



CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA DE GESTÃO ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO

Carla Cristina de Moura Cabral
carlynhaufpe@hotmail.com

RESUMO: O presente estudo é um recorte de minha dissertação, trata-se, portanto, de uma pesquisa científica em andamento do curso de mestrado da Universidade Federal de Pernambuco. Tem como objetivo principal analisar os processos de continuidades e descontinuidades da política de gestão escolar na rede estadual de Pernambuco. A partir de um levantamento documental fará uma abordagem no espaço tempo acerca das políticas voltadas para o contexto da gestão escolar em nível do sistema educacional estadual sob a luz da abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball e Richard Bowe. Teremos como base de fundamentação e discussão teórica, autores como Bobbio (1992), Lingard (2004), Moraes (2002), Peroni (2006), Duarte e Oliveira (2005), Paro (2003), Storer (2002), dentre outros cujas contribuições são de fundamental importância para a problemática em debate.

PALAVRAS-CHAVE: Continuidades. Descontinuidades. Política de Gestão Escolar. Pernambuco.

ABSTRACT: Therefore This study is part of my dissertation, it is an ongoing scientific research masters course at the Federal University of Pernambuco. Its main objective is to analyze the processes of continuities and discontinuities of school management policy in state of Pernambuco. From a documentary survey will make an approach in space-time on policies geared to the context of school management in the state educational system in light of the policy approach of Stephen Ball and Richard Bowe

cycle level. We as a basis for reasoning and theoretical discussion, authors such as Bobbio (1992), Lingard (2004), Moraes (2002), Peroni (2006), Duarte and Oliveira (2005), Paro (2003), Stoer (2002), among others whose contributions are of fundamental importance to the issue under discussion.

KEYWORDS: Continuities. Discontinuities. School Management Policy. Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

Vislumbra-se hoje no Brasil um contexto marcado por muitas transformações, sejam as de caráter político, econômico ou social, cujas consequências vão proporcionar um novo panorama para a educação, pois esta é pensada e adequada em função das instâncias anteriormente citadas. Dentre essas mudanças, que vão perpassar o campo da educação, se pode pontuar: uma alteração desde os seus objetivos, a sua proposta curricular, os programas e projetos, a formação docente e mais intensamente a sua organização político- administrativa, que neste caso é a gestão.

Diante deste cenário, há necessidade de se compreender a evolução das propostas desenvolvidas nos diferentes locais do país no que tange à elaboração dessas políticas voltadas à gestão escolar, materializada na formatação de seus planos, programas e projetos que regem os atuais sistemas de ensino.

Assim, surge a presente pesquisa que busca desenvolver um estudo acerca dos processos de (Des) Continuidades da Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Pernambuco. O estudo visa responder as seguintes questões: Que ações, deliberações ou determinantes legais foram desenvolvidas no decorrer nos últimos anos após LDB (1996 a 2013) e como estas contribuíram para o debate e legitimação da democratização da Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco? Para tal, nossa pesquisa terá como base de análise as normas e decretos que foram sendo elaborados para nortear a prática dos gestores escolares do estado.

Pesquisar sobre o tema que envolve a Política de Gestão Escolar, especificamente na Rede Pública de Ensino de Pernambuco, ainda requer maiores

esclarecimentos e apreensões, pois o debate da Gestão Escolar trata-se de uma área bem explorada, mas que sempre necessita de novas contribuições, pois à medida que o tempo passa, surgem também novas demandas de estudo.

Para melhor sistematizar e concretizar a presente investigação foram traçados alguns objetivos. Seu objetivo geral é analisar os processos de (Des) Continuidades da Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco. E os objetivos específicos, que são: (1) Aprofundar os estudos sobre a relação da Gestão Escolar em Redes Públicas de Ensino com a democracia; (2) Analisar a evolução histórica das propostas voltadas para a Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco no período de 1996-2013, esse objetivo buscará identificar quais foram as principais deliberações e/ou alterações efetuadas na proposta de gestão escolar da rede no período supracitado; (3) Analisar o Contexto da Influência e o Contexto do Texto, propostos pela abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball da Política de Gestão Escolar da Rede.

Por fim temos o objetivo (4) Comparar a partir da análise dos documentos legais em que medida houve momentos de continuidade ou não no que concerne a busca pela Gestão Democrática Escolar na Rede Estadual de Pernambuco e qual perspectiva de democracia vem sendo defendida em suas propostas. Se uma democracia voltada para o alargamento dos direitos e bem estar social, de caráter progressista ou uma democracia liberal, voltada para a livre iniciativa e a serviço de outros ideais.

O interesse em analisar a problemática da (Des) Continuidades da Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco é fruto de inquietações que surgiram na graduação no curso em Pedagogia pelas leituras e debates realizados nas disciplinas voltadas à discussão sobre gestão escolar no contexto macro e micro. Outro fator de igual importância para se dá ênfase a este tema, se deu pelo fato de já ter desenvolvido estudos nessa linha de pesquisa durante a Iniciação Científica.

As experiências obtidas na produção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da graduação em Pedagogia, no ano de 2009, também contribuíram para o nosso envolvimento nesta linha de pesquisa.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 A conjuntura Sociopolítica e Educacional no Brasil após os anos de 1990: um olhar a partir da Reestruturação e Reforma no Papel do Estado

Com o processo de redemocratização, a partir dos anos de 1980, o Brasil enfrentava algumas crises oriundas da ditadura militar, dos efeitos causados por esta em função das repressões enfrentadas pela maioria da população e do novo sistema econômico em ação caracterizado pelo capitalismo financeiro. Precisava, portanto, entrar na corrida para superar o “tempo perdido” e conseqüentemente, o “tardio desenvolvimento”.

Conforme Peroni (2006) a estratégia foi, portanto, reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise, cabendo ao mercado superar as falhas do Estado. Assim, a lógica do mercado deveria prevalecer inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. Esse novo modelo de atuação ou papel do Estado é denominado de Estado Mínimo.

É importante frisar, segundo Harvey (1989) que o Estado Mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais, pois na realidade, é o Estado máximo para o capital, pois, de um lado, ele é chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação, mas, de outro, tem que criar um “bom clima de negócios para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter a fuga de capital para pastagens mais verdes e criativas”.

Diante desse contexto, entra em cena a atuação da lógica neoliberal para a manutenção dessa nova realidade que busca modificar drasticamente os temas e valores compartilhados (MORAES, 2002). Através de uma lógica de mercado, transfere toda a sua organização e dinâmica para as demais esferas sociais. A narrativa neoliberal, para a reforma dos serviços públicos, aponta a supremacia do mercado como mecanismo alocador de recursos (eficiência), distribuição de bens, serviços e rendas e também como gerador de justiça, igualdade, liberdade. Logo, cabendo ao Estado apenas as menores intervenções e regulações.

Com base nessas narrativas, a proposta neoliberal cada vez mais amplia sua ação de coesão social e imposição, garantindo maior poderio e domínio em qualquer esfera

da sociedade, seja esta na política, economia, saúde e educação. Moraes (2002) afirma que a intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista como intrusão indevida e no máximo tolerada. O fato é que os agentes públicos estão funcionando como se fossem o mercado, modelado pelos padrões de empresas privadas.

2.2 A Política Educacional Brasileira em meio aos efeitos da Globalização e do Neoliberalismo: Um olhar a partir do global e do local

A partir dos anos de 1990 começa a ser implantada com mais intensidade em nosso país uma nova configuração política, administrativa e econômica. Surge, então, uma nova forma de operacionalizar a máquina pública, a qual foi denominada de Modernização do Estado, cujas características básicas se baseavam na implementação de reformas estruturais, privatização, liberalização de importações, desregulamentação da economia e o corte nos gastos públicos. Assim, esses novos rumos, vão causar efeitos diretamente no campo educacional, na qual o país começa a viver um intenso processo de reformas educacionais, cujas mudanças vão alterar as ações e medidas do sistema em curso.

Esse período é também marcado por uma organização com tendências singulares, do ponto de vista das práticas até então vivenciadas. Nesse sentido, segundo Libâneo (2007) os acontecimentos do mundo afetam diretamente a educação seja esta de nível escolar ou não, desde a formação do profissional docente, os objetivos e prioridades da escola assim como os seus interesses, necessidades e valores.

Conforme Duarte e Oliveira (2005) o contexto atual, marcado pelo processo de globalização da economia, da política e da cultura, trouxe como consequência a flexibilização e a descentralização nas relações sociais, fato esse que tem resultado direto na esfera educacional, visto que ela também vem sendo evidenciada pelas mesmas tendências da nova estrutura social.

A política educacional, nesse contexto, sofre então alterações nas suas orientações tendendo a responder às demandas crescentes de maior integração social das populações vulneráveis ao mesmo tempo em que deve formar a força de trabalho apta

aos novos processos. Com isso, constatamos uma sedimentação entre educação e desenvolvimento econômico, seguindo alguns ditames: ajustamentos fiscais, maior eficiência e adequação aos objetivos macroeconômicos (DUARTE E OLIVEIRA, 2005).

Diante dessa realidade, surgem algumas mudanças que vão afetar diretamente os sistemas escolares e suas relações cotidianas. Em meio a essas mudanças, torna-se visível na atualidade uma necessidade por profissionais polivalentes, dinâmicos, eficientes, competitivos e que busquem a maximização dos lucros e da produtividade para o interior dessas instituições. Essa lógica já faz parte do cotidiano das escolas de nível básico como também das instituições de ensino superior. Nela, persiste o enfoque gerencial, voltado para o cliente e para os resultados; onde, o sistema educacional passa a se tornar reflexo dessa nova lógica disseminada pelo capital neoliberal ou flexível.

Segundo Silva e Silva (2009) os propugnadores do desenvolvimento econômico buscaram na educação escolar uma aliada para satisfação de seus interesses, ou seja, da maximização dos seus lucros, disseminando a ênfase na escola como instituição provedora da competência técnica do trabalhador, visando à produção de riquezas para o país. Para essas autoras a educação do (futuro) trabalhador assume uma dimensão redentora, à medida que se torna requisito fundamental para o ingresso do Brasil no mercado competitivo da economia global.

Bonal e Dale (*apud* Stoer, 2002) afirmam que a educação passou então a ser reconceptualizada como uma empresa, isto é, os serviços educacionais são re-significados como trocáveis através de mercado, na qual a ideia da atividade educativa surge como uma mercadoria potencialmente susceptível de troca. E ainda segundo Stoer (2002) temos essa ideia de educação como uma mercadoria, juntamente com a regulação da educação pelos mercados educativos, como por exemplo, a atuação da Organização Mundial do Comércio – OMC, Fundo monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial - BM.

Para Lingard (2004) a produção das políticas em educação não é apenas moldada por essas novas estruturas dentro das nações, mas também pelo surgimento de estruturas políticas supracionais. A política educacional tornou-se um elemento da

política econômica, emoldurado por uma versão concentrada e rearticulada microeconomicamente da teoria do capital humano, ligada à estrutura mutável das economias e dos mercados de trabalho nas nações pós-industrializadas.

Assim, os sistemas educacionais reestruturados foram invadidos pela cultura da performatividade, através da imposição de indicadores de desempenho e de uma organização de caráter transnacional, cujo modelo base preza para o discurso da eficácia econômica. E, portanto, os valores culturais e a busca pela qualidade total, estão passíveis de quaisquer prioridades. Em contraste com a educação da tradição de bem-estar público centrado no Estado, esta educação desenvolve-se através de tecnologias políticas baseadas na trilogia “mercado, gestão e performatividade”. A performatividade, sustenta Ball *apud* Stoer (2002), é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação.

Quando nos referimos às políticas públicas sociais e especialmente a de cunho educacional na atualidade, percebemos o quanto esta é influenciada pela lógica da sociedade vigente. Pois, enquanto o empresariado domina os espaços públicos com a sua lógica de mercado e mantém garantido, a partir da liberdade de escolha e de oferta, seus exorbitantes lucros, a sociedade vai perdendo seu espaço de reivindicação, de direito básico constitucional e de ampliação do bem estar social.

Com o aprofundamento dos efeitos dos mercados globais sobre a educação intensificam-se o sucateamento e a precarização das instituições educacionais em face do corte de gastos e as políticas de reestruturação produtiva e estatal. O que se pode notar é que a reestruturação educacional acaba se tornando resultado da globalização neoliberal, fruto da correlação de forças entre os interesses sociais e os interesses de mercado.

2.3 Democracia e a Gestão Escolar

Com a institucionalização de novas deliberações e novas exigências para o campo educacional a partir Constituição Federativa do Brasil de 1988 e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, passamos a vivenciar a

defesa de relações democráticas na educação, seja nas escolas e nos sistemas educacionais.

Contudo, é importante destacar que tanto essas novas ações para o interior da escola surgem com o intuito de democratizar esse espaço, torná-lo mais acessível e participativo, garantindo a atuação de diferentes sujeitos e proporcionando suas ações como protagonistas do sistema e do processo, como podem estar voltadas para a manutenção da lógica vigente, que usa a democracia como alimentadora de suas exigências, tal como alienação, manutenção da burocratização e subordinação.

A democracia pode ocorrer em diferentes sentidos ou tipos, tal como a democracia direta, (chamada democracia pura), onde o povo expressa a sua vontade por voto direto em cada assunto particular, e a democracia indireta (chamada democracia representativa), onde o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram. Ela pode estar a serviço da manutenção do poder ou para a sua transformação, com fundamentos mais progressistas e de alargamento da participação.

Nesta perspectiva, Paro (2003) destaca que democracia é, antes de tudo, fazer com que todos tenham os mesmos direitos. Ainda conforme esse autor, a democracia enquanto valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupo de pessoas é um processo globalizante que deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não podendo dessa forma, haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la.

Segundo Bobbio (1992) democracia trata-se de um conjunto de regras que permitem a mais ampla e mais segura participação da maior parte dos cidadãos, podendo esta ser de forma direta ou de forma indireta nas decisões políticas. Ele ainda nos ressalta que a característica fundamental da democracia consiste na visibilidade ou transparência do poder, uma vez que falar em democracia corresponde a um governo de poder visível.

Acerca dessa realidade no que se refere ao contexto educacional, para que a instituição escolar torne-se democrática, suas ações devem ser descentralizadas e

voltadas para a realidade e interesse da comunidade escolar, com garantias de participação dos diferentes sujeitos e atores nas decisões porque passa a escola.

Com base nessas considerações, ressaltamos que uma escola é considerada de base democrática quando ela se baseia nos princípios democráticos da educação, em especial na democracia participativa, dando direitos de participação iguais para os envolvidos em seu contexto. Conforme cita Paro (2003, p. 17) “A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar”.

Paro ainda salienta que:

a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, sendo necessário prevê mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (PARO, 2003, p. 46).

Diante desse enfoque percebemos que a gestão democrática traz consigo a necessidade de uma postura descentralizada, onde todo o coletivo, juntos e sincronizados garantam a qualidade do processo educativo. Essa gestão democrática na escola é considerada como um processo de construção da cidadania emancipatória, mas para que esta ocorra de fato, são necessários elementos tais como, a autonomia, participação, transparência e horizontalidade.

3. METODOLOGIA

A metodologia terá caráter qualitativo, pois segundo as concepções de Minayo (1994), responde a uma série de questões muito particulares e trabalha com um universo de significados, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo de relações, dos processos e dos fenômenos.

Segundo Chizzotti (1998) as pesquisas qualitativas, diferentemente das pesquisas positivistas e experimentais, se empenham em mostrar a complexidade e as

contradições de fenômenos, a imprevisibilidade e a originalidade criadora das relações interpessoais e sociais. Essas pesquisas valorizam aspectos qualitativos dos fenômenos, expõem a complexidade da vida humana e evidenciam significados ignorados da vida social.

3.1 O Ciclo de Políticas no estudo das Políticas Educacionais

Enfocaremos neste trabalho, a perspectiva de análise de política proposta pela abordagem do Ciclo de Políticas (*policy cycle approach*) de Stephen Ball e Richard Bowe (1992). Tal abordagem tem sido muito utilizada em diferentes contextos como referencial teórico-analítico para análise das políticas. Conforme González e Paz (2013) essa epistemologia de política educativa se baseia numa perspectiva pós-estruturalista, a partir de um método que podemos denominar de estudos de trajetórias de políticas. A mesma capta as formas pelas quais as políticas se desenvolvem, evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, juntamente com suas incoerências.

A epistemologia do ciclo de políticas ou estudos de trajetórias de políticas está composta ou inclui a existência de cinco contextos ou arenas de ações. São eles: o contexto de influência, o contexto da produção de texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados/efeitos e o contexto de estratégia política. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresentam arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas.

No nosso caso, optaremos pela abordagem do ciclo de políticas como metodologia de análise, todavia, em nosso estudo, por sua natureza (pesquisa documental) serão investigados como meio para subsidiar a análise da Política de Gestão Escolar em Pernambuco, apenas os dois primeiros contextos presentes neste método, pois estes já conseguem responder as demandas presentes em nossa investigação, tal como o contexto de influência e o contexto da produção do texto.

3.2 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa será de caráter documental no sentido de identificar o que foi desenvolvido no espaço-tempo, em termos de documentos legais e oficiais em relação

aos planos e projetos voltados para a Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco.

Para Godoy (1995) a pesquisa documental representa uma forma que vem trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas, uma vez que os documentos constituem uma rica fonte de dados. Portanto, o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental.

A pesquisa documental é também apropriada quando queremos estudar longos períodos de tempo, buscando identificar uma ou mais tendências no comportamento de um fenômeno. Como nos esclarece Gil (2006), esse tipo de pesquisa visa identificar todo o conhecimento disponível sobre o assunto investigado, exigindo além do material contido em bibliotecas, a exploração dos mais diversos tipos de arquivos existentes, tais como documentos, relatórios, fichas, uma vez que na pesquisa documental, as fontes são muito diversificadas e dispersas. Vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Para a abordagem analítica dos dados, ou seja, seu tratamento, faremos uma análise dos contextos de influência e da produção do texto baseada no ciclo de políticas.

4. REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e Sociedade: por uma teoria política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 1998.

DUARTE, Adriana. OLIVEIRA, Dalila. **Política Educacional como política social: uma regulação da pobreza**. Revista Perspectiva, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.

GONZÁLEZ, Silvia Novick de Sénen. PAZ, Isabel Vilella. Las Políticas educativas como textos y como discursos: El enfoque de Stephen Ball. In.: TELLO, César. **Epistemologías de la Política Educativa: Posicionamientos, perspectivas y enfoques**. 1. Ed. – Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1989.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LINGARD, Bob. **É e não É: Globalização Vernacular, Política e Reestruturação Educacional**. In. BURBULES, Nicholas C. TORRES, Carlos A. **Globalização e Educação: perspectivas críticas**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

MORAES, Reginaldo C. **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideologia e redefinição das relações Estado – Sociedade**. Ed. e Soc., Campinas v. 23, n. 80 setembro/2002.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. Ed. São Paulo: Ática, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In.: PERONI, Vera Maria Vidal. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização Neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SILVA, Maria Vieira. SOUZA, Silvana Aparecida. **Educação e Responsabilidade Empresarial: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional.** Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009.

STOER, Stephen R. **Educação e globalização: entre regulação e emancipação.** Revista Crítica de Ciências Sociais. n° 63, Outubro, 2002. Pág. 33-45.