

Mais Gerente e menos Gestor: uma análise do marco regulatório direcionado à gestão da escola pública paraenseⁱ

Cassio Vale¹, Gilmar Pereira da Silva², Francisco Willams Campos Lima³

^{1,2} Universidade Federal do Pará - UFPA. Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia. Rua Augusto Corrêa, nº 01. Guamá - PA. Brasil. ³ Universidade do Estado do Pará - UEPA.

Autor para correspondência/Author for correspondence: cassiovale07@yahoo.com.br

RESUMO. Este artigo trata da gestão da escola pública paraense a partir da implementação do “Pacto pela Educação do Pará”, que é balizado na lógica de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada como estratégia de melhoria dos índices educacionais. O questionamento consiste em: como o marco regulatório do Pacto pela Educação do Pará direciona a atuação do gestor escolar na escola pública? A metodologia está ancorada na pesquisa bibliográfica, em interlocução com autores que discutem sobre a gestão escolar; na pesquisa documental, que ocupou papel essencial em função dos documentos decorrentes desse Pacto, os quais, em geral, são decretos. Ambos os procedimentos forneceram subsídios às análises, assentadas na perspectiva crítico-descritiva. Os resultados revelaram que o marco regulatório do Pacto pela Educação do Pará induz a um direcionamento para que os gestores escolares possam ter um perfil mais afinado com a figura do gerente que cobra, monitora e cumpre metas, de modo que a excelência de seu trabalho começa pelos critérios de escolha dos profissionais afeitos à lógica gerencialista que adentrou a educação pública paraense no que se refere à legislação analisada.

Palavras-chave: Educação Paraense, Gestão Escolar Pública, Gerencialismo.

More an Administrator and less Manager: an analysis of the regulatory framework aimed at the public-school management in Pará

ABSTRACT. This paper deals with the public-school management in Pará state as it has been implemented through the “Pact for Education in Pará”, which is based on the logic of partnerships between the state and the private sector, manifesting a strategy of educational indicators improvement. The question consists of: how the Pact for Education regulatory framework directs the school manager’s action in a public-school setting? The methodology is anchored in bibliographical research, as approached by authors who discuss school management; document analysis, which had an important role regarding the documents from the Pact, such as decrees. Both procedures allowed our analyses, based on a critical and descriptive perspective. Results show that the Pact for Education in Pará regulatory framework drives school managers to have a profile mostly aligned with the figure of an administrator, which demands, surveils and accomplishes goals; in this manner, the job excellence starts with the choice of professionals who work within the managerial logic that has become part of public education in Pará, especially regarding the analyzed legal texts.

Keywords: Education in Pará State, Public-School Management, Managerial Logic.

Más Administrador y menos Gestor: un análisis del marco regulatorio direccionado a la gestión de la escuela pública paraense

RESUMEN. Este artículo versa sobre la gestión de la escuela pública paraense a partir de la implantación del “Pacto por la Educación de Pará”, señalado en la lógica de asociaciones entre el Estado y la iniciativa privada como estrategia de mejora de los índices educativos. El cuestionamiento consiste en: ¿cómo el marco regulatorio del Pacto por la Educación de Pará orienta la actuación del gestor escolar en la escuela pública? La metodología está anclada: en la investigación bibliográfica; en la interlocución con autores que discuten acerca de la gestión escolar; en la investigación documental, que desempeñó un papel fundamental en la función de los documentos de dicho Pacto, los cuales suelen ser decretos; ambos procedimientos proporcionaron subvenciones a los análisis, asentadas en la perspectiva crítico-descriptiva. Los resultados ponen en relieve que el marco regulatorio del Pacto por la Educación de Pará induce a una orientación de los gestores escolares por tener un perfil más semejante a la figura de un gerente que exige, monitorea y cumple metas, de manera que la excelencia de su trabajo comienza por los criterios de elección de profesionales acostumbrados a la lógica gerencialista que se adentró en la educación pública paraense en cuanto a la legislación examinada.

Palabras clave: Educación Paraense, Gestión de la Escuela Pública, Gerencialismo.

Introdução

A gestão escolar, enquanto atividade voltada para alcançar uma finalidade determinada, é norteadada por legislação específica e pelas peculiaridades de cada escola, em especial as escolas públicas, que aqui serão analisadas com destaque – porque a gestão das escolas particulares possui uma lógica própria e não tem a obrigatoriedade de cumprir princípios democráticos constitucionais, em que os pais que concordam com a filosofia dessas instituições fazem matrícula de seus filhos e seguem um regimento interno.

Na gestão da escola pública, há um marco regulatório a ser seguido, a exemplo da Constituição Federal Brasileira de 1988, que em seu Art. 206, sobre os princípios que irão nortear o ensino, destaca no Inciso VI a necessidade de haver “gestão democrática do ensino público na forma da lei”. Tal inciso tem teor impositivo pela exigência de gestão democrática somente na esfera pública por entender que a esfera privada possui uma lógica própria, influenciada por interesses mercantis. Por outro lado, a expressão “na forma da lei” abre possibilidades para interpretações equivocadas e/ou deturpadas desse cargo nos estados e municípios, como é o caso do estado do Pará, aqui analisado por meio do seu Pacto pela Educação. Este foi um projeto local que funcionou numa lógica de

parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, o qual originou decretos orientando critérios para ocupar o cargo de gestor das escolas estaduais.

Cabe frisar que:

Em nosso dia-a-dia, administração (ou gestão, que será aqui tomada como sinônimo) costuma ser associada com chefia ou controle das ações de outros. Isso decorre do fato de que, diuturnamente, convivemos com o arbítrio e a dominação e quase não nos damos conta disso. É compreensível, portanto, que gerir, administrar, seja confundido com mandar, chefiar (Paro, 1998, p. 4).

Neste texto, assumimos o conceito de gestão escolar defendido por autores como Santos (2012) e Paro (1998), que a compreendem como instrumento de mediação racional para formação de sujeitos autônomos, considerando meios e fins como um todo indivisível. Ou seja, o gestor da escola pública precisa evitar conduzir o trabalho da comunidade escolar com base em fatores isolados como norteadores de suas decisões, antes deve fazê-lo a partir de um conjunto de fatores que implica diretamente o produto – neste caso, o aluno – e seu processo formativo.

Destacamos também que, na escola sob sua responsabilidade, o gestor escolar necessita ter um perfil técnico compatível com as exigências do cargo de qualquer profissional, acrescidas de elementos como

sensibilidade para tomada de decisões, porque estará trabalhando com pessoas e, em especial, com crianças e adolescentes em diversas fases da vida, com anseios distintos que interferem no processo de ensino e aprendizagem. Daí ser pertinente evitar posturas extremamente gerenciais, autoritárias e meramente cobradoras de metas, que são consoantes a ambientes do mundo empresarial, o qual almeja resultados quantitativos como único parâmetro de êxito da equipe.

O caso específico aqui analisado é a gestão das escolas públicas paraenses. Desde 2013, passa por mudanças significativas em função do projeto intitulado “Pacto pela Educação do Pará”, que representa “uma iniciativa que busca a melhoria da qualidade da educação básica do Estado, a partir de ações voltadas para a qualidade do ensino e capacitação de professores, aperfeiçoamento do currículo e infraestrutura escolar” (“Pacto pela Educação no Pará é lançado com o apoio do BID”, 2013).

As ações desse Pacto são direcionadas pelo Comitê Estadual e os Comitês regionais sob presidência do então governador Simão Robson de Oliveira Jatene (2011-2018), pois foi em sua gestão que o projeto foi lançado e teve o marco regulatório aprovado, com implicações diretas para os gestores das escolas

públicas. Com base nesse contexto, orientamo-nos pelo seguinte questionamento: como o marco regulatório do Pacto pela Educação do Pará direciona a atuação do gestor escolar na escola pública?

Nesse percurso reside nossa interrogação a respeito da relação entre a definição da política de gestão do Pacto, a qualidade dos resultados dessas políticas e a atuação do gestor. A condução da investigação valeu-se da pesquisa bibliográfica, em interlocução com autores que discutem a gestão escolar, e da pesquisa documental, que ocupou papel essencial em função dos documentos decorrentes desse Pacto, em geral, decretos. Tais procedimentos forneceram subsídios a nossas análises por meio de uma perspectiva crítico-descritiva, considerando a pressuposição de Marx (2008), para quem o concreto é resultado de sínteses, não o ponto de partida. “O concreto é concreto, porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (Marx, 2008, p. 258).

Desta feita, o eixo norteador do questionamento aqui desenvolvido se assenta na concepção de que a educação se constrói como uma prática histórica e social, vinculada à forma como o ser humano constitui sua existência na vida em sociedade, que revela, conseqüentemente, a

forma como concebe o mundo em que se encontra inserido. Assim, o mundo social e a manifestação histórica da educação enquanto fenômeno social e dinâmico se revelam no existir humano e em suas possibilidades de legitimação ou de transformação.

Nessa perspectiva, a referência analítica à qual se ancora o artigo não se restringe à definição da adoção de métodos, nem somente à categorização de instrumentos de coleta de dados, mas incorpora um caráter amplo, configurado como eixo estruturante da problemática levantada, pois possui relevância à compreensão da realidade, assim como incorpora a pretensão de ampliar o horizonte investigativo do sujeito pesquisador (Lüdke & André, 1986).

Na perspectiva de compreender a realidade e de tomar esse processo de compreensão como ampliação do horizonte de conhecimento, a vivência no contexto educacional e em relação com os demais sujeitos sociais possibilita, a partir das compreensões adquiridas, perspectivar e sinalizar caminhos para a definição das políticas e programas educacionais conduzidos pelo Estado. Nesse percurso, é possível desvendar os múltiplos concretos que ensejam e seus reflexos, decorrentes das ações efetivadas no âmbito dos sistemas de ensino, das instituições

escolares, das práticas educacionais que desenvolvem, dos sujeitos e da formação a que estão sendo submetidos.

Para Bogdan e Biklen (1994), a pesquisa qualitativa possibilita o comprometimento do pesquisador com sua realidade, assim como favorece o diálogo permanente entre o sujeito que pesquisa e o sujeito que é pesquisado, numa interação contínua.

Para os autores, o investigador que se orienta pelos pressupostos da pesquisa qualitativa conduz à apreensão do objeto situado no contexto da história dos órgãos a que se encontra vinculado, ou seja, possui relevância para o processo de síntese da reprodução do concreto, por meio do pensamento, em relação às circunstâncias históricas e aos movimentos dos que fazem parte as peculiaridades do objeto em estudo. Também é característica dessa abordagem que o “interesse da investigação é muito mais no processo do que propriamente no produto” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 49), ou seja, no percurso de apreensão e compreensão das múltiplas determinações do objeto é possível identificar que integram-se elementos do cotidiano, das representações, dos significados, das vivências, das subjetividades dos sujeitos.

Com vistas a buscar não somente a aparência imediata do fenômeno da gestão

escolar pública no estado do Pará, mas a concretude de sua essência, o trabalho focaliza suas causas e o contexto sócio-político em que está inserido (Triviños, 1987). Desse modo, dá relevância ao desenvolvimento do fenômeno em sua estrutura íntima, a fim de identificar as forças decisivas responsáveis por sua efetivação.

Assim, o artigo comporta o contexto sociopolítico que fundamenta a criação e adoção do Pacto pela Educação no Pará e sua influência no desenvolvimento da função dos gestores da escola e da política, conforme expresso nas leis, decretos, discursos que conduzem à compreensão das dinâmicas políticas e ideológicas das ações desenvolvidas pelo governo.

Faz-se presente também o levantamento bibliográfico e documental, cujo objetivo se volta para a construção do arcabouço teórico que deu suporte à problematização do objeto e à construção das análises, permeando todos os momentos do estudo, enquanto um processo contínuo.

O empreendimento na pesquisa documental priorizou o destaque do contexto sociopolítico e educacional em que se implanta o Pacto, em nível nacional e local. Com isso, buscamos empreender tanto uma descrição e explicação da realidade da forma como se apresenta

quanto um desvelamento dos determinantes não explícitos, mas relevantes na definição da forma de gestão prescrita no contexto estudado.

A gestão da escola pública como mediadora do processo formativo

A educação, enquanto processo que contribui para a formação de cidadãos, é um ato presente nas mais diversas civilizações. Sua forma foi variando ao longo dos anos e, na atualidade, ela pode ser entendida como forma de apropriação de saberes que são produzidos por homens e para homens como prática social, no sentido de sempre manter atualizadas essas civilizações. Isso, porque passar o que já se aprendeu para as novas gerações é uma forma de não permanecer numa situação anterior, tendo que se aprender tudo de novo a cada nova geração (Paro, 1998). Logo, uma civilização sem educação está condenada ao atraso. Por isso, seu valor social é indiscutível e requer investimento constante para que haja progresso.

Paro (1998) destaca ainda que a educação e, particularmente, a escola pública na sociedade contemporânea, são um lugar fecundo para que haja minimização nas desigualdades sociais, o que deve ser um de seus pilares – embora sua finalidade seja a formação humana de sujeitos preocupados com a causa alheia e

protagonistas de suas próprias histórias, que não se subordinam aos desmandos de interesses capitalistas. Concordamos com essa posição e acrescentamos que tal formação humana pode envolver estudo, comprometimento com causas coletivas, compreensão e luta constantes por melhores condições de vida, assim como defesa do bem público enquanto espaço de todos e para todos; com isso, requer não ser subordinada à lógica privatista mercantil no conteúdo nem na gestão, que são algumas das formas de enfraquecer o bem público com a penetração de ideais próprios do mercado.

Ainda de acordo com o autor, há duas questões que a escola pública deve tratar como prioridade em seu processo organizativo para que se alcance o sentido de formação humana defendida: i) a escola não pode ser entendida como local estrito de preparação para o mercado de trabalho, mesmo sendo uma de suas funções, visto que ela favorece o estímulo ao senso crítico dos alunos para que estes vivam bem e não apenas sobrevivem, o que inclui possibilidades de desfrutar dos mais variados bens criados socialmente pela humanidade; ii) a escola tem que ser prazerosa para o aluno, e a educação pautada numa lógica de diálogo permanente, com subsídios de trabalho tanto para o educador quanto para o

educando. Esses dois pontos merecem destaque enquanto balizantes do trabalho do gestor escolar, já que este é mediador do processo formativo.

Corroborando a importância da escola na sociedade contemporânea, Hora (2010, p. 39) destaca que:

São variadas as instituições sociais que contribuem para o alargamento da consciência do pensar, do saber e do fazer coletivo. A escola destaca-se entre elas por ser espaço privilegiado de desenvolvimento da educação sistematizada, reconhecida na sociedade globalizada de economia centrada no conhecimento como significativo valor estratégico para o crescimento social e como importante fator para a qualidade de vida das pessoas. A finalidade da educação escolar na sociedade contemporânea, que é explicitada pelas propostas e práticas de universalização da escola, caracteriza-se pela ação de realizar a formação dos sujeitos para a vida social.

Como sinônimo de motor para o desenvolvimento econômico e social na lógica neoliberal, a escola tem destaque nas ações governamentais em função também do vasto público atendido, que representa uma parcela importante da sociedade com acesso às informações atualizadas fora dos meios de comunicação, além de que poderão formar novas opiniões sobre os dilemas sociais, a partir das políticas e projetos propostos pelos governos que se materializam na escola básica

O alunado, enquanto produto das políticas educacionais governamentais, é alvo de constantes reformas no interior das escolas, as quais são motivadas pelas peculiaridades de cada instituição, em virtude de as propostas voltadas para a escola serem organizadas em geral de forma vertical, apenas para o cumprimento. Nesse processo, o gestor escolar, que atua como condutor dos processos educativos, deve ter algumas características essenciais que favoreçam um desenvolvimento pedagógico exitoso.

Hora (2010) destaca que o gestor educacional deve ter práticas direcionadas para o transformar e transformar-se constantemente em seus mais diversos aspectos pessoais, profissionais e sociais. Isso, porque seu compromisso deve estar alinhado com os interesses da classe trabalhadora, a qual ele representa, a fim de concretizar sua atuação na escola como gestão que democratiza as relações, abarcando a construção coletiva dos atos da comunidade sob sua responsabilidade, entre muitos outros aspectos.

A mesma autora enfatiza que a educação é um ato político. Por isso, os gestores educacionais precisam trabalhar na perspectiva de sempre ouvir os partícipes da comunidade escolar, no intuito de democratizar as relações no interior da escolar e, conseqüentemente,

democratizar a sociedade, porque a escola não pode ser pensada fora de um contexto isolado. Essa postura ajuda a conseguir soluções para os problemas do dia a dia, com aproximações consensuadas, porque uma gestão democrática não é sinônimo de pacificidade constante, além de que é pouco provável que ocorra numa realidade de sociedade capitalista. Assim, o gestor escolar pode priorizar direcionar as ações da escola sob sua responsabilidade, sempre articulando educação como possibilidade de elevação social e intelectual dos alunos, com formulação de senso crítico e estímulo à interpretação de sua realidade. Isso se dá porque ela

Prepara cidadãos resistentes à submissão realizada por projetos impostos de fora e de cima, e que não se permitem instrumentalizar pelo mercado. Ao contrário, fazem-se portadores de uma concepção de democracia, como sujeitos políticos ativos e capazes de responsabilidades sociais, de reinventar o mundo e recriar um Estado realmente público (Hora, 2010, p. 21).

Logo, enquanto mediadora de um processo educativo, a gestão da escola pública aqui analisada precisa possibilitar ferramentas para que os alunos tenham um desenvolvimento em sua totalidade. Esse percurso precisa ocorrer entendendo os processos de submissão dentro e fora da escola, com argumentos racionais na luta contra os desmandos de projetos

orquestrados pela classe dominante, como apresenta Karl Marx. Muitos projetos e programas governamentais pautados pelo Estado e materializados na escola pública não perspectivam redução das desigualdades sociais pelo menos no discurso oficial, visto que, na sociedade capitalista, o tipo de Estado moderno que conhecemos é influenciado por decisões de grupos privados que desejam a ampliação de seus domínios e manutenção do *status quo*.

Para que essa gestão consiga conduzir um trabalho coletivo – capaz de favorecer o afloramento do espírito de sujeitos mais autônomos e atuantes em uma sociedade mais justa e igualitária – é pertinente que possua algumas características técnicas e pedagógicas.

Para tanto, é necessário que o gestor possua algumas habilidades e competências específicas, com a percepção de que no ato pedagógico se dá a reconstrução do conhecimento; precisa manter interlocução comunicativa com sua equipe e usuários da escola. São condições que vão para além de ser um gerente profissional, porque a escola forma, constrói cidadãos, a partir de valores, princípios, sentimentos e não bens palpáveis, mercadorias, restringindo-se ao nível da riqueza imaterial (Santos, 2007, p. 13).

Para Santos (2007), a gestão da escola pública precisa cumprir alguns requisitos a fim de ser considerada ponte

para a democratização das relações humanas na defesa da coisa pública como possibilidade de alteração no quadro de desigualdade social típico da sociedade capitalista. Entre os requisitos, podemos citar: trabalho em equipe com decisões coletivizadas envolvendo os sujeitos da comunidade escolar; criação de colegiados com autonomia; processos para escolha de gestores que precisam ser os mais democráticos possíveis; além da construção do projeto político-pedagógico pela comunidade escolar, do qual podem emergir outros projetos que possibilitem a atuação política, em especial dos alunos, visando melhorias naquela comunidade específica. Ainda assim, “todas essas medidas não significam que esteja assegurada a democracia, embora favoreçam consideravelmente relações mais humanas e solidárias, que podem contribuir para o aperfeiçoamento do homem” (Santos, 2007, p. 16).

Dessa forma, a democratização da gestão da escola básica não pode restringir-se aos limites do próprio estado, — promovendo a participação coletiva apenas dos que atuam em seu interior — mas envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir, por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento de educação escolar em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade (Paro, 1998, p. 7).

Logo, a função de gestor escolar requer ir além das atividades técnicas que são de sua competência, porque as questões burocráticas são importantes e precisam ser resolvidas sempre que necessitar, mas não merecem se sobressair às questões pedagógicas numa escala de prioridades. Estas últimas devem primar por uma formação cidadã crítica, em que os alunos se percebam como sujeitos advindos da escola pública e defendam permanentemente esse espaço dos desmandos de interesses de grupos privados mercantis, que almejam subordinar a escola pública aos ideais do mundo empresarial competitivo, excludente e defensor da meritocracia, como se todos tivessem as mesmas condições, o que não é possível numa sociedade capitalista como a realidade brasileira com ordem para muitos e progresso para poucos.

A gestão da escola pública orientada pelos princípios gerencialistas

O neoliberalismo consiste em um projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970 e se constituiu como uma proposta para superar o cenário caótico da economia. Suas propostas eram mais refinadas do que aquelas dos liberais clássicos, cujos defensores agora tinham outras ambições além da limitação estatal

nas decisões de compra e venda e disputas mercantis. A atual filosofia econômica, “mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista” (Harvey, 2011, p. 16).

A nova feição do liberalismo é composta por ambições mais claras em torno da centralização da economia nas mãos da classe burguesa, que perdera domínio com a democratização das relações sociais em âmbito internacional. Por isso, dizemos que o neoliberalismo apresenta aspectos mais refinados, uma vez que exalta aspectos do mundo empresarial, como rigorosidade das metas como padrão de excelência, e os expande para os setores sociais, como a educação. Isso se dá não só num viés mercantil, mas também com o tradicional exercício comercial, o qual possui uma lógica própria que não deve ser aplicada ao processo de formação de alunos, pois este merece ir além dos parâmetros quantitativos de formas fechadas utilizados com mercadorias.

Tal ideário se intensificou com o Consenso de Washington, realizado no ano de 1989, quando economistas de várias partes do mundo elaboraram estratégias

afinadas com propostas do mundo empresarial. O objetivo era que países em desenvolvimento, como o Brasil, pudessem desenvolver políticas públicas balizadas nessas estratégias; em sua maioria, elas estavam associadas ao benefício de grupos favorecidos social e economicamente, que historicamente influenciam as decisões governamentais. Assim, o neoliberalismo e, principalmente, as parcerias público-privadas se fortalecem no Brasil como uma de suas principais defensivas. Isso se deu por meio do documento intitulado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, que se tratava de um manifesto do qual emergiu uma nova relação entre Estado e sociedade na condução do bem público. Com a chegada das políticas neoliberais nos anos de 1990, bem como com a redefinição do papel do Estado, a educação começou a seguir a mesma racionalidade e adquiriu novos contornos na contradição entre o público e o privado (Kato, 2013).

Esse documento representa um esgarçamento do papel do Estado e realiza uma defesa dos princípios da administração gerencial advinda das empresas privadas, os quais devem ser referência para as ações da gestão pública e estendidos aos setores sociais como forma de melhorar a eficiência e apresentar resultados numéricos satisfatórios.

Assim, a esfera pública brasileira se adequou aos propósitos do gerencialismo, endeusando os índices como referência do trabalho, pois a administração pública gerencial teria maiores possibilidades de mensurar controle e resultados, já que ela “deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública” (“Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, 1995, p. 16). Logo, o discurso oficial à época, frisava que todos os setores públicos precisariam assumir no seu processo de trabalho os ditames da lógica gerencial como referência de atuação e gestão escolar. Isso gerou mudanças significativas, visto que o documento fazia uma crítica à Constituição Federal de 1988, caracterizando-a como um atraso para a sociedade brasileira do ponto de vista da condução da coisa pública, que deveria ser mais eficiente e moderna, algo que somente a lógica empresarial poderia possibilitar, caso fosse assumida pelo Estado.

O PDRAE realizava intensas críticas à gestão pública brasileira, taxando-a como ineficiente e causadora de todos os *déficits* sociais, porque em tese haveria recursos para realizar ações exitosas, mas não se tinha gestão competente para administrar de forma coerente; por isso, as mazelas

sociais seriam recorrentes no histórico do Brasil, segundo a lógica daqueles que defenderam essa proposta de reforma estatal.

O gestor da escola pública precisaria ter um novo perfil, diferente da proposta democrática garantida constitucionalmente, passando a assumir feições mais próximas à dos gerentes das multinacionais, num viés controlador, rígido, os quais sabem o que fazer para que o produto (alunos) seja valorizado no mercado, na lógica do gerencialismo “compreendido como sistema de descrição e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada” (Di Giovanni & Nogueira, 2015, p. 2).

Logo, o gestor escolar considerado competente seria aquele que assumisse as categorias da gestão privada na condução de suas ações, como controle do trabalho docente, padronização dos perfis de alunado de modo semelhante a mercadorias, planejamento focado nas metas e não no processo pedagógico, rigor no alcance de resultados numéricos, tratando-os como cumprimentos de manuais, e tantas outras que assemelhariam a escola a uma fábrica.

A escola passa a ser semelhança do mercado, enquanto “negócio” que precisa mostrar resultados satisfatórios para compensar os investimentos efetuados. Para tanto, no âmbito da escola, cabe ao gestor

conduzir esse processo numa visão gerencial (Dublante, 2009, p. 13).

A vertente gerencialista na gestão da escola pública passou a ser constante nos discursos oficiais orientados pelo PDRAE, assim como representa um posicionamento liberal assumido pelo Estado brasileiro, o qual compara formação de alunos com produção de mercadorias, na defesa falaciosa de manuais fechados, cartilhas, orientações formuladas por especialistas estratégicos, os quais seriam a solução para elevação dos índices educacionais nas avaliações em larga escala. Além disso, essa perspectiva preconizava que o aspecto pedagógico do trabalho do gestor pouco colaborava para o alcance desses resultados. Para os defensores desse documento, a incorporação da lógica privada no interior da escola básica seria essencial para obter avanços sociais, desconsiderando os problemas de uma realidade local, a exemplo de condições inadequadas das escolas, ausência de merenda escolar, material e tantas outras questões que interferem diretamente nos resultados avaliativos, mas não são critérios avaliados nos padrões pré-definidos das provas.

Além disso, tal manifesto culpabiliza o gestor escolar pelo alcance das metas propostas, como se todo o trabalho dependesse de uma única pessoa, o que é

não verdade. O gestor ocupa posição essencial para o êxito de uma escola sob sua responsabilidade, mas são necessários instrumentos e condições técnicas, pedagógicas e estruturais para que o trabalho possa ser materializado e, conseqüentemente, possa refletir nos números que representam indicativos. Ainda que estes, por si só, não deem conta de apresentar a realidade escolar.

Esses números são importantes para elaboração de políticas públicas educacionais, porque dão algumas direções, a exemplo do que acontece no cenário internacional e em âmbito local, no caso do “Pacto pela Educação do Pará”, que será analisado a seguir.

A gestão escolar sob direcionamento do setor privado no Pacto pela Educação do Pará

Os pactos na educação fazem parte do contexto histórico do Brasil em diferentes épocas e situações, sendo mais evidentes a partir da década de 1930, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Foram se refinando em governos subsequentes, com interesses e propostas distintos, sempre em nome do bem público, como ressalta Bresser-Pereira (2016).

Ainda de acordo com esse autor, os pactos políticos e, conseqüentemente, os pactos na área social reforçam os interesses

entre coalização de setores distintos, que se unem para execução de atividades em nome do bem público. Logo, tais pactos representam a realidade de momentos diferentes no Brasil, a junção de interesses de grupos distintos e o fortalecimento da atuação de setores privados junto à esfera pública, o que interfere no papel do Estado quando os pactos são firmados.

Um dos pactos mais recentes em âmbito federal foi o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), lançado na gestão de Dilma Rousseff (2011-2016), em 8 de novembro de 2012, que iria realizar investimento de R\$ 2,7 bilhões nos dois anos subsequentes para que as crianças brasileiras pudessem ser alfabetizadas em Língua Portuguesa e Matemática até os 8 anos de idade. Naquele momento, as 27 unidades federativas já haviam aderido, e este contava também uma participação inédita de todos os secretários estaduais de educação (“Governo investe R\$ 2,7 bilhões para alfabetizar crianças até oito anos”, 2012).

No estado do Pará, aqui tratado com maior destaque, o governo estadual lançou o “Pacto pela Educação do Pará”, que almejava elevar os resultados numéricos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), balizado na lógica de parcerias público-privadas firmadas entre o

governo e empresas privadas, em ações que seriam implantadas nas escolas públicas estaduais.

A organização desse Pacto foi orientada pelo Comitê Estadual e pelos comitês regionais criados via Decreto nº 694, de 26 de março de 2013, logo após o lançamento do Projeto. Tal decreto faz uma caracterização dos membros que iriam compor os Comitês, destacando que a presidência do Comitê Estadual seria exercida pelo então governador Simão Jatene, e os regionais seriam presididos por alguém vinculado à Secretaria da Educação.

A gestão desses comitês, em sua maioria, era composta por pessoas ligadas diretamente ao governo, de modo que o Estadual tem um total de 13 pessoas, sendo distribuídas da seguinte forma: 5 cadeiras estão ligadas diretamente ao governo por meio de secretarias; 1 (um) representante de Organismo Internacional, indicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que é parceiro no Pacto desde a formulação da proposta; 2 (dois) representantes de empresas que possuem autonomia para indicar seus representantes; 1 (um) representante da sociedade civil sem autonomia na escolha, porque este segmento é indicado pelo governador. Ou seja, há 9 possíveis votos afinados com os propósitos das empresas

privadas e da gestão pública estadual, demonstrando simetria na relação público-privada. Além desses, possuem votos no Comitê: 1 (um) representante da Assembleia Legislativa do Estado; 1 (um) Presidente da Federação dos Municípios do Estado do Pará (FAMEP); 1 (um) Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/PA); e 1 (um) representante da Universidade do Estado do Pará (UEPA).

Consideramos que, se o Pacto tem uma proposta democrática na deliberação das decisões, esse Comitê Estadual poderia ser mais bem equilibrado entre os grupos sociais com participação de gestores das escolas públicas, que iriam ajudar na implantação das ações, além de representante de pais e alunos com idade adequada. O número significativo de secretários poderá favorecer a tomada de decisões advinda do próprio governo, com pouca possibilidade do controverso, o que é saudável numa democracia.

Os comitês regionais possuem representantes de outros segmentos, mas não fogem à lógica dessa proposta de distribuição das cadeiras e da relação entre as esferas pública e privada. Tal composição sofreu algumas alterações por meio do Decreto nº 792, de 1º de julho de 2013, ampliando o número de cadeiras para 18 e fortalecendo o número de

associações municipais, como a do Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses (COIMP) e Associação dos Municípios do Nordeste Paraense (AMUNEP).

Nesse mesmo ano, foi publicado mais um decreto nesse marco regulatório do “Pacto pela Educação do Pará”, que impactou diretamente na gestão das escolas públicas. Assim como na lógica do PDRAE na esfera federal de 1995 que tomava a gestão como causadora das mazelas sociais educacionais na legislação estadual do Pará a gestão escolar virou alvo das ações gerenciais que foram tomadas como parâmetro para aqueles que desejassem assumir a gestão das escolas.

O Decreto nº 695, de 26 de março de 2013, “estabelece critérios para o exercício das funções de Diretores e Vice-Diretores das Escolas da Rede Estadual de Ensino a serem adotados pela Secretaria de Estado de Educação, e dá outras providências”, com o propósito de uniformizar o padrão de gestão no estado do Pará.

No Art. 2º, fica previsto que os gestores serão escolhidos por critérios estipulados pelas escolas da rede da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), mas não se cita quais seriam esses critérios ou pelos menos os parâmetros que a Escola e a Secretaria irão utilizar, deixando pouco claras as regras

estipuladas para que os possíveis pleiteantes ao cargo possam se preparar. Os critérios deveriam, em tese, conter elementos com foco no viés pedagógico e de formação política dos alunos, como propõe Paro (1998), que defende a gestão escolar como instrumento de mediação de formação de cidadãos em suas variadas vertentes, posição com a qual concordamos.

Também é proposto que o candidato tenha formação adequada com o previsto na Resolução nº 001/2010 do Conselho Estadual de Educação do Pará, que por sua vez, na seção VI, propõe critérios como a exigência de ser pedagogo ou licenciado com pós-graduação na área e ter pelo menos dois anos de experiência. Nesse ponto, em relação aos anos de experiência, há uma divergência em relação à Resolução, porque o Decreto no Inciso IV prevê exigência mínima de cinco anos de experiência em escolas da rede estadual de ensino, o que dá pouca possibilidade de atuação para aqueles recém-egressos no serviço público. Assim, o marco regulatório do Pacto coaduna-se à ideia de gerencialismo apresentada por Di Giovanni e Nogueira (2015), a qual faz uso das categorias da gestão privada, como exclusão, competição e produção na lógica mercantil, sem levar em consideração os aspectos pedagógicos e/ou

comprometimento do candidato com a realidade da escola que almeja gerir.

Há ainda outros critérios que os candidatos a gestor e vice-gestor das escolas estaduais devem preencher num sistema pautado pelo sistema gerencialista, com provas e cursos técnicos, o que em parte deve estar presente na carreira desses profissionais. Destacamos também os aspectos contraditórios do decreto mencionado, pois, ao mesmo tempo em que diz que as escolas adotarão seus critérios individuais, determina exigências para os concorrentes aos cargos.

Em relação aos princípios democráticos constitucionalmente previstos para a educação pública, identificamos que há ausência, por exemplo, de eleição direta realizada pela comunidade escolar ou instrumentos similares, os quais, de acordo com Santos (2007), seriam indicativos de democratização das relações. De acordo com essa autora, a gestão democrática não é algo pronto, proposto em manuais, e só pode ser materializada no cotidiano das contradições da escola; portanto, sempre é um processo contínuo.

Assim, o marco regulatório desse Pacto traz consequências para a educação pública paraense, particularmente para a gestão das escolas estaduais, com condução das ações sob forte influência

dos próprios governantes e intensa participação de representantes da iniciativa privada, a qual possui uma lógica própria dos processos de gestão, que não deve ser transportada em sua íntegra para um espaço de formação de pessoas, como a escola.

Considerações finais

O “Pacto pela Educação do Pará” possui uma base pautada no sistema de parcerias entre o Estado e setores da sociedade – o que inclui empresas privadas –, a fim de que juntos possam elaborar ações para as escolas públicas. Essas ações devem culminar na elevação dos resultados numéricos do IDEB, os quais são sinônimo e principal parâmetro de qualidade para o discurso oficial.

O marco regulatório analisado é composto por três decretos que apresentam a composição dos comitês capazes de decidir sobre os rumos das ações educacionais no Estado do Pará. Assim, identificamos intensa participação da iniciativa privada, com autonomia para escolha dos seus representantes; esse processo difere dos representantes da sociedade civil, cujo número é bem inferior, além de este ser indicado pelo presidente do Comitê (governador), o que aponta para a possível submissão da esfera pública à privada.

Sabemos que muitos decretos podem salvar vidas, a exemplo daqueles decorrentes de situações emergenciais, como catástrofes – que requerem tomada de decisão por parte dos governantes para que o caos não seja maior –, embora sua essência tenha um viés autoritário, porque não decorre de diálogo com instâncias deliberativas, como ocorre em geral nas leis. Em nossas análises e a partir das interlocuções com as referências, não foi possível identificar teor emergencial na publicação dos três decretos, que poderiam conter maior participação social na sua formulação, ou de legislação complementar.

No caso específico em análise, os decretos deveriam ter critérios mais transparentes e detalhados para uma seleção justa dos pleiteantes aos cargos de direção das escolas públicas estaduais, porque há condições nos documentos e poucos elementos que favoreçam processos democráticos para um cargo que conduzirá um espaço de formação de cidadãos.

Além disso, há um direcionamento para que os gestores escolares possam ter um perfil mais afinado com a figura do gerente, que cobra, monitora e cumpre metas, de modo que a excelência de seu trabalho começa pelos critérios de escolha dos profissionais afeitos à lógica

gerencialista que adentrou a educação pública paraense, pelo menos no que se refere à legislação analisada.

O gestor escolar tem papel de destaque na escola sob sua responsabilidade, mas não é o protagonista e não merece ser culpabilizado por todos os êxitos ou fracassos da instituição, visto que é pertinente que seja um profissional comprometido com a realidade local e precisa dividir o trabalho com uma equipe também comprometida, para não incorrer no erro de práticas autoritárias e tradicionais.

Reiteramos que o gestor escolar deve possuir algumas características técnicas pertinentes para a condução de seu trabalho, mas que elas não se sobreponham aos interesses pedagógicos: de diálogo constante com a comunidade escolar; de proximidade dos alunos, para que estes não tenham medo da figura do gestor e possam vê-lo como alguém disposto a colaborar com seu progresso; de receptividade com a comunidade escolar; e outros ainda, que possam lhe assegurar condições de condução de um trabalho harmonioso e prazeroso. Essa postura tem que ser distanciada do perfil de gerente das empresas, cuja lógica é diferente daquela das escolas, embora os defensores do neoliberalismo queiram assimilar a escola às empresas. Ainda é possível, portanto,

encontrarmos instrumentos de resistências na defesa constante do bem público enquanto espaço que forma para a vida, e não somente para os treinos dos vestibulares.

A escola pública paraense vem passando por desafios constantes, como a penetração de princípios gerencialistas que almejam transformá-la em depósito de fabricação de mercadorias, como funciona nas empresas privadas. Por esta razão, é necessário haver uma defesa permanente da gestão democrática como instrumento de resistência aos desmandos do capital, porque escola e empresa possuem lógicas distintas, e é dever da escola denunciar quando pretendem colocar o lucro acima dela.

Referências

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto, PT: Porto Editora.

Bresser-Pereira, L. C. (2016). O Pacto que não houve. In Bresser-Pereira, L. C. *A construção política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado* (3a ed.). (pp. 352-385). São Paulo, SP: Ed. 34.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Recuperado de: <https://tinyurl.com/be9lgsg>

Decreto n. 694, de 26 de março de 2013 (2013, 1 de abril). Institui o Comitê de Governança Estadual e os Comitês de Governança Regionais do Pacto pela

Educação do Pará, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*, caderno 1. Recuperado de: <https://tinyurl.com/yyfapnb4>

Decreto n. 695, de 26 de março de 2013 (2013, 1 de abril). Estabelece critérios para o exercício das funções de Diretores e Vice-Diretores das Escolas da Rede Estadual de Ensino a serem adotados pela Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências *Diário Oficial do Estado do Pará*, caderno 1. Recuperado de: <https://tinyurl.com/yyfapnb4>

Decreto n. 792, de 1º de julho de 2013. (2013, 3 de julho). Altera o Decreto nº 694, de 26 de março de 2013. *Diário Oficial do Estado do Pará*, caderno 1. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y57ggn5w>

Dublante, C. A. (2009) *Gestão escolar: fundamentos e práticas em escolas da rede municipal de ensino de São Luís – MA* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Maranhão, Maranhão.

Governo investe R\$ 2,7 bilhões para alfabetizar crianças até oito anos. (2012, 8 de novembro). Recuperado de: <https://tinyurl.com/yxaegoqe>

Di Giovanni, G., & Nogueira, M. A. (2015). *Dicionários de Políticas públicas*. São Paulo, SP: Editora Unesp.

Harvey, D. (2011). *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo, SP: Boitempo.

Hora, D. L. (2010). *Gestão educacional democrática*. Campinas: Alínea.

Kato, F. B. G. (2013). *A Nova Política de Financiamento de Pesquisas: reforma no Estado e no novo papel do CNPq* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de São Carlos, São Paulo.

Lüdke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, SP: EPU.

Marx, K. (2008). *Contribuição à crítica da economia política* (2a ed.). São Paulo, SP: Expressão Popular.

Pacto pela Educação no Pará é lançado com o apoio do BID. (2013, 26 de março). Recuperado de: <https://tinyurl.com/y2mvpc54>

Paro, V. H. (1998). A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In *Anais do V Seminário Internacional Sobre Reestruturação Curricular* (pp. 1-8). Porto Alegre, RS: SMED.

Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. (1995). Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado.

Resolução n. 001, de 05 de janeiro de 2010. (2010, 5 de janeiro) Dispõe sobre a regulamentação e a consolidação das normas estaduais e nacionais aplicáveis à Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino do Pará. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y5onqw3n>

Santos, T. F. A. M. (2007). *Conversas impenitentes sobre a gestão da educação*. Belém, PA: Editora UFPA.

Santos, T. F. A. M. (2012). Gestão educacional e qualidade do ensino. Reflexões e práticas atuais. In Santos, T. F. A. M., & Lima, F. W. C. (Eds.). *Versus e reversus da gestão das políticas educacionais* (pp. 11-28). Belém, PA: Ponto Press.

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas.

ⁱ Pesquisa financiada pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará - FAPESPA/UFPA.

Informações do artigo / Article Information

Recebido em : 07/10/2020
Aprovado em: 03/11/2020
Publicado em: 04/12/2020

Received on October 07th, 2020
Accepted on November 03th, 2020
Published on December, 04th, 2020

Contribuições no artigo: Os autores foram os responsáveis por todas as etapas e resultados da pesquisa, a saber: elaboração, análise e interpretação dos dados; escrita e revisão do conteúdo do manuscrito e; aprovação da versão final publicada.

Author Contributions: The author were responsible for the designing, delineating, analyzing and interpreting the data, production of the manuscript, critical revision of the content and approval of the final version published.

Conflitos de interesse: Os autores declararam não haver nenhum conflito de interesse referente a este artigo.

Conflict of Interest: None reported.

Orcid

Cassio Vale



<http://orcid.org/0000-0002-8956-4536>

Gilmar Pereira da Silva



<https://orcid.org/0000-0001-9814-9089>

Francisco Williams Campos Lima



<https://orcid.org/0000-0002-4753-6422>

Como citar este artigo / How to cite this article

APA

Vale, C., Silva, G. P., & Lima, F. W. C. (2020). Mais Gerente e menos Gestor: uma análise do marco regulatório direcionado à gestão da escola pública paraense. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, 5, e10666. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10666>

ABNT

VALE, C.; SILVA, G. P.; LIMA, F. W. C. Mais Gerente e menos Gestor: uma análise do marco regulatório direcionado à gestão da escola pública paraense. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, Tocantinópolis, v. 5, e10666, 2020. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10666>