições públicas à lógica capitalista globalizadora, preparando o caminho para o aparecimento de empresas globais vendendo saúde, educação e outros serviços (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 368).

Podemos observar, por meio da análise dos estudos que vêm sendo desenvolvidos em vários países, que a prática do gerencialismo está pautada numa questão central: a implementação de políticas educacionais baseadas na administração empresarial. Este fenômeno vem sendo observado há algum tempo e se fortalece diante do novo paradigma da gestão pública, que busca alternativas que revertam o quadro de colapso do aparelho administrativo-burocrático do setor público. Esta lógica neoliberal está fortemente impregnada pelas teorias econômicas, embasadas no modelo da gestão privada relacionadas à produtividade, à eficácia, à performatividade e à competitividade (TORRES, 2010).

O gerencialismo na gestão pública da educação brasileira

É neste contexto que o gerencialismo se insere na gestão pública brasileira, influenciado pelas tendências internacionais e pelas práticas gestoras que vinham sendo incorporadas nos serviços públicos dos países europeus e norte-americanos. Os autores que têm discutido esta temática (HYPOLITO, 2011; SHIROMA, 2003; PAULA, 2005) investigam quais os seus aspectos centrais e os impactos da cultura do gerencialismo na educação brasileira. O mesmo vem ocorrendo em outros países, por meio da análise dos resultados das pesquisas realizadas principalmente nos países da Europa.



A adoção de modelos gerenciais baseados na privatização justifica-se como uma alternativa para melhorar a qualidade da gestão pública, modernizando os seus processos, espelhando-se no modelo de gestão utilizado nas organizações privadas.

Esse modelo de gestão passa a ser incluído na agenda política como proposta inovadora e modernizadora da gestão educativa dos governos latino-americanos para garantia do sucesso escolar, tendo influência direta nos projetos políticos dos governos da região (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 90).

Entretanto, há um equívoco nesta lógica, no sentido de achar que a gestão das organizações privadas possa ser utilizada como referência, como modelo de excelência, e, desta forma, ser apropriada pela gestão pública. Há indícios que demonstram como as organizações privadas passam por um período de crise, e, conseqüentemente, os seus modelos gerenciais também estão defasados. Não obstante, o que se impõe hoje nas escolas públicas brasileiras é a necessidade de apresentar resultados de eficiência e eficácia a todo custo (modelo taylorista), sob pena de sofrer sanções tais como diminuição de investimentos ou desvalorização, assim como ocorre nas organizações privadas.

Contraditoriamente, o que se observa na gestão da educação brasileira é uma falta de investimentos financeiros acarretando uma situação crítica com relação às condições de ensino das escolas públicas brasileiras. Além do aporte financeiro aplicado à educação ser insuficiente, os mecanismos de controle dos recursos aplicados são frágeis, dando margem ao mau uso do dinheiro público e à aplicação inadequada e ineficiente dos recursos disponíveis. (BROOKE, 2006).

A lógica dos modelos de gestão utilizados no Brasil é a de exigir dos sistemas de ensino e das escolas a racionalização da educação, ou seja, eficácia nos resultados com o mínimo de recursos possível. A escola passa a ser responsável pela qualidade da educação, por meio do trabalho dos gestores e dos professores, que devem buscar os melhores resultados que serão medidos através da avaliação de desempenho dos alunos. A crítica dos



profissionais da educação a esta lógica fundamenta-se no fato de que "a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade". (BROOKE, 2006, p. 399).

Hypolito (2011) aponta duas consequências da utilização dos modelos gerenciais na administração pública, que influenciaram a organização da escola, quais sejam a implementação de políticas de avaliação⁶ em larga escala e as parcerias público-privadas⁷, que modificaram as relações entre o Poder Público e a sociedade.

Da mesma forma que a privatização tencionou as relações no âmbito escolar e entre as esferas do Poder Público, o gerencialismo impõe uma cultura de competitividade, representada por uma relação de poder e por indicadores estatísticos que se propõem a medir a qualidade da educação por meio de processos avaliativos. (IDEB, Prova Brasil, ENEM). Esta condição de expansão do gerencialismo substitui o profissionalismo, que tem um caráter moral e ético, pela performatividade, desenvolvida por uma cultura de produção e desempenho, mais de acordo com a lógica empresarial.

Este é o cenário atual das escolas brasileiras, no qual o gerencialismo se encarregou de impregnar a função social da escola de um novo sentido, e, conseqüentemente, modificou o trabalho do diretor. Não se trata apenas de uma ampliação das atribuições destinadas ao gestor escolar, é mais do que isso. Ao transformar a escola numa instituição gerencialista, o diretor assume uma postura diferenciada, a partir das concepções por ela impregnadas nas práticas gestoras. Conforme Shiroma (2003, p. 2) os diretores tornaram-se "agentes hierárquicos tanto do controle quanto da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas".

⁶ Para Hypolito (2011), os atuais indicadores educacionais têm apresentado baixos índices, o que demonstra que as políticas adotadas para melhorar a aprendizagem do aluno e a qualidade da educação, objetivando reverter esta situação, não estão sendo efetivas.

⁷ O governo federal tem adotado uma política de parceria com a iniciativa privada no sentido de transferência de recursos públicos para instituições privadas. Um exemplo disso é o PROUNI que possibilita o acesso ao ensino superior para alunos carentes por meio de bolsas em instituições particulares de ensino. Mais informações do PROUNI estão disponíveis em <http://siteprouni.mec.gov.br/>



A autora complementa que as políticas gerencialistas estimulam a burocratização na gestão, estabelecendo novos critérios de prioridade relacionados à eficiência, eficácia, qualidade total e inovação. Ou como relata Silva Junior (2002, p. 203), "a boa gestão, finalmente e como todos deveríamos saber, é aquela que incorpora mecanismos testados e aprovados pela rigorosa competitividade empresarial".

Estas transformações que vem ocorrendo nas práticas gestoras das escolas públicas na atualidade necessitam ser mais bem investigadas, o que não vem ocorrendo com frequência. Neste sentido, o presente trabalho traz uma contribuição importante de refletir sobre a gestão da escola no contexto do gerencialismo, procurando compreender como a adoção de modelos de gestão embasados no gerencialismo podem trazer consequências para a organização da escola.

Em meio a este cenário de reformulação institucional, a gestão da escola assume a responsabilidade de organizá-la seguindo as tendências gerencialistas impostas pelos órgãos centrais de gestão, privilegiando estratégias que garantam a eficácia organizacional medida por meio de índices estatísticos. As consequências desta decisão política podem ser muito graves e precisam ser analisadas com cautela, para não correremos o risco de instituir uma formação aligeirada e superficial dos nossos alunos, fruto da racionalização da gestão e da mercantilização educacional que tem se instalado no Brasil de forma sistemática.

Políticas Públicas gerencialistas

Para compreendermos a lógica das políticas públicas brasileiras, é necessário levar em consideração a construção do Estado Nacional, com seus determinantes e condicionantes, de forma a estabelecer os parâmetros que configuram a organização político-administrativa brasileira. A caracterização dos marcos políticos institucionais, do desenho institucional das políticas públicas e dos arranjos federativos prescinde a gestão da educação em todas as esferas governamentais. (ARRETCHE, 2000).



De acordo com Secchi (2010, p. 2), "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público". Neste caso, as políticas públicas educacionais são elaboradas pelo Estado com o objetivo de superar as dificuldades relacionadas à oferta da educação pública, conforme estabelece a legislação: "A educação, direito de todos e dever do Estado [...]" (BRASIL 1988, artigo 205).

O mesmo autor complementa que um dos elementos fundamentais das políticas públicas é a intencionalidade. Neste sentido, destacamos que o caráter intencional da política está impregnado pelas concepções dos atores e instituições que a elaboram, neste caso, as esferas públicas governamentais⁸.

Dessa forma, a elaboração das políticas públicas tem uma conotação específica de acordo com os interesses e as intencionalidades da atual gestão, que conforme já foi argumentado anteriormente, concentra-se na racionalidade e na eficácia dos resultados, características marcantes nos modelos gerencialistas. A partir deste contexto, as políticas públicas educacionais implementadas pelo governo federal passam a influenciar em maior ou menor grau, os governos estaduais e municipais.

Não obstante, o que se verifica no cenário educacional brasileiro é uma incompatibilidade no que se refere à adoção das políticas públicas no âmbito nacional e nas demais esferas. Os estudos têm mostrado que em diversas regiões do território nacional⁹ é crescente a tendência à adoção de modelos gerencialistas na gestão educacional, seja por meio da reprodução das políticas advindas das instâncias centrais, ou mesmo através de políticas locais, implementadas no âmbito estadual ou municipal, como justificativa para a modernização da administração pública.

⁸ Cabe ressaltar que apesar dos governos estaduais e municipais elaborarem suas respectivas políticas educacionais com o objetivo de resolver os problemas relativos aos seus sistemas de ensino, historicamente, no Brasil, a prerrogativa de elaboração de políticas públicas tem sido do governo federal, como forma de manutenção da centralidade e do poder.

⁹ Hypólito (2010) desenvolveu estudos em municípios do Rio Grande do Sul e Minas Gerais; Araújo, Hypólito e Otte (2011), pesquisam a rede federal de educação profissional e Araújo e Santos (2012), estudaram a rede pública estadual do Pará. Em todos estes estudos foi identificado a influência no gerencialismo na gestão educacional.



No campo da gestão foi construído todo um discurso da necessidade de 'modernizar' a gestão educacional, tanto em nível da Secretaria de Educação, quanto em nível escolar. Passou-se a adotar contratos de gestão entre a SEC e as escolas, na figura dos diretores, em que se previam resultados e compromissos com o desempenho e com certas ações para melhorar a qualidade, medida por exames de avaliação e índices de desempenho, tipo IDEB, ou sistemas próprios de avaliação – SAERS, no caso. (HYPOLITO, 2011, p. 68).

Hypólito (2010) destaca em outra pesquisa que no Rio Grande do Sul, a educação pública estadual foi exposta durante quatro anos, até 2010, a essa lógica em vários sentidos. Além da gestão da educação, no campo das políticas curriculares, os governos estaduais vêm celebrando contratos de parcerias público/privadas com instituições não governamentais¹⁰, obrigando as escolas a adotar programas de ensino apostilados.

No caso de Minas Gerais, Hypólito (2008) analisou o impacto do gerencialismo no estado mineiro por meio do ProQualidade (Programa Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais). O respectivo programa foi implementado através de um documento elaborado pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais com o objetivo de reestruturar a educação básica do estado.

Segundo o autor, o programa segue duas estratégias fundamentais:

A primeira prega uma política de autonomia para escola em seus assuntos administrativos, financeiros e pedagógicos. Nessa direção, o projeto toma como indispensável para a reformulação da prática da escola o reforço à sua administração independente e a implantação de um modelo de gestão responsável, que toma a melhoria dos resultados da escola (suas taxas de aprovação/repetência) como razão de ser de seu planejamento e de suas decisões. A segunda estratégia segue uma linha pedagógica que reforça a idéia de um ensino por competências, distanciando-se das práticas do "passado", tornando "ensinável" não mais os conteúdos das disciplinas isoladas, mas as habilidades que devem ser aprendidas pelos futuros trabalhadores em um mundo instável, competitivo, onde se aloja um mercado flexível e "itinerante". (HYPÓLITO, 2008, p. 71).

Conforme a análise do autor, podemos verificar, nas estratégias adotadas pelo referido documento, a presença marcante do gerencialismo. Na primeira estratégia, a utilização de mecanismos de responsabilização da

¹⁰ Destacamos o Instituto Alfa e Beto, o Instituto Ayrton Senna e o GEEMPA (Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação) de Porto Alegre.



escola, travestidos de uma proposta de autonomia escolar, por meio da melhoria dos resultados, medidos através de taxas e índices estatísticos. Na segunda estratégia, a abordagem pedagógica concentra-se no ensino de competências e habilidades, preparando o aluno para o mercado de trabalho, incitando-o ao aumento da produtividade como diferencial competitivo.

O autor complementa que o documento de reformulação educacional mineira reduz os problemas educacionais à gestão da escola e à incompetência e má formação dos professores, associando-os à baixa qualidade da educação escolar. Esta abordagem simplista legitima uma conotação gerencialista, traduzida no documento como um meio para a busca da "eficiência e da produtividade". (Secretaria de Educação - Governo de Minas Gerais, 1993, p. 22).

A introdução de modelos gerencialistas no estado do Pará foi investigada por Araújo (2012), que analisou, na sua tese de doutorado, a relação entre a lógica da premiação das escolas públicas paraenses com a implementação de políticas gerencialistas:

[...] nossa hipótese inicial de pesquisa era de que a escola está sendo premiada porque introduziu, exemplarmente, em sua gestão as estratégias gerenciais e que, ao implementar o modelo gerencial de gestão escolar, fortalece e legitima uma ideologia de subordinação da escola à lógica do mercado capitalista. (ARAÚJO, 2012, p. 147).

Ocorre que a tendência à incorporação de modelos gerencialistas nas escolas públicas brasileiras é verificada ao mesmo tempo em que a legislação educacional brasileira estabelece que os sistemas de ensino e as escolas devem introduzir a gestão democrática na forma da lei (BRASIL, 1996, artigo 14). Esta orientação normativa se estabelece como uma forma de responsabilização das escolas e dos atores envolvidos, e não como uma prática que incentiva a implementação de princípios democráticos, ou seja, novamente configura-se o fortalecimento dos preceitos gerencialistas.

No nosso entendimento, há uma inconsistência normativa na incorporação de elementos da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, na medida em que não existe respaldo jurídico-legal que garanta a



plena efetivação de tal orientação. Esta problemática reflete o contexto histórico brasileiro, que ainda não conseguiu consolidar um Estado democrático de direito em função, essencialmente, das escolhas trágicas relacionadas à sua organização político-administrativa.

A possível justificativa para a implementação da gestão democrática nos sistemas de ensino e nas escolas públicas brasileiras, num contexto eminentemente gerencialista, pode estar fundamentada numa tentativa de incorporar políticas gerenciais, travestidas de democráticas.

Atualmente, o neoliberalismo assume outras facetas, transfigura-se em modelos aparentemente democráticos, que se hibridizam e formam o que se pode nomear como gerencialismo, cujo critério básico reside em tornar a administração pública mais eficiente, em harmonia com os interesses do mercado e a ele submetida. (HYPÓLITO, 2011, p. 65).

Para que possamos almejar a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras é necessário estabelecer os parâmetros da democracia brasileira, verificando qual a qualidade das nossas instituições e da nossa cultura política, para que seja possível definir que tipo de democracia nós queremos instaurar.

O processo de descentralização da educação no Brasil, por exemplo, é frequentemente associado aos mecanismos de democratização, porém, da forma com que tem sido desencadeado, aproxima-se muito pouco da tão desejada gestão democrática nas escolas. Segundo Martins (2004), o primeiro entrave está relacionado à falta de transparência na negociação com os municípios. De acordo com a autora, que analisou o processo de municipalização do estado de São Paulo entre 1996 e 2001, a transição foi difícil e tumultuada, gerando tensões políticas constantes agravadas pela falta de estrutura e de capacidade técnica dos municípios.

Ainda de acordo com a autora, a descentralização não modifica as arenas de tomada de decisão, ficando ainda a cargo do governo federal a prerrogativa de elaboração das políticas, descentralizando apenas em algumas situações a sua execução e gestão. Dessa forma, o processo de descentralização continua privilegiando as instâncias centrais, que mantém um *status* de regulação das políticas, descentralizando apenas parte do processo.



A autora destaca que a insuficiência no repasse dos recursos financeiros inviabiliza a descentralização, pois faltam condições objetivas para a sua efetivação. Estudos mostram que, em 65% dos municípios brasileiros, a arrecadação total de impostos é menos de 5% da receita orçamentária municipal (PINTO; ALVES, 2011). Este dado demonstra a incapacidade financeira municipal e a enorme dependência do repasse dos recursos da União.

A partir desta argumentação, podemos constatar o alto grau de sujeição dos 5.570 municípios brasileiros¹¹ com relação às determinações do governo federal. Esta situação é agravada, conforme os dados de Pinto e Alves (2011), na medida em que, mais de 3.575 municípios, não possuem condições de romper com os modelos de gestão impostos pelas instâncias centrais, ficando a mercê de políticas gerencialistas, em função da fragilidade de seus sistemas de ensino¹².

Considerações finais

O presente trabalho procurou estabelecer uma relação entre os modelos de gestão utilizados pelas escolas públicas de Educação Básica no Brasil e as políticas gerencialistas incorporadas à administração pública brasileira. Neste contexto, a análise da gestão educacional embasada no referencial teórico apresentado demonstrou algumas implicações da incorporação de políticas gerencialistas na gestão escolar.

Os exemplos apresentados pelos autores, caracterizando a implantação de políticas gerencialistas nos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pará, evidenciam a reprodução da concepção gerencialista no âmbito da gestão local, refletindo uma tendência histórica de dependência administrativa e centralidade das ações.

¹¹ Dados do IBGE - Indicadores Sociais Municipais (2012).

¹² Lembramos ainda que muitos municípios brasileiros nem possuem sistema de ensino formalizado, conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996, artigo 8), ficando vinculados aos sistemas dos seus respectivos estados.



O planejamento escolar consolida a intencionalidade da escola pública em adotar mecanismos de controle e monitoramento de processos que garantam a eficiência e a eficácia dos resultados. Associados aos modelos mercadológicos, a gestão da escola se fundamenta na gestão por resultados e no aumento de produtividade.

Concomitantemente, o gerencialismo estimula a performatividade por meio da avaliação de desempenho e controle dos resultados (da escola e individualmente), associando-se às estratégias utilizadas nas organizações empresariais que, por terem como principal objetivo a obtenção do lucro, estabelecem metas como forma de aumentar a produtividade, e, conseqüentemente, o lucro da empresa. Esta lógica vem sendo incorporada nas escolas públicas, como se elas precisassem gerar lucro.

Diante destas evidências que fundamentaram este trabalho, podemos concluir que a expansão gradual e sistemática do gerencialismo na gestão educacional brasileira tem trazido um enorme prejuízo para as escolas públicas, na medida em que intrinsecamente incorpora uma concepção de educação muito mais voltada à administração empresarial, que se utiliza de outros critérios relacionados à produtividade e ao desempenho, que não coadunam com a perspectiva de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Referências

ARAUJO, J. J.; HYPOLITO, A. M.; OTTE, J. Gerencialismo e controle na rede federal de educação profissional. In: Simpósio Anpae, 2011. São Paulo. **Anais...** São Paulo: Biblioteca Anpae - Série Cadernos, n.11, 2011.

ARAÚJO, M. A. M. de L. **A Gestão Premiada:** a experiência de gestão do C.E.E.M.R.C. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Pará, 2012.

ARAÚJO, S. de; CASTRO, A. M. D. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Revista Ensaio:** avaliação, política pública e educação. Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan./mar. 2011.



ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. p. 21-44.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1.105-1.126, 2004.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 maio 2014.

BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, maio/ago. 2006.

CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CHANLAT, J.-F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Portugal: Lisboa, 2002. p. 1-9.

CURY, C. R. J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, M. A. M. **Gestão Educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005.

FITZSIMONS, P. Managerialism and Education. **Encyclopedia of Philosophy of Education**, p. 1-7, jul. 1999.

HOGGETT, P. New modes of control in the public service. **Public Administration**, v. 74, p. 9-32. 1996.

HOOD, C. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. **International Public Management Journal**, v. 3, p. 1-22. 2000.

HYPÓLITO, Á. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.24, n.1, p. 63-78, jan./abr. 2008.



HYPÓLITO, Á. M. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Revista Educação: teoria e prática**, v. 21, n. 38, p. 59-68, out./dez. 2011.

HYPÓLITO, Á. M. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out./dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>. Acesso em: 14 maio 2014.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINS, A. M. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In: MARTINS, A. M. *et al.* **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

OCDE. Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. **Fórum de Alto Nível**. Paris: março de 2005.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 1, p. 36-49. jan./mar. 2005.

PINTO, J. M. de R.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEE/MG. **Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais (ProQualidade)**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, abr./1993.

SHIROMA, E. O. Profissionalização e gerencialismo na educação. **Jornal do SINPEEN**, São Paulo, p. 1-7. 2003.



SILVA JR., C. A. da. O espaço da Administração no tempo da gestão. IN: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

SIMKINS, T. Education reform and managerialism: comparing the experience of schools and colleges. **Jornal Education Policy**, v. 15, n. 3, p. 317-332, 2000.

TORRES, L. L. Cultura, gerencialismo e democracia na escola pública. **Revista Práxis Educacional**, v.6, n. 9, p. 13-35, jul./dez. 2010.