

Políticas de responsabilização e gestão escolar na educação básica brasileira

Dalila Andrade Oliveira

Lívia Fraga Vieira

Maria Helena Augusto

Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

Nosso objetivo é identificar as dificuldades atuais do trabalho do diretor escolar para atender às expectativas quer da comunidade escolar, quer da administração educacional, a partir de pesquisas, destacando-se o *survey*, “O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil”, iniciado em 2009. Mostra-se que as exigências de construir coletivamente a gestão escolar, motivadas pelas reformas dos sistemas escolares das duas últimas décadas, acontecem ao mesmo tempo que as escolas devem responder aos imperativos das políticas de responsabilização, que associam resultados às premiações dos docentes e das escolas. Responsabilizados pelo alcance dos melhores índices de desempenho escolar, os diretores atuam num campo de tensões entre a autonomia e o controle.

Palavras-chave: Gestão escolar. Políticas de responsabilização. Educação básica.

Accountability policies and school management in Brazilian basic education

Our goal is to identify the current difficulties of school principals in meeting expectations either of the school community or of the educational administration, based on research data, especially that from the survey, "Teachers' Work in Basic Education in Brazil", begun in 2009. It is shown that the demands of collectively building school management occur at the same time as schools must respond to the imperatives of accountability policies, which associate results with awards for teachers and schools. Identified as primarily responsible for achieving the best levels of school performance, school principals work in an arena of tensions between autonomy and control.

Keywords: *School management. Accountability policies. Basic education.*

Políticas de responsabilización y gestión escolar en la educación básica brasilera

Nuestro objetivo es identificar las dificultades del trabajo del director escolar para atender las expectativas, ya sean de la comunidad escolar o de la administración educacional, a partir de investigaciones entre las que se destaca el survey "O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil" [El Trabajo Docente en la Educación Básica en Brasil], iniciado en 2009. Se muestra que las exigencias de construir colectivamente la gestión escolar, debido a las reformas de los sistemas escolares de las dos últimas décadas, tienen lugar al mismo tiempo que las escuelas deben responder a los imperativos que conllevan las políticas de responsabilización, que asocian resultados a las premiaciones de los docentes. Responsabilizados por alcanzar los mejores índices de desempeño escolar los directores actúan en un campo de tensiones entre la autonomía y el control.

Palabras-clave: *Gestión escolar. Políticas de responsabilización. Educación básica.*

Introdução

A função de diretor escolar nas duas últimas décadas sofreu muitas mudanças em razão de reformas que tiveram como objetivo emprestar maior flexibilidade à gestão dos sistemas educativos.

Buscaremos descrever algumas dessas mudanças, especialmente no Brasil, bem como identificar as principais dificuldades do trabalho do diretor como profissional da educação. As exigências cada vez mais crescentes de construir coletivamente a gestão escolar acontecem ao mesmo tempo que devem responder aos imperativos trazidos pelas políticas de prestação de contas e responsabilização.

Considera-se que a natureza e o desenvolvimento do trabalho do diretor escolar, como um profissional da educação, apresentam-se de forma contraditória com a sua condição de trabalhador. Tal situação tem sido uma das fontes de tensões no exercício da gestão escolar na educação básica.

A literatura específica em administração educacional tem apresentado relativo consenso de que houve mudanças no perfil do diretor escolar. (Valerien, 1993; Oliveira, 2002 e 2004; Lessard, 2004; Ball, 2004; Cattonar, 2006; Barroso, 2007; Tenti Fanfani, 2007; Souza, 2008)

Tais mudanças são identificadas como resultado de alterações na rotina administrativa das escolas, a partir de medidas descentralizadoras na gestão educacional, muitas delas como resultado de reformas de orientação gerencial que impõem novas exigências, antes não presentes no cotidiano escolar, que acarretam sobrecarga de trabalho ao diretor. O argumento dessas reformas é de que o perfil do diretor mudou ou deveria mudar, para poder acompanhar as recentes transformações ocorridas na educação e no mundo. Considera-se que a escola deve acompanhar a dinâmica das organizações empresariais e nesse sentido deve adotar formas mais flexíveis de organização e gestão. A descentralização é compreendida, nesse contexto de reforma, como uma necessidade de imprimir racionalidade à gestão escolar, dando origem à adoção de medidas de caráter gerencial, inspiradas no modelo das empresas privadas. (Barroso, 2007)

A expressão Estado gerencial passou a descrever uma nova forma de gestão em que a centralidade na obrigação de se alcançarem determinados resultados leva a dinâmica do sistema a um modelo de concorrência entre estabelecimentos, onde fatores como a remuneração dos docentes são colocados como dependentes do desempenho dos alunos. Ocorre uma centralidade dos sistemas de avaliação a partir desse processo. (Afonso, 2010)

Contudo, essa é uma questão complexa, pois as mudanças ocorridas na gestão escolar são também resultantes de processos de democratização da educação que visam a maior transparência, participação e coletivização da vida escolar. No caso

do Brasil, isso tem uma replicação direta na mudança da legislação educacional brasileira.

O presente texto pretende discutir essa relação complexa, às vezes contraditória, e demonstrar, por meio de dados do *survey* “O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil” (TDEBB), como os diretores têm enfrentado dificuldades em seu trabalho para atender às expectativas que são depositadas sobre eles, quer pelos docentes na sua atuação profissional, quer pela administração educacional, quando lhes exigem o papel de gestor de suas políticas, quer pela comunidade por meio de suas cobranças em relação ao desempenho da escola.

O *survey* foi iniciado em 2009 e coordenado pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (Gestrado) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Envolveu oito grupos de pesquisa de outras universidades públicas, em sete Estados, no Brasil. Esta pesquisa abrangeu 8.795 docentes em exercício em escolas públicas de educação básica nas capitais e em 28 municípios dos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte, Pará, Paraná e Santa Catarina. O objetivo foi conhecer e analisar o trabalho docente e os diferentes aspectos que o constituem (quem são os atores das escolas de educação básica, o que fazem e em que condições desenvolvem o seu trabalho), buscando identificar e analisar as mudanças provocadas pelas políticas educacionais mais recentes, no que concerne às condições de trabalho, formação e carreira profissional. (Oliveira; Vieira, 2010)

A gestão como foco das políticas educativas do final do Século XX

A partir da última década do século XX, entrou em curso um processo de reformas na educação brasileira em âmbito federal, estadual e municipal, que atuaram sobre diferentes dimensões dos sistemas escolares e das escolas: na organização escolar com as mudanças nos currículos e na avaliação; no financiamento da educação que passou a ser mais descentralizado fazendo com que o diretor escolar buscasse captar recursos para a escola de forma direta e indireta; na administração dos sistemas públicos de ensino com a descentralização, resultando no repasse de rotinas que antes estavam em postos intermediários do sistema (como as superintendências regionais) para dentro da escola. O trabalho do diretor ficou mais complexo em termos administrativos e contábeis, pois passou a administrar várias contas bancárias oriundas de diferentes fontes de recursos destinados a diversos programas e projetos desenvolvidos na escola.

As reformas educacionais dos anos 1990 tiveram como primeiro foco a gestão escolar, mas essa não foi uma peculiaridade da reforma brasileira, pois, como

afirma Ball (2002), essa foi uma tendência observada internacionalmente. Segundo esse autor, com base na literatura existente até os anos 1990, é possível verificar os aspectos que demonstram as mudanças que estariam ocorrendo nas relações entre as políticas, os governos e a educação em perspectiva internacional e identificar o que se nomeou de “a nova ortodoxia”, caracterizando-a em cinco elementos fundamentais:

1. A melhoria da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio.
2. A melhoria do desempenho dos estudantes nas habilidades e competências relacionadas ao emprego.
3. A obtenção de um controle mais direto sobre o currículo e a avaliação.
4. A redução dos custos da educação pelos governos.
5. O aumento da participação da comunidade local a partir de um papel mais direto na tomada de decisões relacionadas com a escola e através da pressão popular por meio da livre escolha de mercado. (Ball, 2002, p. 110)

Nas mudanças das políticas educacionais dos anos 1990, muitas dessas tendências puderam ser observadas. Mesmo sabendo que se trata de uma síntese que generaliza um conjunto de situações que guardam suas especificidades nacionais, é interessante demarcar que, no Brasil, essas tendências se verificaram em um movimento paradoxal em que a sociedade recém havia saído de uma ditadura de mais de duas décadas e ensaiava novas perspectivas democráticas. Com a Constituição Federal de 1988, os direitos sociais no País se ampliaram como nunca.

Os Estados e os Municípios devem se adaptar às exigências contidas na legislação nacional, o que nem sempre ocorre de forma harmônica, tranquila, transparente e sem resistências. As reticências quanto ao cumprimento das normas nacionais no País pelos demais entes federativos (Estados e Municípios), no que se refere à educação, podem ser explicadas pela inexistência de um sistema nacional de educação, que poderia, conforme Oliveira (2011), imprimir maior integração e coesão entre os entes federados, garantindo melhorias educacionais nas diversas regiões, já que as defasagens regionais no Brasil são também desigualdades econômicas e se refletem no desempenho escolar e principalmente nas condições de trabalho docente.

No Brasil, País federativo, a educação nacional é organizada em regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, em que cada ente federado tem competências próprias, em relação à oferta e à organização da educação básica, segundo os artigos 208 e 211 da Constituição Federal de 1988. A educação

infantil é competência dos Municípios. Em relação ao ensino fundamental, ocorre a simultaneidade de competências entre Estados e Municípios. O ensino médio é responsabilidade primeira dos Estados.

Nas últimas décadas, vimos crescer não só no Brasil, mas em outros países, as exigências e influências dos organismos internacionais no que se refere à eficácia escolar dos sistemas educacionais, conduzindo e orientando políticas educativas nacionais (Carvalho, 2009). Documentos produzidos por esses organismos buscam convencer os governos nacionais a convergirem suas ações em direção a indicadores de qualidade educativa que se pretendem internacionais, selecionados a partir da observação de boas práticas (Lessard, 2006). São exigências de transformações que repercutem na dinâmica escolar e na forma de atuação de professores e diretores de escolas. Segundo Dale (2008), as premissas da produtividade e da competitividade têm embasado as tendências internacionais de *accountability*, ou *benchmarking*, que constroem os sistemas educativos ao empreendimento de ações, no sentido de buscar, por meio de instrumentos de avaliação, a melhoria dos resultados escolares. Tais políticas educacionais têm resultado em múltiplos cenários de discussão sobre o papel do dirigente escolar.

No Brasil, apesar da mudança política da última década em relação ao governo reformista dos anos 1990, a regulação das políticas educacionais da educação básica tem se orientado, em nível nacional, no sentido de definir os níveis mínimos a serem cumpridos sobre a remuneração dos profissionais da educação, sobre a exigência de planos de carreiras e de formação profissional, em coerência com as demandas crescentes de melhoria da qualidade do ensino. (Oliveira, 2009)

A gestão escolar é entendida pelo Ministério de Educação (MEC) como a organização e o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos. Tem a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, ideias e sonhos, num processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar. (Brasil. MEC/SEB, 2004)

A descentralização administrativa, financeira e pedagógica e a flexibilidade na organização e funcionamento das escolas são importantes aspectos das reformas educacionais iniciadas nos anos 1990, conforme já comentado, que trouxeram maior autonomia à gestão das unidades escolares. A autonomia representa um ganho significativo para os profissionais da educação no sentido de que passam a ter maior liberdade para organizar seu trabalho e os tempos escolares. Implica, por outro lado, de modo geral, a ampliação de funções e maior responsabilização destes pelo sucesso educacional. (Oliveira, 1997)

A descentralização da educação ocorre como uma transferência de

responsabilidades dos órgãos centrais e intermediários para os locais e implica um movimento de repasse direto de ações do sistema para as escolas. O referencial dessas mudanças é a lógica da economia privada, que orientou as reformas educacionais, a partir dos anos 1990. No caso brasileiro, tais mudanças têm resultado em maior autonomia das escolas, mas tem trazido sobrecarga de trabalho já que essas medidas não vêm acompanhadas, em geral, das necessárias condições materiais e infraestruturais das unidades escolares.

As medidas de descentralização estão presentes na administração pública federal desde os anos 1990, em seus mais diversos domínios, sobretudo nos serviços sociais. Adotadas a partir dos processos de reforma do Estado, levados a termo na última década do século passado, tais medidas têm por objetivo diminuir a burocracia estatal. Na prática, na busca de maior eficácia, amplia-se o poder de decisão das unidades locais – no caso específico da educação, a escola – abrangendo um conjunto de ações, mesmo sabendo que as formulações não estão descentralizadas a esse nível (Oliveira, 1997). Passa-se a exigir do nível local maior capacidade de mobilizar recursos no sentido de atender às políticas sob sua responsabilidade, o que exige maior autonomia institucional. Como acentua Lessard (2006), essa autonomia não é mais uma resposta contra a organização, mas uma nova prescrição dela.

No caso da educação brasileira, o quadro que regulamenta essas mudanças também traz maiores poderes aos alunos e seus pais, sejam como parceiros da gestão, sejam como sujeitos políticos do processo. O paradoxo desse modelo regulatório é que ao mesmo tempo que cresce a autonomia dos sujeitos também aumenta o controle sobre eles. Esse modelo de autonomia está centrado em maior responsabilização dos envolvidos que têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem. Sendo assim, aumenta a responsabilidade dos trabalhadores docentes sobre o êxito dos alunos, ampliando os raios de ação e competência desses profissionais. O desempenho dos alunos passa a ser algo exaustivamente mensurado, avaliado sistematicamente por instrumentos que não são elaborados no contexto escolar. Da mesma maneira, são muitas as demandas que chegam a esses trabalhadores como provas e exigências de sua competência em conseguir responder às prescrições de ordem orçamentária, jurídica, pedagógica e política. (Oliveira, 1997)

Ganham enorme relevância, a partir daí, as avaliações externas como mecanismo de regulação central dessa gestão que se desenvolve em âmbito local. Nesse sentido, vimos crescer e se propagar nas últimas décadas os sistemas de avaliação em âmbito nacional (bem como estadual e municipal, no caso brasileiro) com vista a melhorar as políticas e resultados da educação. No âmbito internacional releva-se a presença do *Programme for International*

Student Assessment – PISA, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entre os nacionais destaca-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que tem como principal objetivo propugnado avaliar a educação básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola. No Brasil foi criado em 2007 um índice de desempenho educacional, denominado “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (Ideb). O Ideb busca sintetizar dois conceitos julgados importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, Saeb e Prova Brasil. Outros sistemas de regulação e controle do processo escolar, por meio de exames padronizados, estão presentes nos Estados de Minas Gerais – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) –, São Paulo – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) – e em Pernambuco – Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE). Os resultados dos exames de avaliação passam a ser utilizados como instrumento de comparação entre sistemas de ensino, e a qualidade e a eficácia do sistema educativo passam a ser medidas pelos resultados obtidos pelos alunos. Essas comparações têm sido largamente utilizadas tanto em âmbito nacional quanto internacional para criticar os sistemas educativos, seus currículos e forma de organização e justificar mudanças de políticas educacionais, inclusive em relação aos docentes. Sob o argumento da melhoria da qualidade, por meio da comparação de resultados obtidos pelos sistemas educativos, as políticas e práticas educativas de um contexto nacional que são consideradas eficazes acabam por ser implantadas em âmbito diferente, em que o contexto cultural para onde são transplantadas é totalmente desconsiderado, apoiando-se na evidência. (Van Zanten, 2005; Carvalho, 2009)

Esse processo é interpretado por Derouet (2010) como resultante de um movimento por justiça escolar em que, sob influência da retórica das organizações internacionais, a crise do ideal de igualdade de oportunidades foi deslocada para a busca por igualdade de resultados:

No projeto de igualdade de chances, a busca pela eficácia é considerada uma coerção externa com a qual é melhor pactuar. A segunda modernidade considerou a obrigação de resultados uma parte da definição da justiça. É um aspecto da obrigação de prestar contas: prestar contas ao Estado e ao contribuinte pelo dinheiro gasto, prestar contas aos usuários pela qualidade dos serviços que lhes são propostos, etc. (Derouet, 2010, p. 1007)

Demonstra o autor que a avaliação passa a ter seu sentido ampliado no contexto atual:

O sentido do termo avaliação, em particular, evoluiu consideravelmente: em vez de avaliar os efeitos de uma política de igualdade das oportunidades, tratava-se de construir os instrumentos de um monitoramento nacional para conservar o controle de um sistema educacional desconcentrado e parcialmente descentralizado. Tratava-se, também, de desenvolver uma cultura da avaliação, ou seja, fornecer os recursos indispensáveis para que os atores da base fossem capazes de avaliar os efeitos de sua ação, além de retificar as lacunas encontradas. Tal tarefa correspondia, por um lado, à nova definição que as organizações internacionais preconizavam para o ofício de docente – o profissional reflexivo; por outro, ao incremento dos direitos da família. Portanto, a preocupação com a igualdade substituída pelo enfoque no gerenciamento, incluindo certa dimensão consumista. (Derout, 2009, p. 43)

Essas mudanças têm afetado significativamente a realidade escolar, interferindo em sua cultura, modificando seus valores, alterando seus objetivos, reestruturando o trabalho docente e ressignificando as relações entre os sujeitos que fazem a escola. A partir de dados de pesquisa, podemos afirmar que os diretores escolares são diretamente afetados por essas mudanças, pois que se encontram no âmago do processo de trabalho escolar. (Lima, 2011; Barbosa, 2013; Santos, 2009)

A gestão escolar no Brasil: quem são os diretores escolares no Brasil?

Estudo recente sobre o perfil da gestão da escola pública básica brasileira mostrou que 78% dos cargos de direção escolar no Brasil são ocupados por mulheres maduras e experientes profissionalmente – 65% têm mais de 40 anos e mais de 11 anos de experiência na profissão – e que 58% recebem entre quatro e nove salários mínimos por mês (Souza, 2008). A maior presença das mulheres se verifica em todas as séries/níveis de ensino, especialmente nas escolas que atendem até o 5º ano do ensino fundamental, enquanto os homens diretores atuam em escolas de nível de ensino mais elevado.

Há uma forte ligação entre as políticas de educação e a gestão escolar. Ser diretor de uma escola pública é exercer um cargo político e participar de um processo político-social; por isso, o diretor é um profissional de grande importância na instituição escolar, seja pela influência que exerce sobre os docentes e a comunidade escolar, seja sobre os alunos, sujeitos para os quais sua presença pode ser mais marcante. As ações exercidas pela direção escolar são cada vez

mais diversas, exigindo bom desempenho profissional e político. É comumente esperado dele que acredite no trabalho que realiza e que tenha expectativa de melhorar a organização e o funcionamento das escolas com vistas à melhoria da educação.

Quanto às formas de provimento do cargo, os estudos de Souza (2008) e Oliveira *et al.* (2007) indicam que as formas ou propostas mais usuais na gestão das escolas públicas no Brasil têm sido: a) diretor livremente indicado pelos poderes públicos; b) diretor de carreira; c) diretor aprovado em concurso público; d) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas ou processos mistos; e) eleição direta para diretor.

Segundo Souza (2008), nas formas de provimento da função de diretor escolar, chama a atenção o fato de que mais de 43% dos diretores do País terem sido escolhidos por meio de alguma forma de eleição (27,5% por eleição e 15,5% por seleção com eleição). Para o autor, é certo que a seleção por meio de provas e a eleição têm nas suas bases compreensões distintas sobre a função de diretor, pois, para a seleção, o conhecimento técnico é fundamental, enquanto, para a eleição, a natureza política parece ser mais presente.

As mudanças no perfil do diretor, transitando de um tipo técnico e burocrático para uma liderança política que busca permanentemente a legitimação dos que representa, têm sido objeto de estudos em nossa realidade. Oliveira (2002) aponta que a maior preocupação dos diretores é responder às expectativas daqueles que os apoiaram. Estudos também têm demonstrado que a necessidade de corresponder às expectativas tanto por parte do corpo docente e discente quanto da administração tem implicado sobrecarga de trabalho desses profissionais (Oliveira, 2002, Sarubi, 2008; Santos, 2009). As mulheres ocupam a maioria dos postos de direção escolar, em grande medida, em consequência do contingente de mulheres que compõem o magistério como um todo. Contudo, a presença de homens na direção escolar é proporcionalmente superior à presença destes na atividade docente. As relações de gênero por essas e outras razões não podem ser desconsideradas nesta análise.

Morgade (2010), em estudo recente, demonstra como a gestão escolar atual reflete uma trama complexa. Segundo a autora, as “regras do jogo” da burocracia escolar foram estabelecidas sobre modelos hierárquicos próprios do imaginário patriarcal. Com as mudanças mais recentes nessa relação, os conteúdos simbólicos estão presentes na vida escolar, e as mulheres devem por o corpo de maneira particular para jogar o jogo enquanto as regras vão mudando. A autora buscou analisar a liderança feminina no sistema educativo de nível primário na Argentina, mediante a indagação sobre os sentidos e as contradições do poder para determinar de que modo características culturalmente atribuídas ao feminino reforçam relações de dependência ou falta de autonomia nas equipes

diretivas e nos coletivos docentes. Segundo Morgade (2010), a pesquisa indicou que o conceito de carreira não é o mais adequado para pensar o desenvolvimento profissional docente, uma vez que persiste na organização escolar a ideia de que a única maneira de desenvolver a profissionalidade é “sair da sala de aula”, “deixar de ser professor”. Nesta perspectiva a gestão escolar é carregada de conteúdos administrativos e encargos financeiros, que parecem alijados da especificidade pedagógica do trabalho escolar. As práticas vigentes configuram uma alienação dos saberes pedagógicos e as urgências, as pressões, as emergências tendem a reduzir a incidência do aspecto pedagógico no trabalho do diretor escolar. Estas considerações coincidem com os dados obtidos na pesquisa “O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil”, que será analisada no tópico a seguir, neste texto. Mostra-se que as exigências de construir coletivamente a gestão escolar, motivadas pelas reformas dos sistemas escolares das duas últimas décadas, acontecem ao mesmo tempo que as escolas devem responder aos imperativos das políticas de responsabilização, que associam resultados às premiações dos docentes e das escolas.

A pesquisa “Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil”

A pesquisa TDEBB buscou desenvolver um estudo específico sobre a gestão educacional, com a realização de entrevistas em profundidade com os diretores das 468 unidades escolares que compuseram a amostra do *survey*. Essas entrevistas versaram sobre o perfil dos dirigentes, aspectos do seu trabalho, formação profissional e relações entre os profissionais da educação, em exercício nas escolas, e as redes as quais integram.

Foi possível confirmar algumas tendências apontadas em estudos similares realizados anteriormente e levantar novas informações. Os dados obtidos indicam que 80% dos diretores escolares são mulheres, com idade acima de 40 anos; 86% deles possuem curso de graduação-formação superior e têm mais de 10 anos de experiência de trabalho na educação. A presença de homens na direção das escolas é maior no ensino médio, confirmando citada pesquisa de Souza (2008).

Em relação à forma de escolha para o cargo de diretor de escola, os respondentes informaram que 55% dos diretores de escolas das redes estaduais são escolhidos em processos democráticos com a participação das comunidades escolares e indicados para nomeação pelos governos dos Estados. Nos Municípios, 39,6% também são escolhidos por processos democráticos de escolha envolvendo a comunidade, mas ainda é predominante a indicação política.

Assim como o estudo desenvolvido por Morgade (2010), procurou-se conhecer,

na pesquisa TDEBB, as expectativas e motivações desses profissionais. A pesquisa revelou que a motivação para se tornar diretor é a progressão natural na carreira, uma vez que os candidatos, de modo geral, possuem vários anos de atuação como professores, tendo exercido funções em órgãos colegiados vinculados à gestão da escola. Os entrevistados ressaltam que o fato de se tornarem diretores faz com que sejam vistos como uma liderança capaz de promover mudanças na escola. A função é vista como um desafio pessoal, considerando o desenvolvimento da escola, bem como uma forma de manter um contato mais direto com o órgão gestor municipal ou estadual. Um fator comum em diversas entrevistas é o fato de os entrevistados ressaltarem que o salário não foi o principal motivador, não sendo um atrativo para o desempenho da função.

Quanto ao exercício do cargo, os entrevistados ressaltam que, no começo do desempenho da função, não se sentiam preparados. Os conhecimentos foram sendo adquiridos ao longo das suas trajetórias e na resolução dos problemas cotidianos. O pouco conhecimento sobre gestão e os aspectos burocráticos da função são apontados pelos diretores como dificuldades em seu desempenho, principalmente situações externas à escola, que resultam das demandas dos órgãos superiores.

Ressaltam que o diretor desempenha funções de vários outros profissionais dentro da escola, envolvendo-se em todos os setores de atividades e que, para tanto, são necessários conhecimentos acerca do funcionamento da escola tanto no gerenciamento dos recursos financeiros, como na gestão de conflitos, quando exercem papel de mediadores, principalmente em relação à gestão de pessoal. O diretor define atribuições, demarca posições e cobra desempenho de cada funcionário.

Em relação à gestão, vários diretores escolares declararam passar a maior parte do tempo resolvendo problemas burocráticos, ressaltando que os mecanismos de gestão impostos pelo órgão superior são cada vez mais complexos e demandam mais tempo do diretor. A pesquisa revelou que, na percepção de 56,5% dos docentes, o diretor consome a maior parte do seu tempo na administração das questões financeiras e burocráticas, o que reduz a sua participação na gestão do processo pedagógico. Segundo Oliveira (2002), as pesquisas demonstram que vem ocorrendo uma sobrecarga administrativa na rotina do diretor escolar, provocando intensificação do seu trabalho. Os aspectos referentes à gestão educacional, tais como o acompanhamento do projeto político-pedagógico da escola, a melhoria das formas de avaliação escolar, bem como os processos de ensino, ficam, de modo geral, em segundo plano, devido à exigência das prestações de contas dos recursos financeiros e à urgência de solução das questões inerentes à gestão de pessoal.

O fato de não ter o número necessário de funcionários para o desenvolvimento das atividades na escola é outro fator bastante destacado, assim como o corte de verbas para a educação. Em alguns casos, os entrevistados relataram a necessidade de buscar outros recursos como forma de complementação dos que são repassados pelo Estado. Os exemplos mais citados foram a realização de eventos, tais como festas na escola, e a realização de parcerias com ONGs. Essas mesmas estratégias haviam sido apontadas em estudo anterior com diretores de escolas públicas de educação básica (Oliveira, 2002). Segundo a autora, as tarefas da gestão os levam a trabalhar mais para buscar contribuições financeiras junto às empresas e comunidades, bem como para encontrar soluções criativas na administração dos recursos da escola.

As afirmações sobre o papel do diretor escolar conduzem a uma reflexão sobre sua atuação na gestão dos conflitos e sua posição de mediador entre os interesses dos professores em relação ao processo de aprendizagem dos alunos, às suas condições materiais de trabalho, e as exigências dos órgãos superiores sobre a melhoria dos indicadores escolares. Os gestores dos órgãos centrais e regionais, muitas vezes, ao apresentar tais exigências, não consideram as condições socioeconômicas dos alunos e a situação de precariedade do trabalho docente, na educação básica no Brasil.

Autonomia e controle da direção escolar: tensões e desafios

Os professores das escolas que integraram a pesquisa TDEBB responderam questões sobre mudanças na organização e gestão da escola que têm implicado reestruturação do seu trabalho. Os resultados a seguir são indicativos de como tais mudanças afetam o cotidiano de trabalho na percepção dos docentes, no Brasil:

- 70,5% declaram que o financiamento da educação não garante condições adequadas de trabalho.
- 67% afirmam que existe um acréscimo de novas funções e responsabilidades.
- 61% respondem que está havendo maiores exigências de trabalho para garantir o desempenho dos alunos nos testes de larga escala.
- 43% afirmam que têm o hábito de levar trabalho para fazer em casa.
- 67% indicam que existe aumento de trabalho na jornada.
- 72% declaram que o perfil dos alunos mudou.
- 56% consideram que sofrem uma supervisão ou um controle crescente sobre o seu trabalho.
- 82% se consideram responsáveis pela classificação de sua unidade escolar nas avaliações do sistema escolar, realizadas pelo governo. (Oliveira; Vieira,

2010)

Esses resultados indicam a percepção de que o trabalho docente está mudando, no sentido de ampliação de funções e responsabilidades. O acréscimo de funções docentes é uma característica das reformas educacionais, no sentido de acompanhar as mudanças sociais que afetam a organização escolar. Os docentes se veem, muitas vezes, na contingência de desempenho de funções para as quais não se prepararam, como assistência psicológica e social no acompanhamento de alunos com desvios de comportamento e dificuldades de adaptação ao ambiente escolar. Eles afirmam nas entrevistas que o perfil dos alunos está mudando, e foi possível perceber, nas observações *in loco*, as dificuldades que encontram os docentes para exercer as suas atribuições. Em relação ao financiamento da educação, os professores, ao afirmarem que aquele não garante condições adequadas de trabalho, aludem tanto ao aspecto material, referente às condições salariais inadequadas, o que os leva, muitas vezes, à exigência de duplicação de jornadas de trabalho, quanto às condições infraestruturais das escolas, caracterizadas por inexistência de recursos pedagógicos e didáticos apropriados ao trabalho escolar. Por outro lado, tem ocorrido ampliação das exigências sobre desempenho, e essa situação fica bem evidenciada nas entrevistas quando afirmam que o controle sobre o seu trabalho tem se ampliado. Os docentes sabem que vem ocorrendo associação entre o desempenho dos alunos nos exames de avaliação em larga escala e as bonificações concedidas às escolas, e este fato acarreta o sentimento de se sentirem responsáveis pelo resultado da sua unidade escolar nas avaliações externas. São medidas políticas de governo que evidenciam a atuação dos sistemas na gestão por resultados e representam a lógica de cobrança de desempenho das unidades escolares e dos professores, caracterizando a performatividade, conforme (Ball, 2004), ou exigência de prestação de contas. (Lessard, 2004)

Essas mudanças na organização do trabalho escolar afetam o trabalho dos diretores de escola, como aponta Lessard (2004), discutindo a função dos diretores escolares no Canadá. Segundo o autor, tem ocorrido uma intensificação naquilo que o autor chama de eixo horizontal da governança, um movimento de descentralização dos poderes centrais em direção aos estabelecimentos de ensino, na elaboração de planos de desempenho ou meta de cada escola, gerando uma lógica de competição entre elas. Referindo-se ao mesmo estudo, Cattoon (2006) afirma que as escolas são vistas como unidades de prestação de contas dos resultados escolares, e os diretores escolares são impelidos a se transformar em líderes pedagógicos, agentes de mudança, responsáveis pela coordenação das atividades educativas, incentivando e mobilizando toda a equipe escolar, em direção aos resultados esperados.

Esses estudos demonstraram que o papel do diretor é plural, que ele deve

dominar um grande número de responsabilidades, as quais o sobrecarregam. Outro aspecto identificado nesses estudos é que existem, por parte dos diretores, diferentes concepções ideais da sua função e que, muitas vezes, registra-se um distanciamento daquilo que se considera trabalho real, que corresponde às tarefas efetivamente exercidas. Cabe aos diretores administrar as tensões e discordâncias entre o que gostariam de realizar e o que se torna possível realizar, considerando as adversidades a que as escolas estão sujeitas.

Nesse cenário de mudanças, os diretores escolares têm limitadas as suas formas de atuação, como os principais responsáveis pela gestão escolar, tendo que buscar alcançar os melhores índices escolares, medidos pelos resultados dos exames externos. Tais resultados são, de modo geral, associados às premiações e à ampliação da autonomia escolar. A gestão escolar passa a representar para o sistema uma ferramenta de resultados. Nesse sentido, deles se exige a excelência, como critério para o exercício do cargo. O diretor assume nova centralidade organizacional, porque é ele que deve prestar contas pelos resultados educacionais, transformando-se no principal responsável pela efetiva consecução de metas e objetivos. Isso também representa a ampliação de sua autonomia, pois passa a dispor de recursos financeiros que chegam à escola, por meio de diferentes programas de descentralização financeira.

Este modelo de gestão interfere na configuração das relações de poder e de autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém do “direito a gerir” — direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia de gestão a serviço de uma nova ordem social, política e econômica. Trata-se, muitas vezes, de um impasse: o diretor se vê, por um lado, ante as exigências dos superiores hierárquicos de ampliação de performances escolares, outorgando-lhe – em caso positivo – mais autonomia. Por outro lado, deve representar a comunidade escolar. Mas os professores e demais trabalhadores da educação não veem com bons olhos as exigências sobre os resultados escolares e as medidas de controle sobre o seu trabalho, uma vez que elas associam o seu desempenho aos sistemas de avaliação em larga escala, não contemplam os seus interesses e não lhes estimulam a participação sociopolítica.

Segundo Barroso (2007), há um paradoxo na gestão escolar, principalmente nos países anglo-saxões, onde, em numerosas situações, mais autonomia significa menos democracia, uma vez que o controle da cobrança de resultados parece estar em uma posição oposta à participação dos docentes no processo de decisão. O trabalho dos gerentes, no caso os diretores das escolas, envolve incutir uma cultura, na qual os trabalhadores vão se sentir mais responsáveis pelo bem-estar das escolas, perante as comunidades e os alunos. Parece tratar-se de uma cultura de convencimento sobre a importância dos resultados e das metas estabelecidas,

prevalentes sobre uma concepção do trabalho como uma ação pública voltada para a formação e emancipação social das pessoas. (Ball, 2005)

A Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação – PNE para os próximos 10 anos no Brasil, estabelece na meta 19 que se deve: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Embora se reconheça que a forma de preenchimento do cargo não vai garantir que a gestão seja democrática, considera-se que a participação da comunidade escolar pode representar um caminho em direção ao aprendizado do que seja um processo democrático de gestão escolar.

A gestão de uma escola pública é também uma gestão de processos políticos, relacionais, pedagógicos, afetivos, éticos e sociais, implicando o reconhecimento de que o próprio contexto escolar é atravessado por conflitos, desigualdades, diversas “visões do mundo” e confrontos, não sendo, por isso, a gestão escolar uma questão de simples competência técnica ou instrumental. Nas escolas ocorrem interações, mas também confrontos e tensões, que não podem ser ocultados. Às vezes são latentes, e torna-se difícil para a gestão escolar reconhecê-los, lidar com eles. Segundo Barroso (2007), um desafio está colocado para os diretores:

Como fazer para que as preocupações gestionárias, que estão na origem da iniciativa de reforço da autonomia, não sejam incompatíveis com o aprofundamento da democracia nas escolas públicas (e ainda menos que a impeçam), tendo em vista garantir o desenvolvimento da cidadania e a equidade do serviço público de educação? Como é possível dispor de formas apropriadas de coordenação da ação pública, sem que ela coloque em causa o processo democrático que deve haver na escola? (Barroso, 2007. p. 67)

Segundo Oliveira (2002), não é difícil perceber o quão distante de uma cultura democrática, envolvendo a participação de todos, estão as escolas públicas brasileiras. Fica difícil, diante do abandono e da carência material, esperar uma participação politizada dos profissionais da educação, no cotidiano escolar. É duplo, portanto, para a autora, o desafio dos diretores escolares: manter a escola funcionando sem assumir postura centralizadora e autoritária. Apesar de ter o seu tempo quase todo absorvido por tarefas administrativas, ele deve preservar o seu tempo, uma vez que lhe compete, como a toda a comunidade escolar, a finalidade precípua da escola: a educação como um processo político-pedagógico. Deve cuidar-se, como diz a autora, para que o conteúdo crítico e analítico sobre sua ação não seja esvaziado. Cuidar-se para não se reduzir a mero gerente, controlador

da força de trabalho, a serviço não dos interesses da educação pública, mas de grupos de poder, representantes de interesses privados.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa*: apontamentos de uma experiência. *Estudos de Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 21, n. 46, p. 343-362, maio/ago. 2010.
- BALL, Stephan. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, Universidade do Minho, v. 15, n.02, p.03-23, 2002.
- BALL, Stephan. Performatividade, Privatização e pós-Estado de Bem-Estar. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v.25, n.89, p. 1005-1026, set.-dez. 2004.
- BALL, Stephan. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, p.539-554, set.-dez. 2005.
- BARBOSA, Liliane Cecília de Miranda. *O uso dos resultados do SIMAVE e suas possíveis implicações para gestores escolares e professores: o caso das escolas públicas de Formiga - MG*. 2013. (267 f.) Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.
- BARROSO, João. L'autonomie et la gestion de l'école publique : entre le marché, le managérialisme et la démocratie. In : *L'Europe de l'éducation, entre management et politique*. Sous la direction de DEROUET Jean-Louis et NORMAND, Romuald. Institut National de Recherche Pédagogique, Lyon, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18. ed., atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Gestão da educação escolar*. Brasília: UnB, 2004. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/41408637/Conselhos-escolares-uma-estrategias-de-democratica-da-educacao-publica>>. Acesso em: 20 jul. 2012.
- BRASIL. Lei n. 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2014.
- CARVALHO, Luiz M. Governando a educação pelo espelho do perito: Uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v.30 n.109, set.-dez., 2009.
- CATTONAR, Branka. Evolução do modo de regulação escolar e a reestruturação da função do diretor da escola, *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 44. p. 185-208, 2006.
- DALE, Roger. Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação.

Revista Lusófona de Educação, Lisboa, v.11, n. 11, p. 13-30, 2008.

DEROUET, Jean-Louis. Entre a recuperação dos saberes oriundos da crítica e a construção dos padrões do “management” liberal: pesquisa, administração e política na França de 1975 a 2005. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs). *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

DEROUET, Jean-Louis. Crise do projeto de democratização da educação e da formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões a partir do caso francês (1980-2010). *Educação & Sociedade*, Campinas/SP v.31, n.112, jul.-set., 2010.

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

LESSARD, Claude. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, v. 44. p. 143-163. dez., 2006.

LIMA, Marcos Wellington. As exigências de performatividade e seus impactos na identidade dos diretores escolares no município de Contagem-MG. 2011. (146 f.) Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

MORGADE, Graciela. *Mujeres que dirigen poniendo el cuerpo* : poder, autoridad y género en la escuela primaria. Buenos Aires: Noveduc, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. e ROSAR, Maria de Fátima Félix (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v.25, n. 89, p.1027-1044, set.-dez., 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira Política e Administração da Educação*. v. 25, n. 2, p. 197-210, maio-ago., 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92, p.753-775, out., 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, João Ferreira. et al. Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação. Série Políticas e Gestão na Educação. MEC/

INEP. 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade . Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 32, n. 115 p. 323-337, abr.-jun., 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Lívia Fraga. Trabalho docente na Educação Básica no Brasil. (Relatório de pesquisa). GESTRADO, UFMG, 2010.

SANTOS, Dalvonete. *As reformas educacionais e o trabalho do diretor escolar*. 2009. (203 f.) Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação Universidade Vale do Rio Verde. UNICOR, 2009.

SARUBI, Erica. *Reformas educacionais e gestão democrática: repercussões no trabalho dos diretores nas escolas municipais de Belo Horizonte*. 2008. (189 f.) Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

SOUZA, Angelo Ricardo. Perfil da Gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e os aspectos da gestão democrática. *Revista Ibero Americana de Educação*, v.2 , n. 49, abr., 2008.

TENTI FANFANI, Emilio. Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. *Educação & Sociedade*. Campinas/SP, v. 28, n. 99, p. 335-353, maio-ago., 2007.

VALERIEN, Jean. *Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, MEC, 1993.

VANZANTEN, Agnès. Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 565-593, set.-dez., 2005.

Recebido em dezembro de 2013

Aprovado em agosto de 2014

Dalila Andrade Oliveira é doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), pós-doutora pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Université de Montréal, Canadá. É professora titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: dalilaufmg@yahoo.com.br

Lívia Fraga Vieira é doutora em Ciências da Educação pela Université René Descartes - Paris V, pós-doutora pela École Normale Supérieure – Lyon. É professora Adjunta da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: liviafraga@globocom

Maria Helena Augusto é doutora em Educação pela Faculdade de Educação da UFMG e fez estágio doutoral na Université de Montréal, Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Formation et la Profession Enseignante – CRIFPE. E-mail: malenaoga20@gmail.com
