

Visões de diretoras de escolas sobre políticas públicas e determinações legais

School principals' views on public policies and legal determinations

DOI:10.34117/bjdv8n7-053

Recebimento dos originais: 23/05/2022

Aceitação para publicação: 30/06/2022

Celso Luiz Aparecido Conti

Doutor pela Universidade Federal de São Carlos UFSCar
Endereço: Rod. Washington Luiz, S/N, Monjolinho, São Carlos – SP,
CEP: 13565-905, Departamento de Educação
E-mail: celsocon@ufscar.br

Emília Freitas de Lima

Doutor pela Universidade Federal de São Carlos UFSCar
Endereço: Rod. Washington Luiz, S/N, Monjolinho, São Carlos – SP,
CEP: 13565-905, Departamento de Teorias e Práticas Pedagógicas
E-mail: emilia@ufscar.br

Renata Maria Moschen Nascente

Doutor pela Universidade Federal de São Carlos UFSCar
Endereço: Rod. Washington Luiz, S/N, Monjolinho, São Carlos – SP,
CEP: 13565-905, Departamento de Educação
E-mail: renatanascente@ufscar.br

RESUMO

O trabalho objetiva analisar as repercussões de políticas públicas e determinações legais sobre escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo, na visão de suas diretoras. Advém de pesquisa qualitativa, realizada por meio de questionário aplicado a 65 diretoras que em 2015 cursavam Especialização em Gestão Escolar na modalidade Educação a Distância, oferecido pela UFSCar em convênio com o MEC. Este texto aborda o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Projeto Político-Pedagógico, a Base Nacional Comum Curricular e as avaliações externas. Os resultados obtidos indicam a presença de uma visão positiva das políticas e normativas por parte das diretoras, sinalizando certo alinhamento com o discurso oficial, o que se evidenciou por meio de microrregulações produzidas na dupla relação da escola com o Estado e com a comunidade, e reveladas nas respostas ao questionário. A análise das relações escola-Estado indica a existência de uma *autonomia decretada* (BARROSO, 1996), entendida como o conjunto de normas estabelecido por órgãos superiores responsáveis pela administração da educação que define as margens de liberdade de ação das unidades escolares. Já a visão das relações entre escola e comunidade mostra a participação vista como *recurso gerencial* (NOGUEIRA, 2011), no sentido de solidarizar governantes e governados reduzindo atritos entre ambos. Dessa forma, vê-se um tipo de racionalidade que atravessa essas relações de uma ponta a outra, caracterizada por uma direção de “mão única”: a escola servindo ao Estado e a comunidade servindo à escola, com vista à eficiência e eficácia do trabalho escolar. Do conjunto dos resultados depreende-se a ideia de que os elementos da chamada *nova gestão pública* vão sendo inseridos no modelo

burocrático, que permanece vigoroso, gerando uma sinalização ambígua, confusa, em termos dos rumos e da forma de agir das escolas e de seus atores.

Palavras-chave: políticas públicas educacionais, gestão escolar, autonomia da escola.

ABSTRACT

The work aims to analyze the repercussions of public policies and legal determinations on public elementary schools in the state of São Paulo, from the point of view of their principals. It comes from qualitative research, carried out through a questionnaire applied to 65 directors who, in 2015, who were enrolled in an online specialization course on school management, offered by the Federal University of São Carlos in partnership with the Brazilian Education Ministry. This text addresses the *Dinheiro Direto na Escola* Program, the Political-Pedagogical Project, the National Curricular Common Base and external (large scale) evaluations. The results obtained indicate the presence of a positive view of policies and regulations on the part of the principals, signaling a certain alignment with the official discourse, which was evidenced through micro-regulations produced in the double relationship of the school with the State and with the community, and revealed in the responses to the questionnaire. The analysis of school-State relations indicates the existence of a decreed autonomy (BARROSO, 1996), understood as the set of norms established by higher bodies responsible for the administration of education that define the margins of freedom of action at schools. The view of the school-community relations, on the other hand, shows participation seen as a managerial resource (NOGUEIRA, 2011), in the sense of solidarity between rulers and ruled, reducing friction between them. In this way, we see a type of rationality that crosses these relationships from one end to the other, characterized by a “one-way” direction: the school serving the State and the community serving the school, with a view to the efficiency and effectiveness of the work. school. From the set of results, we can infer the idea that the elements of the so-called new public management are being inserted into the bureaucratic model, which remains vigorous, generating an ambiguous and confusing signal in terms of the directions and the way of acting of the schools and their actors.

Keywords: public educational policies, school management, school autonomy.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho analisa as repercussões de políticas públicas e determinações legais sobre escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo, na visão de suas diretoras. Advém de pesquisa qualitativa, realizada por meio de questionário aplicado a 65 diretoras que em 2015 cursavam Especialização em Gestão Escolar na modalidade Educação a Distância, curso oferecido pela UFSCar em convênio com o MEC. Este texto aborda o Programa Dinheiro Direto na Escola - PPDE, o Projeto Político-Pedagógico - PPP, a Base Nacional Comum Curricular - BNCC e as avaliações externas.

A análise dessas políticas públicas e determinações legais tem como marco de referência as mudanças propostas no Brasil, sobretudo a partir dos anos de 1990, quando ganha destaque a chamada Nova Gestão Pública, em consonância com as orientações dos

organismos internacionais. No período considerava-se que a “grande tarefa política” seria superar o suposto “gigantismo burocrático” do Estado e seus traços patrimonialistas e clientelistas (BRASIL, 1995, p.16). Assim, a democratização da gestão educacional vai assumindo um caráter de racionalidade técnica e eficácia econômica (AZEVEDO, 2009).

Nesse contexto, poder-se-ia falar, em relação às escolas, de uma autonomia decretada ao invés de construída (BARROSO, 1996). A primeira refere-se ao conjunto de normas estabelecido por órgãos superiores, responsáveis pela administração da educação, que define as margens de liberdade de ação das unidades escolares. A segunda diz respeito à autonomia na tomada de decisões pelas escolas em diferentes domínios, por meio de ação organizada e em função de objetivos coletivos próprios.

Pautados na autonomia decretada, os agentes escolares, principalmente as equipes de direção, assumem papel de intermediação entre os respectivos sistema de ensino – criadores e/ou executores de regulações externas que pressionam as escolas a tomar determinados rumos – e comunidade escolar. Atuam com base nas *microrregulações*, entendidas como regras e procedimentos criados nas escolas para tentar tanto corresponder aos objetivos dos sistemas como de seus partícipes (NÓVOA, 1999).

Além desta seção, dedicada à demarcação do referencial teórico, este trabalho conta com outras três, uma das quais apresenta os dados sobre as relações entre escola-Estado e escola-comunidade; outra os analisa e a terceira sintetiza as contribuições oriundas de tais análises.

2 RELAÇÕES ENTRE ESCOLA-ESTADO E ESCOLA-COMUNIDADE

De modo geral, os resultados da pesquisa indicam a predominância de uma visão positiva das políticas e normativas por parte das diretoras, sinalizando certo alinhamento com o discurso oficial, o que se evidenciou por meio de microrregulações produzidas na dupla relação da escola – com o Estado e com a comunidade – e reveladas nas respostas ao questionário.

2.1 RELAÇÕES ESCOLA-ESTADO

Nesta seção as relações escola-Estado são abordadas em cada um dos quatro temas a que se refere este artigo: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Projeto Político-Pedagógico – PPP, Base Nacional Comum Curricular – BNCC e Avaliações externas. No que concerne ao PDDE, a visão positiva em relação a essa política se justifica, segundo as diretoras, pela liberdade e autonomia no uso dos recursos financeiros. Houve

unanimidade quanto ao efeito positivo desse Programa sobre a infraestrutura pedagógica, mormente no que se refere à possibilidade de aquisição de materiais pedagógicos - livros, brinquedos, jogos, materiais escolares - e equipamentos - computador, impressora, rádio e *data show*. Também foram consideradas a liberdade e a autonomia nos planos financeiro, administrativo, didático e da infraestrutura física.

Quanto ao PPP, os dados revelam, por um lado, que as unidades escolares o elaboram e o atualizam periodicamente; por outro, indicam participação concentrada principalmente na equipe gestora e, em escala decrescente: nas professoras, nos representantes das Secretarias de Educação, nos demais funcionários, nos(as) alunos(as), nos familiares dos(as) alunos(as) e na comunidade de entorno.

Com relação à BNCC, a visão positiva da maioria absoluta das diretoras se revela em justificativas como: direcionamento e/ou orientação do trabalho pedagógico da escola; obtenção de igual acesso ao ensino-aprendizagem por todos os estudantes; reforço do trabalho da escola na busca de educação de qualidade; direito de todos à aprendizagem, já que, supostamente, todas as crianças teriam acesso ao mesmo conhecimento; existência de um parâmetro a ser seguido em relação aos componentes curriculares; oportunidade de acompanhamento do desenvolvimento curricular e pedagógico pelas equipes escolares. A par de tais asserções, é possível constatar, de modo geral, que as justificativas a favor da BNCC convergem para a sua dimensão funcional, no sentido de ajudar a escola a resolver questões práticas, tais como transferências e matrículas de alunos.

Sobre a avaliação externa, também se verificou uma visão positiva, justificada por pelo menos quatro razões: diagnóstico de dificuldades nos percursos de ensino e aprendizagem; direcionamento para os pontos de chegada da escola (objetivos e metas); organização da escola, adaptando o currículo e o planejamento conforme os indicadores produzidos pelas avaliações externas; e estimulação e motivação dos agentes escolares para buscarem um ensino de qualidade.

2.2 RELAÇÕES ESCOLA-COMUNIDADE

Nesta seção as relações escola-comunidade são abordadas no que se refere às famílias e à comunidade de entorno.

Quanto às relações entre a escola e as famílias, todas as diretoras indicam que elas existem, e de forma intensa. Estariam relacionadas a aspectos pedagógicos, visando à aprendizagem dos alunos. Possibilitariam melhor conhecimento da realidade dos

estudantes e das expectativas das famílias com relação ao trabalho escolar. Dessa forma, melhorariam a confiança das famílias, que passariam a colaborar com a escola.

Outros aspectos indicados pelas participantes são: a troca de experiências, a corresponsabilidade na tomada de decisões, “ajuda” na gestão de conflitos na articulação da direção com segmentos como Conselho Escolar e APM. Tudo isso redundaria no aumento da eficiência do trabalho escolar, já que as famílias facilitariam o trabalho das diretoras. Haveria, ainda, na visão delas, uma desmistificação de sua autoridade incontestável e centralizadora.

Já no tocante à relação entre escola e comunidade de entorno, ela é vista como sendo de intensidade menor, se comparada com a relação da escola com as famílias. Diferentemente dessa última relação, em que prevalece a justificativa pedagógica, na primeira destaca-se a alusão à parte física da escola – uso do espaço para festas e outros eventos, por parte da comunidade de entorno –; manutenção predial e patrimonial. É feita, ainda, alusão à ajuda da comunidade na resolução de conflitos e ao respaldo na tomada de decisões, o que resultaria em “sensação de conforto” por parte da equipe gestora, já que o conjunto desses fatores resultaria em maior rapidez e eficiência nas suas ações. Enquanto a demanda da escola em relação à comunidade assume caráter de pedido de auxílio para a realização de suas tarefas, a comunidade demanda da escola, predominantemente, o uso de seu espaço físico, como forma de suprir a ausência de espaços comunitários no bairro, tais como praças, centros, locais de lazer.

Cabe assinalar, por fim, que os dados não apontam apenas aspectos positivos na relação escola – comunidade, já que tal relação representaria um *plus* no trabalho das diretoras, “atracando-o” – para usar a expressão de uma delas – e atrapalhando o desempenho de suas funções essenciais. Sendo, então, algo visto como não essencial, elas o realizariam na medida das possibilidades.

3 ANALISANDO OS DADOS

Do conjunto dos resultados depreende-se a ideia de que os elementos da chamada nova gestão pública vão sendo inseridos no modelo burocrático, que permanece vigoroso, gerando uma sinalização ambígua, confusa, em termos dos rumos e da forma de agir das escolas e de seus atores. Essa percepção parece se configurar tanto nas relações escola-Estado como nas relações escola-comunidade.

Sobre a relação escola-Estado, as concepções das diretoras acerca da BNCC e das avaliações externas revelam que ambas teriam como função orientar, direcionar, nortear,

organizar e acompanhar o trabalho pedagógico realizado nas escolas. Do ponto de vista administrativo, elas teriam a prerrogativa de dar à escola maior funcionalidade, já que facilitariam processos como transferências e matrículas de alunos. Haveria, portanto, uma adesão das diretoras às políticas e normativas educacionais porque elas são vistas como promotoras de segurança e "conforto" à ação gestora, à escola. Esses dados corroboram, assim, a tese aqui sustentada de que as relações escola-Estado são fortemente marcadas pela *autonomia decretada* (BARROSO, 1996).

Caberia, diante disso, contrapor a ideia de "conforto", em função da situação de direcionamento externo, à alegação de autonomia e liberdade, nesse caso relacionada mais diretamente ao PDDE e ao PPP. Quanto ao primeiro, a sensação de liberdade de escolha sobre como gastar recursos financeiros pode estar ligada à administração da escassez; isto é, a escola tem tão poucos recursos, presos a alíneas pré-estabelecidas, que o PDDE fica parecendo um sopro de liberdade. Sobre o segundo, parece haver uma confusão entre os conceitos de descentralização e desconcentração (CASASSUS, 1990). Ao mesmo tempo que é dada liberdade à escola para construir o seu PPP, isso não ocorre de forma verdadeiramente descentralizada, porque o processo é concentrado na sua equipe gestora. Ainda sobre o PPP, nota-se uma espécie de adesão tácita da escola às normativas e às políticas. Desse modo, embora não haja recusa em elaborá-lo, os dados indicam que tal adesão se daria mais no plano formal do que retratando propriamente o espírito da norma. É como se a escola cumprisse "do seu jeito" essa normativa. O PPP se constitui, assim, em exemplo de microrregulação (NÓVOA, 1999); ou seja, quando determinações legais e políticas públicas chegam às escolas, elas são reinterpretadas e reelaboradas de acordo com concepções e realidades objetivas das escolas.

Sobre a relação escola-família, os dados revelam que ela não se volta para aspectos centrais das escolas, como é o caso dos processos de tomadas de decisões, voltando-se para a redução de conflitos, articulação com Conselho Escolar e APM e desmistificação da autoridade incontestável e centralizadora das diretoras.

No que se refere à relação escola-comunidade de entorno, os dados também indicam que cada parte ofereceria o que lhe está mais próximo ou fácil, a saber: a escola oferece suas dependências físicas como contrapartida de serviços e recursos da comunidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos indicam a presença de uma visão positiva das políticas e normativas por parte das diretoras, sinalizando certo alinhamento com o discurso oficial, o que se evidenciou por meio de microrregulações produzidas na dupla relação da escola com o Estado e com a comunidade. A análise das relações escola-Estado indica a existência de uma *autonomia decretada* (BARROSO, 1996), entendida como o conjunto de normas estabelecido por órgãos superiores responsáveis pela administração da educação que define as margens de liberdade de ação das unidades escolares. Já a visão das relações entre escola e comunidade mostra a participação vista como *recurso gerencial* (NOGUEIRA, 2011), no sentido de solidarizar governantes e governados reduzindo atritos entre ambos. Dessa forma, vê-se um tipo de racionalidade que atravessa essas relações de uma ponta a outra, caracterizada por uma direção de “mão única”: a escola servindo ao Estado e a comunidade servindo à escola, com vista à eficiência e eficácia do trabalho escolar.

REFERÊNCIAS

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, J. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**, Brasília/DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor>> Acesso em: 4 mar. 2017.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v.74, p.11-19, agosto de 1990.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Org.). **As Organizações escolares em análise**. 3 ed. Lisboa: Dom Quixote/Portuguesa, 1999, p. 15-43.