

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE

KAROLYNE BORGES DE MELO

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO
BÁSICA DO ACRE: UM ESTUDO COMPARATIVO DE SUA BASE LEGAL**

RIO BRANCO - AC
2018

KAROLYNE BORGES DE MELO

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO
BÁSICA DO ACRE: UM ESTUDO COMPARATIVO DE SUA BASE LEGAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre, como pré requisito para obtenção do título de Mestra em Educação, na Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Educacional.

Orientação: Prof.^a Dra. Lúcia de Fátima Melo

RIO BRANCO - AC
2018

KAROLYNE BORGES DE MELO

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO
BÁSICA DO ACRE: UM ESTUDO COMPARATIVO DE SUA BASE LEGAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre, como pré requisito para obtenção do título de Mestra em Educação, na Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Educacional.

Aprovada dia ____ / ____ / ____

EXAMINADORES

Prof. Dra. Lúcia de Fátima Melo
Orientadora (PPGE/UFAC)

Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
Membro Externo (PPGE/UFPR)

Prof. Dra. Ednacelí Abreu Damasceno
Membro Interno (PPGE/UFAC)

RIO BRANCO – ACRE
2018

Ao meu filho **Felipe**, minha descendência e amor maior,
estímulo para todas as batalhas e lutas que se fizerem necessárias.

A minha mãe, dona **Tiana**, que lutou para criar e educar eu e meu irmão, Marcelo,
empreendendo todos os esforços para nos proteger e preparar para a vida.

A minha avó-mãe, dona **Olga**, minha admiração e respeito por criar e amar todos os filhos,
netos e bisnetos, superando um contexto de dificuldade desde os seringais de Brasília até
hoje, com muita firmeza, mas preservando toda doçura.

Minha gratidão,

Primeiramente a Deus, meu Senhor e provedor. A Ele toda honra e glória por proporcionar, dentre tantas experiências, viver-realizar este sonho, me sustentando em todos os momentos.

A minha orientadora, professora Lúcia de Fátima, por aceitar me conduzir neste percurso, com toda sua liderança, parceria, compreensão e generosidade.

Ao Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Acre, pela oferta do Mestrado em Educação de tamanha qualidade.

Aos meus professores do Mestrado: Profa. Dra. Andrea Dantas, Profa. Dra Aline Nicolli, Prof. Dr. Mark Clark Assem, Prof. Dr. Marcos Bassi (convidado) pela disposição e compromisso nessa tarefa formativa, os quais muito contribuíram para meu crescimento profissional e pessoal!

À Profa. Dra Ednaceli Abreu Damasceno, professora do programa e componente da minha banca, que muito me acrescentou por ocasião da disciplina e principalmente por aceitar avaliar meu trabalho, contribuindo certamente para seu enriquecimento.

Ao Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, componente da minha banca como membro externo, por quem eu já nutria um respeito e admiração pelas contribuições no campo das pesquisas em educação na temática da gestão escolar e que eu, nem de longe, imaginaria que estaria na avaliação da minha pesquisa.

Ao amigo Josenir Calixto, primeiro incentivador deste intento, que me deu todo suporte na construção do Projeto inicial e no início dos estudos para a seleção deste Mestrado.

Aos meus colegas de trabalho da Ouvidoria da Ufac, Socorro Sousa, Dayne Araújo e Prof. Dr. Domingos (que estiveram comigo no início desse projeto) e aos colegas da Pró Reitoria de Extensão e Cultura, em especial à Dona Socorro Mendonça, coração da “família Proex”. A todos agradeço pela compreensão nesse momento em que tive que administrar meu tempo e atenção como profissional da Ufac e aluna da mesma instituição.

A todos os meus colegas da turma do Mestrado em Educação 2016, pessoas muito queridas que tornaram essa convivência acadêmica muito rica e prazerosa, mas especialmente à Ana Luce Galvão e Débora Braidí, porque foram incentivadoras, parceiras e irmãs em todos os momentos de cansaço, dúvida, insegurança, ansiedade (rs, a lista de sentimentos é grande), mas que me fortaleceram por muitas vezes e se tornaram amigas para a vida!

Ao Cléber e toda a família da Débora, porque abriram as portas do que seria o nosso QG de estudos e tão amorosamente nos acolheu no momento de escrita do trabalho. Nunca esquecerei!

Ao gabinete do Deputado do Daniel Sant’Ana e à chefe da Subsecretaria de Atividades Legislativas do Acre, Evelena Cardoso, e toda sua equipe, porque me atenderam muito bem, empreendendo todos os esforços para contribuir com os registros de que eu necessitava.

As minhas amigas mais chegadas que irmãs, por estarem sempre ao meu lado na torcida e incentivo: Vômea Araújo, Iuçara Souza e Lili – Liliane Cavalcante (que orou muito por mim nesse processo).

Ao Oly, pela parceria na criação do filho, especialmente durante os momentos mais difíceis desta pesquisa.

A minha família, minha base, meu orgulho. A eles peço perdão pelas ausências durante esse processo. Amo todos!

**“...Aprendi que mais vale tentar do que recuar...
Antes acreditar que duvidar, o que vale na vida não é o ponto de partida e sim a nossa
caminhada.”**

Cora Coralina

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|--|----|
| Tabela 1 | Distribuição percentual de matrícula por série no Brasil (1975-2002).... | 59 |
| Tabela 2 | Tipificação das Escolas/ Remuneração do Diretor no Acre..... | 67 |
| Tabela 3 | Ideb da Rede Estadual do Acre (2007 a 2015)..... | 81 |
| Tabela 4 | Índice de analfabetismo da população de 15 anos ou mais no Acre..... | 83 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|--|-----|
| Quadro 1 | Resumo dos Documentos utilizados na Pesquisa..... | 26 |
| Quadro 2 | Elementos da Governança..... | 71 |
| Quadro 3 | Relação das Audiências Públicas realizadas para discutir a nova Lei de Gestão nº 3.141/2016..... | 84 |
| Quadro 4 | Composição da Direção Escolar do Acre (Lei nº 1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)..... | 93 |
| Quadro 5 | Perfil do Gestor Escolar do Acre (Lei nº 1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)..... | 94 |
| Quadro 6 | Atribuições do Gestor Escolar (Lei nº 1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)..... | 97 |
| Quadro 7 | Conselho Escolar – Composição e Atribuições (Lei nº 1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)..... | 109 |

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|----------|--|----|
| Figura 1 | Estrutura de Gestão da SEE..... | 73 |
| Figura 2 | Organização Escolar (Lei de gestão nº 1.513/2003)..... | 75 |
| Figura 3 | Organização Escolar (Lei de gestão 3.141/2016)..... | 93 |

ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação)
ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação)
ARENA (Aliança Renovadora Nacional)
BNCC (Base Nacional Curricular Comum)
DCN (Diretrizes Curriculares Nacionais)
EJA (Educação de Jovens e Adultos)
FHC (Fernando Henrique Cardoso)
FPA (Frente Popular do Acre)
FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério)
FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)
FUNDESCOLA (Fundo de Desenvolvimento da Escola Básica)
IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)
IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)
IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)
LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)
MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado)
MEC (Ministério da Educação)
NGP (Nova Gestão Pública)
OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)
PAVDG (Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão)
PAVDP (Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional)
PC do B (Partido Comunista do Brasil)
PCCR (Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação)
PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação)
PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola)
PDT (Partido Democrático Trabalhista)
PES (Planejamento Estratégico da Secretaria Estadual de Educação)
PIB (Produto Interno Bruto)
PL (Partido Liberal)
PMN (Partido da Mobilização Nacional)

PNE (Plano Nacional de Educação)

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

PPP (Projeto Político Pedagógico)

PPS (Partido Popular Socialista)

PROMEDLAC (Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe)

PSB (Partido Socialista Brasileiro)

PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)

PSL (Partido Social Liberal)

PT (Partido dos Trabalhadores)

PT do B (Partido Trabalhista do Brasil)

PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)

PV (Partido Verde)

SEE (Secretaria Estadual de Educação)

SGA (Coordenação de Gestão de Pessoas)

SGA (Secretaria de Gestão Administrativa)

SINPROACRE (Sindicato dos Professores do Estado do Acre)

SINTAE (Sindicato dos Técnicos Administrativos e Apoio Administrativo Educacionais do Estado do Acre)

SINTEAC (Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre)

TGA (Teoria Geral da Administração)

TQM (*Total Quality Management*)

UFAC (Universidade Federal do Estado do Acre)

ZEE (Zoneamento Econômico Ecológico)

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 2 A REFORMA DO ESTADO E A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA..... | 30 |
| 2.1 A crise do capitalismo e a reforma do Estado..... | 31 |
| 2.2 A Nova Gestão Pública e a reforma administrativa no Brasil..... | 36 |
| 2.3 A gestão democrática no contexto da Nova Gestão Pública no Brasil..... | 49 |
| 2.4 A qualidade como meta da educação pública..... | 57 |
| 3 A GESTÃO ESCOLAR NO ESTADO DO ACRE NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA..... | 65 |
| 3.1 O Estado do Acre: breves notas de sua história e de sua rede de ensino..... | 65 |
| 3.2 Reforma educacional no estado do Acre no contexto da Nova Gestão Pública..... | 68 |
| 3.3 Governo Tião Viana e a nova lei de gestão democrática: discussão e aprovação..... | 79 |
| 4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA PÚBLICO ACRIANO DE ENSINO: A NOVA LEI Nº 3.141/2016 E SUAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES..... | 92 |
| 4.1 Mudança do perfil do dirigente escolar no Acre..... | 92 |
| 4.2 Conselho Escolar e Comitê Executivo: duas instâncias de poder na escola..... | 108 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 116 |
| REFERÊNCIAS..... | 120 |

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a gestão democrática da escola na rede pública de educação básica do Estado do Acre, a partir da sua base legal. Para isso, foi necessário compreender o contexto de reforma do Estado e de sucessivas crises no capitalismo, além das influências desse movimento que promoveram profundas mudanças nas instituições e nos serviços públicos, especialmente na educação, que se intensificaram principalmente a partir da década de 1990. Com o objetivo de superar o modelo de administração burocrática, reduzir os custos da gestão e ampliar os resultados configurou-se a Nova Gestão Pública – NGP, assentada num discurso de modernização da gestão, desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida. É nesse novo cenário que a educação se constitui como estratégica e passa a absorver o conjunto de orientações externas que influenciam diretamente no funcionamento e na rotina das escolas, sob uma lógica que absorve em certa medida, os princípios da iniciativa privada. Para essa análise, utilizamos como base teórica: Oliveira (2011), Ball (1998; 2004; 2005; 2013), Afonso (2009), Barroso (2005), Krawczyk (2002) e Souza (2006), dentre outras referências. A pesquisa se caracteriza como documental e bibliográfica, se utilizando principalmente de uma análise comparativa das mudanças propostas pela nova Lei de gestão democrática (Lei nº 3.141/2016) em relação à Lei anterior (Lei nº 1.513/2003), com atenção ao processo de discussão, tramitação e aprovação da nova legislação educacional do Acre. Dentre as principais alterações identificamos a mudança do perfil do novo gestor escolar na rede estadual, não exigindo para tal função a formação docente. Pelas novas regras, o diretor pode ter como formação o curso de administração ou ainda qualquer nível superior com especialização em administração escolar ou supervisão escolar. Outra alteração analisada trata-se da efetivação de uma nova estrutura de poder na escola, o Comitê executivo, assumindo todas as atribuições relacionadas à execução dos recursos da escola. Como aspectos conclusivos, entendemos que a utilização de consulta pública como parte do processo de discussão e elaboração da nova lei de gestão democrática legitimou política e socialmente tal proposta, garantindo sua aprovação, promovendo, alterações que ferem a legislação educacional em vigor, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) no tocante ao perfil do gestor escolar e ainda quanto à efetivação de uma nova estrutura de poder na escola, o Comitê executivo, descaracterizando possivelmente o Conselho escolar enquanto instância deliberativa máxima da escola, bandeira cara da luta pela gestão democrática no país.

Palavras-chave: Política educacional. Reforma. Gestão democrática. Base legal.

ABSTRACT

This research aims to analyze the democratic management of the school in the public basic education network of the State of Acre, based on its legal basis. In order to do so, it was necessary to understand the context of State reform and successive crises in capitalism, as well as the influences of this movement that promoted profound changes in institutions and public services, especially in education, which intensified mainly from the 1990s. With the objective of overcoming the bureaucratic management model, reducing management costs and expanding results, the New Public Management - NGP was established, based on a discourse of management modernization, social development and improvement of the quality of life. It is in this new scenario that education becomes strategic and begins to absorb the set of external guidelines that directly influence the functioning and routine of schools, under a logic that absorbs to some extent the principles of private initiative. For this analysis, we used as theoretical basis: Oliveira (2011), Ball (1998, 2004, 2005, 2013), Afonso (2009), Barroso (2005), Krawczyk (2002) and Souza (2006), among other references. The research is characterized as documentary and bibliographical, using mainly a comparative analysis of the changes proposed by the new Law of democratic management (Law nº 3.141 / 2016) in relation to the previous Law (Law nº 1,513 / 2003), with attention to the process of discussion, processing and approval of the new educational legislation of Acre. Among the main changes we identified the change of the profile of the new school manager in the state network, not requiring for such function teacher training. By the new rules, the director can have as training the administration course or any higher level with specialization in school administration or school supervision. Another amendment analyzed is the implementation of a new power structure in the school, the Executive Committee, assuming all the attributions related to the execution of school resources. As conclusive aspects, we understand that the use of public consultation as part of the process of discussion and elaboration of the new democratic management law has legitimated this proposal politically and socially, guaranteeing its approval, promoting changes that violate the current educational legislation, the Law of (Law No. 9.394 / 96) regarding the profile of the school manager and also regarding the implementation of a new power structure in the school, the Executive Committee, possibly characterizing the School Board as a maximum deliberative instance of the school, flag face of the struggle for democratic management in the country.

Keyword: Educational politics. Reform. Democratic management. Legal base.

INTRODUÇÃO

A motivação para realizar esta pesquisa em educação teve início após 11 anos de trabalho na prefeitura de Rio Branco - AC, e mais exatamente por cinco anos na Secretaria Municipal de Educação - SEME, no período de 2011 a 2015. A experiência no setor de planejamento estratégico da educação municipal me propiciou conhecer um pouco do trabalho de gestão, acompanhamento e formação realizado pelas equipes para com as unidades educativas – creches, pré-escolas e escolas do primeiro segmento do ensino fundamental, tanto nas áreas mais administrativas como nas formativas.

Ainda que minha formação inicial não seja em pedagogia ou nas licenciaturas, mas nas ciências sociais, este trabalho me possibilitou conhecer um pouco do universo educacional, suas potencialidades e seus desafios, os quais configuram, a meu ver, principalmente em dotar a escola de possibilidades tais que proporcionem a transformação política e social de vidas.

Assim, ao estudar as mudanças propostas para a gestão pública e seus reflexos na política educacional, esta pesquisa direciona seu foco para a rede pública educacional do estado do Acre, como forma de compreender melhor eventuais tensões presentes nessa rede, onde parece conviver modelos de gestão que apresentam um caráter híbrido¹, com elementos da gestão democrática e da gestão gerencial.

Para entender as mudanças na rede educacional acriana, cabe inicialmente contextualizarmos os elementos estruturais que determinaram a (re)organização das sociedades, as concepções do Estado e as relações sociais, econômicas e culturais que acontecem no seu interior.

Nesse sentido, é possível afirmar que as reformas na administração pública e nas políticas educacionais refletiram fortemente no Brasil e nos demais países da América Latina e Caribe², principalmente a partir da década de 1990, e que podem ser consideradas como resultantes de uma política neoliberal engendrada para superar as sucessivas crises do capitalismo, em especial a crise de 1970.

Utilizando-se de um discurso progressista de modernidade e desenvolvimento dos países, essas mudanças têm na descentralização e na busca por uma gestão por resultados suas principais marcas, com medidas que tendem a alterar, especialmente na educação, as práticas

¹ Processos socioculturais nos quais as estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas Damasceno (2010 apud Canclini, 2008, p. XIX).

² A desigualdade e a concentração de recursos nas classes altas são características permanentes das sociedades da América Latina e, em especial do Caribe (TIRAMONTI, 2000, p. 116).

escolares, desconsiderando, geralmente, os contextos socioeconômicos e educacionais de cada país.

Para entender esse contexto de reforma na administração pública e na política educacional é imprescindível acompanhar o percurso de mudanças no mundo do trabalho e da produção, como no sistema econômico e financeiro global, em que o papel do Estado e sua ação frente às políticas públicas são alterados para atender às necessidades dos países mais industrializados, principalmente a Inglaterra e os Estados Unidos, na busca pelo desenvolvimento de suas economias.

A forte crise do capitalismo em 1929, também conhecida como Grande Depressão, teve reflexos em todos os países, forçando uma reorganização do Estado e do modo de produção capitalista. A partir dessa crise e das análises de suas causas se consolida o Estado de Bem-Estar Social, modelo proposto após crises periódicas na economia mundial, privilegiando a iniciativa privada, porém com a intervenção do Estado como participante ativo das decisões econômicas para garantir o crescimento do emprego, da renda, da estabilidade de preços, om base no *fordismo*, modelo americano de produção sob os princípios de Henry Ford³.

O redimensionamento da ação do Estado permitia sua intervenção de forma a garantir os privilégios da iniciativa privada, mas sem deixar de atenuar as conjunturas adversas. Contudo, esse modelo de desenvolvimento calçado na concentração crescente de capital e, contraditoriamente, ao atendimento da população pelos serviços sociais esgotaria novamente o sistema capitalista.

Os limites deste modelo de desenvolvimento se fazem sentir já ao final da década de 1960 com a progressiva saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, concorrência intercapitalista e crise fiscal e inflacionária que provocou a retração dos investimentos (FRIGOTTO, 2015, p. 78).

O autor aponta que diante dessa nova crise estrutural do capital, combinando recessão, baixa nas taxas de crescimento econômico e elevação das taxas de inflação, é que se desenha a crise do Estado de Bem-Estar Social, justamente porque este modelo passou a ser considerado o responsável direto pelo crescimento da burocracia, pela interferência no controle e gestão das políticas públicas e, além disso, pelo adensamento do aparelho econômico estatal frente à enorme demanda da área social, o que consolida a defesa pelo retorno às leis naturais do mercado por meio das políticas neoliberais.

³ Americano, fundador da indústria Ford Motors Company (CHIAVENATO, 2004).

Nesse cenário, ganha força uma conformação do Estado com a interferência mínima na economia, o chamado Estado mínimo, num cenário em que se torna necessário ainda a reestruturação produtiva para recuperação econômica, ensejando a necessidade de configuração de um novo tipo de trabalhador, bem como de novas tecnologias, dando origem a uma nova divisão internacional do trabalho.

A educação é considerada, então, como fundamental para o progresso da sociedade, tornando-se necessária para aumentar a instrução da população e a formação dos jovens diante das novas necessidades modernas e do mercado.

No final da década de 1980, a Inglaterra e os Estados Unidos, liderados por Thatcher⁴ e Reagan⁵, respectivamente, já começavam a se constituir como modelo de reforma do Estado, assentados na política ideológica da Nova Direita⁶, pela busca do redimensionamento do papel do Estado na condução das políticas públicas e sociais como forma de atender aos anseios de retomada do desenvolvimento do capital e ampliação dos mercados, conformando uma reforma na gestão pública pela adoção dos princípios de eficiência, gestão por resultados, bem como na regulação mercantil, o que caracteriza a Nova Gestão Pública – NGP, conceito surgido na década de 1980, mas que ganhou força na década seguinte. No Brasil, passou a ser implantada a partir de 1995 com a Reforma do Estado brasileiro.

O Brasil também absorveu essa proposta de mudança de concepção e organização dos serviços públicos principalmente a partir de 1995 com a Reforma do Estado brasileiro, absorvendo forte influência dos Organismos internacionais que apontavam a tarefa de modernizar a administração pública e principalmente os serviços educacionais para responder às necessidades do mercado e da globalização.

Sobre esse conjunto de reforma no Brasil e na América Latina, Tiramonti (2000 , p. 118) comenta

No início da década de 1990 os governos nacionais iniciaram um processo de modernização da educação que implicou mudanças importantes nos modos de gestão do sistema e das escolas, nos conteúdos, nas formas de financiamento, na estrutura acadêmica e no conjunto de princípios e valores que orientam o dever ser educativo, sem que para isso tenham se modificado a distância relativa entre as camadas e, principalmente, as diferenças qualitativas na formação que recebem.

⁴ Margaret Hilda Thatcher, Primeira-Ministra do Reino Unido, no período de maio de 1979 a novembro de 1990.

⁵ Ronald Wilson Reagan, Presidente dos Estados Unidos pelo Partido Republicano no período de 1981-1989.

⁶Caracterizada como uma aliança entre neoliberais e neoconservadores, mas também por grupos minoritários, como populistas autoritários e uma nova classe média profissional (APPLE, 2000).

A promessa de financiamentos pelos organismos internacionais acabou por definir um conjunto de ações para as reformas nos países. Assentados na promessa de melhoria dos indicadores sociais e da qualidade de vida, a administração pública deveria assumir como missão a redução dos gastos públicos, a partir de políticas de ajustes econômicos e também da reformulação do papel do Estado nas áreas essenciais, principalmente na educação, em que as responsabilidades do governo central devem passar a ser divididas/ transferidas para as unidades escolares, aumentando assim sua autonomia e poder de decisão.

Nesse novo cenário de gerencialismo, as instituições públicas tenderam a absorver os princípios da iniciativa privada, sob os valores de eficiência e controle dos resultados a partir principalmente de uma nova regulação, que se efetiva pelo controle à distância, por meio das avaliações de desempenho e da performatividade⁷, num contexto em que o Estado passa de provedor para avaliador.

Para analisar esse processo de reformas também é necessário se fazer um resgate do momento de democratização do país e dos desafios de construção e efetivação da gestão democrática na escola, iniciado no final da década de 1980.

Nesse momento, o cenário brasileiro era de efervescência pelo contexto de crise social, econômica, política e cultural, herança do período do regime militar à frente do governo brasileiro por 21 anos (1964-1985); pelo processo de luta pela redemocratização do país na década de 1980 e ainda pelas crises políticas nos seus primeiros anos pós-Constituição, destacadamente fruto do processo de *impeachment* (impedimento) do então presidente da República, Fernando Collor de Melo (1990-1992).

Todo esse cenário contribuiu para se instalar um clima de revolta e mobilização, com intensa ampliação da participação e organização dos movimentos sociais e de representantes de classe pela conquista/garantia de direitos e de liberdade civil. Quanto às reivindicações na área educacional, as pautas principais visavam a construção de uma educação pública, gratuita, democrática e de qualidade, com a organização de um sistema nacional único que garantisse o acesso, permanência e o progresso dos alunos nas etapas de ensino, a erradicação do analfabetismo e a melhoria das condições de trabalho para os educadores.

Nessa perspectiva instaura-se um conjunto de reformas na educação brasileira, principalmente na redefinição da educação básica, vindo a resultar na reestruturação

⁷ A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança [...] é alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar (BALL, 2005, p.453-454).

do ensino no Brasil nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao financiamento (MELO, 2010, p. 46).

A construção e efetivação de um modelo de gestão democrática se destacava entre os anseios dos educadores, que viria a ser prevista como lei quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Após esse marco legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) configurou-se como mais um dispositivo criado com o objetivo de garantir principalmente a instituição de uma educação pública e universal, organizada dentro de um sistema nacional. Outro mecanismo legal importante nesse caminho é o que diz respeito aos Planos Nacional de Educação (Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014), definidos como planejamentos que se propõem a apontar as metas e diretrizes da educação nacional para um decênio no país.

Sobre a LDB nº 9.394 de 1996 cabe mencionar que sua discussão durou oito anos no Congresso Nacional e envolveu muitas negociações e debates entre o Estado, a classe política e os movimentos sociais, representados principalmente pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. A organização de um sistema de ensino, o papel do Estado na educação, o espaço da iniciativa privada, o controle social, bem como a política de financiamento estavam entre os pontos mais divergentes do debate.

O texto da LDB também apontava a necessidade de elaboração do Plano Nacional de Educação, devendo o mesmo servir de base para construção dos Planos Estaduais e Municipais de Educação

Art. 9º - A União e os Estados ficarão incumbidos de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1996).

A construção de um PNE também estava prevista na Constituição Federal, no seu Art. 214, sinalizando que

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela EC n. 59/2009): I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela EC n. 59/2009) (BRASIL, 1988).

Após longos debates envolvendo o governo, o Congresso Nacional e a classe dos educadores e suas principais entidades, o Plano Nacional de Educação 2001-2011 é aprovado então pela Lei nº 10.172/2001. Defendido como uma oportunidade de definir um novo cenário para a educação brasileira, o Plano tinha como desafios a melhoria da qualidade por meio da elevação do nível de escolaridade da população, ampliação do acesso e democratização da gestão e ainda fortalecimento da política de financiamento para a educação.

Contudo, além do seu texto final não contemplar as demandas almejadas principalmente entre a classe de educadores, existindo então dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal” (DOURADO, 2010), tendo seu texto sofrido veto pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, quanto ao financiamento, inviabilizando, com isso, o cumprimento das metas estabelecidas. A influência do governo sobre o Congresso Nacional determinou a aprovação do PNE marcado pela lógica das políticas governamentais em curso.

O governo FHC, por meio do Ministério da Educação, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (DOURADO, 2010, p. 683)

A construção do novo Plano Nacional de Educação (PNE) também envolveu muita discussão entre a classe dos educadores, o executivo e o Congresso Nacional em diversas audiências públicas, fóruns, conferências no âmbito dos Estados e municípios, além da realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010).

Depois de muitas discussões e críticas sobre o processo de sua construção, o PNE é aprovado pela Lei nº 13.005, em 2014, apresentado 3.338 emendas ao Projeto de lei original. No texto final, a gestão democrática também aparece entre suas temáticas, principalmente na meta 19, legitimando os instrumentos de participação e gestão democrática, a saber: a constituição de conselhos escolares, a formação de fóruns permanentes de educação no âmbito de Estados e municípios, a organização e o fortalecimento dos Conselhos de Educação como instrumentos de participação e fiscalização da gestão escolar e educacional (BRASIL, 2014).

A organização da escola deveria, portanto, pela legislação em vigor, a saber: Constituição (1988), LDB (1996) e o novo PNE (2014), ter como objeto fundante a gestão democrática, entendendo-a como a possibilidade de as escolas elaborarem e executarem seus projetos pedagógicos, oportunizando as condições para o acesso, inclusão e sucesso escolar dos

alunos, com a participação da comunidade nas tomadas de decisão, na perspectiva de atendimento aos anseios de todos que fazem parte da comunidade escolar.

Ocorre que, concomitante a essa tentativa de construção de mecanismos democráticos para direcionar a educação e a escola, a reforma do Estado passou a reorientar a política educacional, influenciada pelos ideais de uma Nova Gestão Pública, como já mencionado. Sobre esse contexto, Cury (2007, p. 01) explicita que

No momento em que boa parte do mundo se impunha um modelo macro- econômico liberal-conservador, em que despontavam líderes como Ronald Reagan e Margareth Thatcher, sob o denominado Consenso de Washington, o Brasil, sob o impacto de um movimento social amplo de desconstrução do regime autoritário, lutava pela construção de um regime democrático com garantias sociais e liberdades civis. Esse movimento, tendo desaguado na Constituinte, gerou capítulos e artigos na Constituição da República de 1988 cujos conteúdos se tornaram anteparos frente ao impacto das políticas liberais conservadoras. Nessa tensão e dela se insere o princípio da gestão democrática no âmbito da educação pública.

Portanto, os anseios do processo de construção democrática passam a conviver com as contradições inerentes ao sistema capitalista e seu *modus operandi*, trazendo obstáculos a sua concretização.

Sob a influência do processo de reforma em curso nos países centrais, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) propôs o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), conduzido pelo então Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e sustentado no discurso de adequação ao processo de globalização mundial e promoção de desenvolvimento econômico-social para o país.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no leste europeu, era a crise do Estado que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (BRASIL, 1995, p. 10).

O PDRAE citava o desafio de superar a estrutura rígida e burocrática do Estado, fortalecendo sua ação reguladora e mais gerencial num quadro de economia de mercado para conter o cenário de crise fiscal e de aumento da inflação.

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao

nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica (BRASIL, 1995, p. 6).

O documento apontava ainda que

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 7).

Dessa forma, o PDRAE é indicado como um projeto não de reforma do Estado, mas do aparelho do Estado, em que o objetivo principal é tornar a administração pública mais eficiente. Suas medidas aparecem como instrumentos de mudança cultural e ao mesmo tempo como arcabouço jurídico administrativo contra os entraves ao desenvolvimento econômico e social do país.

O caminho almejado para modernizar os serviços públicos, rompendo com as velhas práticas próprias da administração burocrática, se dá, segundo o documento, numa economia de mercado, pela otimização dos recursos públicos, eficiência administrativa e nova regulação, bem como pela redefinição das políticas sociais, principalmente a educação, a saúde e a segurança.

Essa tendência de modernização e busca por uma administração educacional mais eficiente pode ser relacionada à recente aprovação de uma nova Lei de gestão democrática das Escolas no Estado do Acre, a Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016, que substitui a Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003, ambas intituladas leis de gestão democrática.

Considerando os citados contextos nacional e local, esta pesquisa busca responder o seguinte problema: em que medida a Lei nº 3.141/2016 apresenta mudanças significativas em relação à Lei de gestão democrática anterior (Lei nº 1.513/2003) e como se deu o processo que garantiu sua aprovação?

QUESTÕES DE ESTUDO

Dessa forma, a pesquisa está organizada com as seguintes questões norteadoras:

- Qual o contexto das reformas educacionais no Brasil e no Acre que possibilitaram a construção de uma nova lei de gestão da escola no âmbito do Sistema Estadual de Ensino?
- Como ocorreu o processo de debate e construção da nova lei de gestão do Acre, destacando os principais sujeitos responsáveis por essa mudança?
- Como se deu o processo de discussão e passos legislativos que conduziram à aprovação da lei?
- Quais foram as principais alterações trazidas pela nova Lei (3.141/2016) em relação à Lei anterior (1.513/2003)?

OBJETIVOS

Para responder as questões aqui levantadas definimos como objetivo geral dessa pesquisa: Analisar as mudanças propostas pela nova Lei de gestão democrática das escolas públicas estaduais do Acre (Lei nº 3.141/2016) em relação à Lei anterior (Lei nº 1.513/2003), destacando seu processo de discussão, tramitação e aprovação.

E como objetivos específicos, temos:

- Descrever o contexto das reformas educacionais no Brasil e no Acre que possibilitaram a construção de uma nova lei de gestão da escola.
- Descrever o processo de concepção, elaboração e discussão da nova lei de gestão democrática;
- Descrever os passos legislativos que conduziram o percurso de discussão, elaboração e aprovação da lei;
- Verificar as principais alterações trazidas pela nova Lei de gestão (3.141/2016), em relação à Lei anterior (1.513/2003), considerando ainda as semelhanças e supressões.
- Verificar em que medida as mudanças propostas pela nova Lei de gestão (3.141/2016), influenciadas pelos princípios da Nova Gestão Pública, resguardam os princípios da gestão democrática.

Para realizar o presente estudo se fez necessário analisar alguns conceitos e categorias teóricas aliando-os à investigação do contexto nacional e local que determinou a aprovação da nova Lei de gestão das escolas públicas estaduais do Acre (Lei nº 3.141/2016).

Entender a escola atual, marcada por mudanças educacionais promovidas principalmente a partir da década de 1990 nos leva a analisar a reforma do Estado e da administração pública. Assim, foi imprescindível tratar de alguns conceitos/categorias analíticas, tais como democracia, descentralização, regulação, *accountability* (prestação de contas), Nova Gestão Pública, além da qualidade na educação.

Para compreender esses conceitos, resultantes principalmente da reforma do Estado no Brasil, muito marcada pelos princípios da Nova Gestão Pública, alguns interlocutores merecem destaque, dentre os quais citamos Oliveira (2011), em virtude da aproximação de suas pesquisas com nosso objeto de estudo. A autora trata principalmente do processo de reforma do Estado e da administração pública, que conforma um novo cenário principalmente para a educação, em que a organização da escola tem funcionado sob influência dos valores da iniciativa privada, o que, de acordo com a autora, tem resultado em novos padrões de gestão e regulação.

Em Ball (1998, 2004, 2005 e 2013) identificamos principalmente o conceito de performatividade, característico desse novo modelo de gestão descentralizada, sobre o qual é possível perceber que à medida que se amplia a autonomia da escola, também aumenta a pressão sobre o atingimento dos resultados, o qual se dá, de acordo com o autor, de forma direta ou à distância, por meio da prestação de contas e da comparação/ranqueamento da rede escolar ou mesmo dentro da escola, conformando ainda novas formas de regulação e controle. Nesse caso, o autor vai dizer que a performatividade, como parte da transformação da educação, determina que a escola passe a atender ou absorver a lógica comercial de gerenciamento para o atingimento da eficiência e dos indicadores de qualidade.

Barroso (2005) também analisa os conceitos de Estado e regulação nesse cenário de transformação educacional. Para o autor, a alteração das medidas políticas e administrativas vai influenciar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar, utilizando-se de novos dispositivos de mercado. Dessa forma, o autor analisa que a nova regulação se constitui como uma outra forma de intervenção do Estado na condução das políticas e práticas administrativas, funcionando sob a influência do mercado, com a proposta de “modernização” em substituição ao controle “burocrático”.

Krawczyk (2002) aborda a concretização da reforma das políticas educacionais nos diferentes contextos da América Latina, demarcando a influência dos organismos internacionais, a partir de um conjunto de recomendações sobre a avaliação de cada sistema educacional, distante, muitas vezes, da realidade mais crítica vivida no ambiente escolar. Essas reformas têm na modernização da gestão escolar seu principal objetivo e para tal utiliza-se de estratégias que visam otimizar recursos, racionalizar gastos e aumentar a produtividade, as quais

ajudam a consolidar o discurso de que a qualidade da educação depende de um novo padrão de gestão focado no tecnicismo e na busca por resultados a partir dos princípios de eficiência, eficácia e efetividade.

Uma categoria também muito importante para a compreensão dessa pesquisa encontra-se relacionada ao conceito de qualidade enquanto finalidade da educação, discutido neste estudo a partir da pesquisa da trajetória dos sistemas de ensino no Brasil, em que o conceito foi se alterando de acordo com cada momento histórico até os dias atuais, o qual era relacionado inicialmente à ampliação do acesso, depois à permanência e progressão escolar dos estudantes, e, atualmente, é verificado por meio das avaliações externas padronizadas, que buscam medir a qualidade da escola e do ensino por meio, principalmente, dos resultados de aprendizagem alcançado. Para tal, foi importante o estudo de Oliveira (2009) que discute a qualidade social da escola, considerando os desafios e perspectivas da educação pública e ainda Afonso (2009), que considera a avaliação instrumento necessário para o desenvolvimento dos processos democráticos, justificando que se o sistema *accountability* estiver bem fundamentado em bases políticas, sociais e técnicas, a avaliação torna-se parte importante do processo educacional.

O trabalho de Souza (2006) trata do perfil do gestor escolar no Brasil, abordando os processos e as relações de poder que se estabelecem no ambiente da escola, além dos elementos de democratização e formas de dominação que permeiam a condução dos trabalhos do dirigente escolar, na tentativa de articular/conformar a orientação dos sistemas de ensino aos anseios da comunidade. O autor afirma que a ampliação da democratização na política escolar, centrada na figura do dirigente, com uma atuação mais ativa dos conselhos escolares e construção mais independente dos projetos pedagógicos pode caracterizar o avanço que se espera para a construção da gestão democrática na escola.

Para situar esta pesquisa no contexto acriano, utilizamos principalmente as teses de Melo (2010) e Damasceno (2010) que discutem a reforma educacional, o trabalho docente e a gestão democrática no Acre, situando principalmente o contexto de ascensão de um partido de esquerda ao governo estadual (1999), organizado num planejamento estratégico que visava à modernização e o desenvolvimento econômico e social, e ainda de forma sustentável. As autoras analisam que esse conjunto de mudanças na administração pública e na gestão educacional, sob bases e princípios democráticos, absorveu fortes influências dos princípios gerenciais, configurando, então, um modelo de gestão caracterizada pelo hibridismo, categoria analítica que ajuda na compreensão dos processos de mudanças desejadas que se dão pela combinação de estruturas ou práticas para gerar novos processos.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Este estudo se caracteriza como bibliográfico porque buscou por meio do referencial teórico que trata principalmente das reformas do Estado e das políticas educacionais, num contexto gerencialismo, compreender e consolidar um entendimento quanto às suas implicações na gestão e na organização escolar. A revisão bibliográfica fez-se, portanto, necessária durante todo percurso da pesquisa para análise e compreensão do objeto de estudo.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto (FONSECA, p.32, 2002).

Caracterizada também como documental, esta pesquisa foi realizada com base principalmente na consulta e na análise dos documentos oficiais (leis e decretos), matérias jornalísticas, além de outros documentos como atas e listas de presença relacionadas ao processo de construção, debate, tramitação e aprovação da última lei de gestão democrática do Acre, Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016, conforme abaixo:

Quadro 1 – Resumo dos Documentos utilizados na pesquisa

| DOCUMENTO | REALIZAÇÃO (DATA) |
|--|----------------------|
| Anteprojeto de Lei – Indicação nº 91/2016 de autoria do Dep. Daniel Sant’Ana | 02 de maio de 2016 |
| Matéria jornalística – Página da ALEAC | 03 de maio de 2016 |
| Ata da Audiência Pública em Rio Branco – AC | 10 de maio de 2016 |
| Ata da Audiência Pública em Brasiléia – AC | 13 de maio de 2016 |
| Ata da Audiência Pública em Sena Madureira – AC | 23 de maio de 2016 |
| Ata da Audiência Pública em Cruzeiro do Sul – AC | 10 de junho de 2016 |
| Ata da Audiência Pública em Feijó – AC | 13 de junho de 2016 |
| Ata da Reunião da Comissão de Educação Cultura e Desporto e de Constituição, Justiça e Redação (realizadas conjuntamente) – 1ª reunião | 29 de junho de 2016 |
| Mensagem Governamental 1.111 - Projeto de Lei do Poder Executivo | 06 de julho de 2016 |
| Ata da Comissão de Educação Cultura e Desporto e de Constituição, Justiça e Redação (realizadas conjuntamente) – 2ª reunião | 06 de julho de 2016 |
| Parecer 11/2016 – Relatoria do Projeto de Lei nº 82/2016 | 14 de julho de 2016 |
| Ata da Votação da Lei 3.141/2016 | 22 de julho de 2016 |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos da ALEAC (2016).

Assim, para alcançar os objetivos almejados neste estudo, lançaremos mão da abordagem de cunho qualitativa, de natureza descritiva e analítica, por considerar seu objeto, ou seja, a nova Lei de gestão democrática da rede educacional do Acre (Lei nº 3.141/2016), resultado de um processo marcado por muitos significados, aspirações e riquezas, próprios das relações e subjetivações que merecem ser investigadas e consideradas, e que, portanto, não são quantificáveis. Recorremos a Minayo (2001, p. 22) para explicar este tipo de pesquisa qualitativa como

A pesquisa que responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Segundo Minayo (2009), o uso da abordagem qualitativa propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, pela valorização do contato direto com a situação estudada, na tentativa de identificar a individualidade e ao mesmo tempo os significados múltiplos das partes que compõem o processo.

Utilizando os estudos de Michel (2015, p. 54), vemos que este tipo de pesquisa também permite

[...] verificar, descrever e explicar problemas, fatos ou fenômenos da vida real, com precisão possível, observando e fazendo relações, conexões, considerando a influência que o ambiente externo exerce sobre eles.

Para análise dos dados foram consideradas as categorias já apresentadas neste texto, concernentes às bases teóricas da pesquisa, considerando também que outras categorias emergiram ao longo do estudo, pela análise dos dados empíricos, o que permitiu um aprofundamento teórico.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa está organizada em cinco seções, incluindo esta introdução, onde se objetivou situar o problema do estudo, bem como as questões norteadoras, a metodologia necessária para o desenvolvimento da pesquisa e ainda o referencial teórico, base das categorias utilizadas para compreensão do estudo.

Na segunda seção intitulada “*A reforma do Estado e a gestão escolar no contexto da Nova Gestão Pública*”, partimos do pressuposto que as discussões relativas à gestão escolar não são neutras e não podem ser compreendidas de maneira desconectada de um contexto maior que envolve a organização e a reorganização do Estado e de sua relação com a sociedade, ensejando diferentes concepções de políticas sociais e educacionais. Assim, analisamos a gestão escolar no contexto da Nova Gestão Pública, ressaltando como os valores da iniciativa privada foram/são transportados para as instituições públicas, a partir da adoção em vários níveis dos princípios da administração gerencial, concorrendo com os elementos que favorecem à organização e efetivação de uma escola pautada pelos princípios democráticos, fruto dos movimentos sociais na luta pela redemocratização do Brasil, e, por fim, apresentando a discussão e análise do conceito de qualidade em educação nos vários contextos da política educacional brasileira.

Na terceira seção cujo título é “*A gestão escolar no estado do Acre no contexto da Nova Gestão Pública*” procuramos situar o conjunto de reformas administrativas e educacionais no Estado do Acre, analisando os governos em curso, eleitos sob bases populares, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e com uma proposta de desenvolvimento embasado na ideia de sustentabilidade. Essa proposta de governo do Acre possivelmente absorveu as influências da Nova Gestão Pública, especialmente na política educacional, em que se destaca de maneira bem particular a organização e gestão das escolas, a partir principalmente da aprovação da nova Lei de gestão democrática, Lei nº 3.141/2016, objeto maior desta investigação, procurando revelar as discussões e embates que se deram em torno de sua elaboração e aprovação, bem como tentando apontar como se deu o processo de tramitação legislativa e sanção pelo governo atual (Tião Viana).

Na quarta seção intitulada “*A Gestão Democrática no Sistema Público Acriano de Ensino: a nova Lei nº 3.141/2016 e suas principais alterações*” analisamos as mudanças que a nova Lei de gestão democrática (Lei nº 3.141/2016) trouxe em relação à Lei anterior (Lei nº 1.513/2013), principalmente no tocante ao novo perfil do gestor escolar da rede acriana, em que o processo de seleção não mais exige a formação docente ao futuro dirigente, bem como à legitimação de uma nova instância de poder na escola, o Comitê executivo, responsável direto pela execução dos recursos escolares, possivelmente substituindo ou enfraquecendo o Conselho escolar enquanto instância deliberativa máxima da escola, e por consequência, os princípios da democracia na escola.

Por fim, apresentamos as considerações finais do estudo, onde serão retomadas as questões centrais da pesquisa de modo a contemplar seus achados e enfatizar sua contribuição à pesquisa em educação.

2 A REFORMA DO ESTADO E A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Esta seção tem como objetivo analisar a gestão escolar no contexto da Nova Gestão Pública, compreendendo principalmente o processo de reforma do Estado vivido no Brasil a partir da década de 1990 e seu papel na reformulação das políticas públicas, principalmente na educação.

Para tanto, faz-se necessário analisar em que medida os valores da iniciativa privada são transportados para as instituições públicas, a partir da adoção dos princípios da administração gerencial e da substituição de um modelo escolar burocrático-racional por novas práticas organizacionais consideradas mais eficientes. Para atingir esse objetivo dividimos a seção em quatro subseções.

Na primeira, analisamos o papel do Estado nos cenários de estruturação e reestruturação capitalista, buscando entender a relação entre o Estado, a sociedade e as políticas sociais, perpassando as crises cíclicas do modo de produção vigente que determinaram a configuração do Estado de Bem-Estar Social e do Estado neoliberal.

Na segunda subseção tratamos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE- 1995), elaborado com objetivo de reformar a administração pública brasileira, embasado num discurso de superação da burocracia como necessária para o desenvolvimento econômico e social do país, a partir da modernização e absorção dos princípios de eficiência na gestão pública, conceitos próprios da Nova Gestão Pública, que teve como berço a Inglaterra e os Estados Unidos.

Na terceira subseção destacamos os rumos tomados pela gestão escolar a partir do processo de redemocratização política e social do Brasil com a promulgação da Constituição de 1988. Construída após amplo processo de mobilização e participação social e da classe dos educadores, a Constituição previu em seu texto a gestão democrática, temática também presente nas legislações educacionais posteriores como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e nos Planos Nacionais de Educação, em especial no último PNE (2014-2024).

A ideia é que se possa analisar em que sentido tais diretrizes constituem-se como avanços na política educacional brasileira e na adoção da gestão democrática nos sistemas de educação, momento em que situamos a gestão escolar em meio às mudanças ocorridas neste contexto mais amplo de reestruturação capitalista e mudanças no mundo do trabalho, procurando reunir evidências que indicam que tais mudanças não se restringiram apenas às empresas, mas que se consolidam como propostas de uma Nova Gestão Pública, por meio de

formatos de gerenciamento das organizações pública e das escolas, objetivando se desvencilhar de um modelo de administração considerado centralizador para adotar um modelo descentralizador, e, em tese, mais democrático.

Na quarta e última subseção trazemos à discussão um conceito muito importante para a compreensão da gestão escolar, a qualidade. Partimos do entendimento que escola democrática é aquela que busca a inclusão com qualidade referenciada, se efetivando como direito universal e bem público, oportunizando as condições para emancipação numa sociedade marcada pela meritocracia e exclusão.

2.1 A CRISE DO CAPITALISMO E A REFORMA DO ESTADO

O movimento de organização da nova ordem mundial como resposta às crises estruturais do capitalismo, principalmente a crise de 1970, impactou diretamente no processo de reforma do Estado e no mundo do trabalho, resultando em mudanças significativas nos serviços públicos, mas especialmente nas políticas educacionais.

Para a análise e avaliação desse processo de mudanças é necessário, inicialmente, adentrarmos na concepção de Estado e nas relações sociais, políticas e econômicas que se estabelecem no interior dele, considerando as formas e estágios em que tais relações se configuram e determinam o *modos operandi* das sociedades.

A denominação Estado vem do latim *status* = estar firme, significando situação permanente de convivência.

[...] passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *statodi Firenze*. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional (DALLARI, 2012, p. 59).

Considerando a sequência cronológica da história das sociedades, podemos citar objetivamente os seguintes tipos de Estado, a saber: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. Para o objetivo que nos interessa, trataremos das transformações vividas no Estado Moderno, iniciado no século XVIII, as quais se relacionam diretamente com a organização dos modos de produção e desenvolvimento do sistema de acumulação vigente, o capitalismo.

Entendido como um regime de produção, distribuição e apropriação da riqueza, o capitalismo emergiu a partir da Revolução Industrial na Inglaterra e na Escócia, difundindo-se

por toda a Europa Ocidental no século XIX. Rompeu com o sistema feudal, em que a sociedade era hierárquica e suas relações políticas e econômicas eram baseadas na relação senhor/servo, numa estrutura social em que a desigualdade entre os homens era relativamente estável.

Na sociedade capitalista, a ideologia se assenta no movimento de acumulação a partir do trabalho assalariado, de um lado, e do capital - dinheiro, de outro, tendo o mercado como instrumento de regulação das relações sociais. Ao contrário do modo de produção feudal, aqui o direito à igualdade e liberdade individual, ainda que no plano formal, é princípio norteador, possibilitando a mobilidade social e livre concorrência entre os “iguais”.

A exploração capitalista diferencia-se da exploração dos modos de produção precedentes por inscrever-se no próprio processo social de produção mediante a separação entre a esfera econômica e política e pela unificação da produção e apropriação da mais-valia. Funda-se, pois, numa relação social fundamental, formalmente igualitária, mas histórica e efetivamente desigual: relação capital/trabalho – proprietários privados dos meios de produção e instrumentos de produção e vendedores de força de trabalho (FRIGOTTO, 2015, p. 67).

Nessa nova organização política e econômica da sociedade, o Estado capitalista assume o papel de regulador das relações sociais para a manutenção do conjunto das relações capitalistas, em que as políticas sociais surgem como forma principalmente de compensar as distorções que a acumulação do capital produz e para responder às reivindicações dos trabalhadores.

Quanto às questões econômicas, o Estado participa com intervenção mínima, pois a partir da liberdade do mercado, torna-se possível a cada indivíduo um caminho de melhoria de vida e assim, de toda a sociedade, sendo esta a inspiração para o liberalismo econômico.

Fundamentado nas teses de Adam Smith, o liberalismo baseia-se na livre iniciativa, ou *laissez-faire*. Para o autor, a origem da riqueza das nações é resultado do trabalho dos homens, caracterizada pela teoria do valor-trabalho, dentro de um contexto de divisão do trabalho para aumento da produção, em que o trabalhador deve, portanto, especializar-se em uma só tarefa.

Souza (2010, p. 10) comenta que o liberalismo é caracterizado principalmente pela busca incessante e ao mesmo tempo necessária do interesse individual, atribuindo-lhe como o

[...] fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo, agindo em seu próprio interesse econômico, quando atua junto a coletividade de indivíduos, maximiza o bem-estar coletivo. Assim, seu grande postulado é que, agindo de forma livre e ilimitada, o mercado assegura o bem-estar.

Ao Estado liberal caberia, então, a resolução dos problemas estruturais que o desenvolvimento do sistema de acumulação capitalista engendrasses, relativos principalmente à

garantia de segurança aos cidadãos, à constituição e reprodução da força de trabalho, à incorporação de parte das reivindicações dos trabalhadores, resultando em poucas e pequenas melhorias de vida, à formação adequada às necessidades do capital, assegurando, contudo, e em primeiro lugar, as condições para a manutenção do sistema.

Nesse sentido, ainda a partir de Souza (2010, p.11), vemos que

Segundo a tese liberal o papel do Estado se limitaria a fornecer a base legal com a qual o mercado pode maximizar os “benefícios aos homens”. Em outras palavras, trata-se, na perspectiva do liberalismo, de um mal necessário. Ao criticar duramente a presença do “Estado mercantilista e intervencionista”, Adam Smith, todavia, não defende sua completa ausência; pelo contrário, destaca a necessidade de um corpo de leis e a ação de um Estado que garanta maior liberdade ao livre mercado.

Outras características do Estado liberal que o autor aborda são: predomínio do individualismo, bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo, predomínio da liberdade e da competitividade, naturalização da miséria, predomínio da lei da necessidade, manutenção de um Estado mínimo, as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício, e, por último, que a política social deve ser um paliativo.

A forte crise do capitalismo em 1929 ou Grande Depressão, com reflexos em todos os países forçou uma reorganização do Estado e do modo de produção vigente, momento em que se consolida o fordismo, modelo americano de produção baseado nos princípios de Henry Ford, que irá determinar o regime capitalista no período pós-guerra, de 1945 a 1973, organizado a partir das análises das causas da crise.

Caracterizado por um conjunto de práticas que controlava a força de trabalho, as tecnologias e os hábitos de consumo social, o fordismo pode ser sintetizado como

a) Uma determinada forma de organização do trabalho fundada em bases tecnológicas que se pautam por um refinamento do sistema de máquinas de caráter rígido, com divisão específica do trabalho, um determinado patamar de conhecimento e uma determinada composição da força de trabalho; b) um determinado regime de acumulação, fundado numa estrutura de relações que buscou compatibilizar produção em grande escala e consumo de massa num determinado nível de lucro; c) e, por fim, um determinado modo de regulação social que compreende a base ideológico-política de produção de valores, normas, instituições que atuam no plano do controle das relações sociais gerais, dos conflitos intercapitalistas e nas relações capital-trabalho (FRIGOTTO, 2015, p. 74).

Nessa nova organização, portanto, a gestão do trabalho valoriza e incentiva a iniciativa do trabalhador, num novo cenário que favorece a responsabilização individual e a competição, num ambiente com o controle do trabalho e do processo do trabalho, mas além de dominar a força do trabalho, o fordismo tinha como objetivo conquistar a adesão dos trabalhadores.

Queremos completa responsabilidade individual [...] onde a responsabilidade se acha fragmentada e dispersa por uma série de serviços, rodeado por sua vez de um grupo de subtitulares, é realmente difícil encontrar alguém que seja realmente responsável [...] o jogo do empurra, que certamente nasceu nas empresas de responsabilidade fragmentada [...] O espírito de competição leva para a frente o homem dotado de qualidades [...] não dispomos de postos ou cargos, e os homens de valor criam por si mesmos as suas posições [...] A pessoa em questão vê-se de repente num trabalho diverso com a particularidade de um aumento de salário (FORD, 1967, p. 74).

Além de representar um novo modo de organização racional do trabalho e da produção, o fordismo constituiu-se como um novo modo de vida e de trabalho, mas também de nova ideologia para o estilo de vida do trabalhador americano, que ultrapassa inclusive “o chão de fábrica” para adequar sua vida, de forma que não atrapalhe no seu desempenho no trabalho.

Assim, o Estado assume uma posição importante na medida que torna essa nova moral baseada no tecnicismo e conservadorismo, uma política pública. Harvey (1992) já afirmava que o tripé para o desenvolvimento do fordismo - como padrão de produção, mas também como estilo de vida (o americanismo) – foi o trabalho organizado, o capitalismo corporativo e o fortalecimento do ideal de nação-Estado.

Com base nos postulados keynesianos⁸, no que podemos chamar de segunda fase do fordismo, estabelece-se uma combinação entre o capital e o trabalho, conformando um novo consenso político em que os proprietários dos meios de produção possibilitam que os não-proprietários se organizem e criem seus instrumentos de reivindicação quanto aos recursos e à distribuição de renda.

O compromisso capital-trabalho passa a se organizar, então, dentro de uma lógica de pleno emprego e igualdade, com a participação efetiva do Estado na condução dos serviços públicos, realizado e adaptado conforme as experiências ocidentais de social-democracia, à medida que permitiam uma igualdade político-partidária entre a classe trabalhadora e a classe trabalhista (SILVA, 2010).

Diante de um cenário de crise na economia mundial, o caminho encontrado foi redimensionar a ação do Estado, permitindo sua intervenção de forma a garantir os privilégios da iniciativa privada, mas atenuando as conjunturas adversas.

Nesse momento, o Estado assume o importante papel de intervir na economia como forma de evitar o colapso do sistema, em que se inauguram as políticas do Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*, que postula desenvolver políticas sociais com vistas principalmente à estabilidade do emprego, às políticas de rendas com ganhos de produtividade e à atenção

⁸ Designação originada a partir das teses do economista inglês John Maynard Keynes (1883 – 1946), com ascensão a partir da publicação da obra *Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*, em 1936.

voltada às políticas sociais como educação, saúde, previdência, dentre outras, resultando na importante combinação para a economia: produção em grande escala e consumo de massa.

Promoveu-se, a partir dessa ideologia, uma economia baseada no tripé Estado/Capital/Trabalho. A consequência seria uma nova forma de negociação triangular, em que as relações entre a classe dos empresários e a classe dos trabalhadores ocorreria em um ambiente de menor tensão (SILVA, 2010, p. 16).

Nessa perspectiva é que se destaca uma configuração que visa fortalecer tanto os meios de produção, necessários ao desenvolvimento do capital, quanto o bem-estar dos trabalhadores, por meio dos serviços públicos.

Höfling (2001) também comenta essa preocupação e afirma que as políticas sociais são definidas como um padrão de proteção social do Estado, determinadas, em princípio como forma de redistribuir os benefícios e reduzir as desigualdades sociais oriundas do desenvolvimento estrutural do capitalismo, ou seja, dos conflitos entre o capital e trabalho.

A lógica keynesiana promoveu, nesse momento, uma revolução no pensamento econômico vigente, principalmente quando apontou políticas econômicas que sugeriam um funcionamento em que o setor produtivo (oferta), de forma autônoma, geraria o consumo (demanda).

Essa visão de formação da riqueza, advinda da demanda, traria como efeito a necessidade de distribuir melhor a renda da produção, dando prioridade ao consumidor em relação ao produtor. Com isso, os Estados nacionais poderiam promover políticas de incentivo à demanda agregada, de modo a evitar crises que viessem a ampliar o desemprego e a reduzir os lucros dos capitalistas (SILVA, 2010, p. 15).

Mas esse modelo de desenvolvimento calçado na concentração crescente de capital e, contraditoriamente, ao atendimento da população pelos serviços sociais, não por caridade, mas como direito, esgotaria novamente o sistema capitalista.

Os limites deste modelo de desenvolvimento se fazem sentir já ao final da década de 1960 com a progressiva saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, concorrência intercapitalista e crise fiscal e inflacionária que provocou a retração dos investimentos (FRIGOTTO, 2015, p. 78).

Esse novo momento de crise do capital representa também a crise do Estado de Bem-Estar Social, justamente porque este modelo passa a ser considerado o responsável direto pelo crescimento da burocracia, pela interferência no controle e gestão das políticas públicas e, além disso, pelo adensamento do aparelho econômico estatal frente à enorme demanda da área social.

Este novo cenário de crise consolida a defesa pelo retorno às leis naturais do mercado, por meio das políticas neoliberais, em que ganha força a conformação do Estado com a interferência mínima na economia, o chamado Estado mínimo, assumindo o papel de reprodutor do capital, e, além disso, com uma nova política de redução e cortes nas políticas sociais.

O enfrentamento da crise do capital, a ineficiência nos serviços públicos e o descontrole fiscal exigia, portanto, a reestruturação produtiva e de seu sistema ideológico, o que contribuiu para a configuração de um novo tipo de trabalhador, com novas tecnologias, originando uma nova divisão internacional do trabalho a partir de um projeto de reforma do Estado com vistas à eficiência e à qualidade nos setores públicos, adotando os valores muito característicos da iniciativa privada.

Nesse cenário, Thatcher e Reagan, líderes respectivamente da Inglaterra e Estados Unidos, passam a liderar o processo de reforma do Estado, assentados na política ideológica neoconservadora pela organização da Nova Direita, com o objetivo de redimensionar o papel do Estado na condução das políticas públicas e sociais e de atender aos anseios pelo progresso, que para essa nova ideologia só seria possível por meio da ampliação dos mercados a partir de um movimento de definição da nova ordem mundial, o que culminou com um intenso processo de globalização econômica e financeira.

É nesse contexto que se apresenta a necessidade de uma reforma administrativa que se propõe a alterar a lógica de funcionamento e de regulação das instituições, principalmente da educação, conformando uma administração com bases nos princípios gerenciais, alicerçadas nas teses da Nova Gestão Pública, que terão repercussões na lógica que presidirá a concepção das políticas educacionais no Brasil, encontrando-se nesse bojo as políticas que se voltam para a gestão da escola e seu “novo” *modus operandi*, como veremos nas próximas subseções.

2.2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A proposta de reforma da administração pública e da educação como caminho para possibilitar e fortalecer o desenvolvimento dos países teve como marco temporal a segunda grande crise do capitalismo, na década de 1970.

Nesse contexto de formação de um mercado global, aquecimento da economia industrial e desenvolvimento científico – tecnológico, a Inglaterra e os Estados Unidos foram pioneiros pela instauração de uma reforma do Estado e da organização da Nova Gestão Pública, marcadamente a partir da ascensão da Nova Direita, uma aliança político-ideológica entre

neoliberais e neoconservadores, mas também por grupos minoritários, como populistas autoritários e uma nova classe média profissional (APPLE, 2000).

Na Inglaterra, o governo Thatcher, iniciado em 1979, rompeu com a *welfarismo* ou Estado de Bem-Estar Social dominante desde o período pós II Guerra Mundial, então conduzido pelo Partido Trabalhista, em que o poder estatal atuava como interventor na economia e nas políticas sociais e voltava sua preocupação com a pobreza e com a proteção social.

A partir da ascensão do Partido Conservador sobre *One Nation Conservatives*⁹, o Reino Unido passa então por uma reconfiguração de sua política, que, inspirada no conservadorismo da Nova Direita e a emergência do neoliberalismo, não admite mais que os problemas econômicos e sociais sejam atribuições do Estado, mas, ao contrário, responsabiliza-o pela ineficiência do setor público, por onerar os recursos, pela atenção voltada para o assistencialismo e, de forma mais ampla, pela crise da economia.

Esse movimento de vitória política e ideológica ocorrido na Inglaterra influenciaria outras economias industriais avançadas do Ocidente e de outras partes do mundo para reorientar suas políticas com base nos valores da Nova Direita, como forma de superar a crise do capital e pela promessa de desenvolvimento econômico proporcionado pela modernidade.

Nesse objetivo, o governo britânico assume, portanto, o desafio de construir as condições para desenvolvimento, constituindo um programa de reforma pública caracterizada como a Nova Gestão Pública – NGP, que tem na sua essência o desafio de tornar a administração pública mais empresarial.

O discurso de reforma para vencer a crise ecoou especialmente na educação inglesa e tinha como argumento primeiro a queda nos padrões educacionais das escolas mantidas pelo setor público.

Amplamente difundidas pelo Partido Conservador por meio de uma série de relatórios chamados *Black Papers* (Caderno Preto), as principais críticas à educação pública estavam centradas no modelo de ensino utilizado desde 1950, a chamada escolarização abrangente. Os relatórios citando principalmente a autonomia e falta de responsabilização dos professores pelos resultados obtidos e, ainda, a falta de disciplina no modelo praticado, pejorativamente denominado pelo novo governo conservador como progressista (HALL; GUNTER, 2015).

A ideia era espalhar o medo em relação à escola pública e apresentar um novo formato de política educacional por meio do qual se ampliaria a autonomia e o controle dos pais, com

⁹Conservadores de uma Nação.

possibilidade de utilização de *vouchers* educacionais (bônus ou bolsas na rede privada) e ainda pelo estímulo à ampliação da concorrência entre as escolas.

Essa crise discursiva na educação alcançou grandes proporções políticas e sociais, sendo propagada inclusive como responsável pela diminuição da competitividade internacional do Reino Unido, nas palavras do então Primeiro Ministro do Trabalho, James Callaghan, durante discurso na Faculdade de Ruskin, em 1976.

Assim, o poder dessa crise discursiva, da forma como era refletida em seu apelo multipartidário, pode ser visto como tendo fornecido um *momentum* significativo para a subsequente emergência de um consenso político incrivelmente resiliente em relação à reforma educacional, no qual as invocações para o aprimoramento dos padrões educacionais, derivadas de um discurso da Nova Direita, iriam ocupar o espaço central (HALL; GUNTER, 2015, p. 748).

Outra proposta de reforma educacional é desencadeada na Inglaterra e, tal como a primeira, na década de 1970, também é construída para responder à crise da educação pública.

Conhecida como Ato da Reforma Educacional de 1988, essa reforma também se referia às preocupações propagadas nos *Black Papers* quanto à qualidade da educação pública, apontando um amplo pacote de medidas de reforma educacional e modernização, em que se deveria adotar valores notadamente mercadológicos da Nova Direita na educação, como podemos verificar na análise abaixo:

A centralização do currículo e da avaliação nas escolas por intermédio de um Currículo Nacional, baseado principalmente em disciplinas acadêmicas tradicionais, avaliadas por meio de testes nacionais em quatro instâncias, entre as idades de 6 e 16 anos; A mercantilização da escola, tendo como consequência a competição entre as escolas por alunos, com base na escolha dos pais. Muito dessa competição era baseada nas tabelas de ligas das escolas, compiladas a partir de conjuntos de dados nacionais, vinculados a classificações com base nos testes dos alunos; A criação de escolas como se fossem unidades de negócios locais, via gestão financeira no âmbito institucional; Apoio a interesses privados na educação, por intermédio da criação de escolas fora do controle local eleito democraticamente e por meio de apoio financeiro oriundo de patrocínio privado (HALL; GUNTER, 2015, p. 749).

Este Ato representou um conjunto de medidas radicais sobre todo o sistema educacional, atingindo as escolas, os professores e os alunos, chegando a ocasionar inclusive tensões entre os próprios reformadores, pois de um lado, as propostas tinham um caráter mais neoliberal, indicando medidas como escolha de mercados, ampliação da competição/concorrência e criação de escolas independentes do sistema central, e de outro lado, num perfil mais neoconservador, as propostas defendiam o controle central sobre o currículo e a avaliação.

O Ato de 1988 teve como consequências mais marcantes para a educação a criação de um Currículo Nacional e dos testes nacionais, a partir da definição de um sistema educacional

baseado na métrica, com um vasto número de dados para medir o desempenho/ rendimento dos alunos, professores e escola, absorvendo para a educação os valores próprios do mercado, acirrando a competição entre e na escola e, ainda, a responsabilização pelos resultados atingidos.

Tal como na Inglaterra, os Estados Unidos também podem ser citados como pioneiros na proposta de reestruturação do Estado, organizada em resposta à crise de 1970, determinando um clima de instabilidade econômica e ideológica que afetou a sociedade americana.

Apple (1999) analisa esse momento e aponta que, para além da crise do capital, a população estadunidense estava envolta num clima de choque e medo que se devia também à Guerra do Vietnã¹⁰ e ao contexto de luta por igualdade racial e sexual. Essa tensão propiciou a ascensão de grupos de direita, com valores marcadamente conservadores e que apontava como caminho de superação o retorno à ética e à moral, por meio dos valores da família e do tradicionalismo religioso e ainda, pelo estabelecimento de uma política agressiva, sustentada por organizações financeiras estruturadas.

Para o grupo de neoconservadores e neoliberais, o Estado de Bem-Estar Social privilegiava as minorias no lugar de favorecer aqueles realmente tidos como merecedores da atenção estatal, a saber, a nação “legítima”. Esse fato, aliado ao argumento de que o Estado não seria capaz de solucionar a crise em curso, conduziu para a formação da Nova Direita também nos Estados Unidos, composta pelos neoliberais e neoconservadores, além de grupos minoritários e da nova classe média profissional, consolidando uma aliança do governo americano com o Reino Unido, que vivia o mesmo processo, como já mencionado nesse texto.

Clarke e Newman (1997) comentam que a necessidade de reestruturar o Estado assentava-se no pensamento econômico de que os gastos públicos constituíam-se como impeditivos para a viabilizar desde os indivíduos, as empresas e até a nação. A gestão pública, baseada na burocracia, não se adequava, portanto, às novas exigências do mundo moderno.

Após superar as diferenças existentes entre os grupos que compunham a Nova Direita, o passo seguinte foi organizar um discurso de reforma do Estado que atendesse ao conjunto de anseios, interesses e medos da população de forma geral, com readequação das principais políticas sociais, principalmente a educação.

Assim, os dois países, alicerçados numa aliança de base conservadora, iniciaram o processo de reforma do Estado, passando então a adotar uma administração gerencialista, em

¹⁰ Conflito armado violento que aconteceu na segunda metade do século XX entre os anos de 1959 e 1975 nos territórios do Vietnã do Norte, Vietnã do Sul, Camboja e Laos, lutando pela unificação do país.

que o setor público assume uma nova forma de organização e gestão, com princípios da iniciativa privada. Clarke e Newman (1997) ao tratar do gerencialismo assim se expressam:

(...) a ideologia que dá sentido à prática da organização do poder dispersivo. O gerencialismo procura ativamente distribuir responsabilidades, aumentando a sua abrangência através de corporações e indivíduos. Estabelecendo-se como uma promessa de transparência dentro de um campo complexo de tomada de decisão. Ele está comprometido com a produção de eficácia na realização de seus objetivos, de forma super - ordenada. Gerencialismo representa o cimento que pode unir essa forma de dispersão de organização do Estado e, na sua orientação para o cliente, afirma ser capaz de representar um anúncio de serviço público individualizado. O gerencialismo promete fornecer a disciplina necessária para que as organizações sejam eficientes, particularmente em relação às políticas de bem estar, sendo que cada indivíduo tem a capacidade de escolher de forma livre. Essas promessas articulam uma nova base para a apreciação de um novo gerencialismo: a liberdade de fazer a coisa certa (CLARKE; NEWMAN apud LIMA; GANDIM, 2012, p.30).

De acordo com os autores, a Nova Direita articulou muito bem a crítica ao Estado de Bem-Estar Social, alindo-a a insatisfação de trabalhadores e cidadãos acerca do modelo de Estado vigente. Dessa forma, foi necessário alicerçar a reforma com base em três temas principais: o custo do Estado de Bem-Estar Social, os efeitos deste para as diferentes políticas e, por último, os problemas do mesmo. E a aposta para esse novo modelo estava centrada no neoliberalismo, a partir de uma economia individualista e ainda no conservadorismo, pela revitalização da tradição e autoridade social (CLARKE; NEWMAN, 1997).

Os grupos hegemônicos utilizavam o discurso de não existência de outro modelo para se alcançar o desenvolvimento, atribuindo ao Estado e a suas instituições públicas a incapacidade de reduzir as desigualdades sociais e de garantir os direitos básicos pela ineficiência tanto no serviço, quanto na qualidade do “produto” ofertado, em que tudo o que é ruim, provém do Estado, do público e, ao contrário, o que é bom, é de origem privada, do mercado (LIMA; GANDIM, 2012).

É possível perceber ainda a influência das questões econômicas na definição do papel do Estado frente às políticas públicas e sociais, principalmente a educação, quando analisamos a ação dos Organismos internacionais, por exemplo, o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) no apontamento de metas e objetivos para os países, e que tal atingimento determina a capacidade de serem competitivos no cenário mundial, possibilitando, com isso, o acesso aos recursos/ financiamentos, o que é primordial num cenário de crise.

No Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998), a proposta de reforma do Estado foi destacadamente expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do

Estado (PDRAE)¹¹, conduzido pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), na gestão de Luis Carlos Bresser Pereira.

O referido Plano foi a proposta do governo para superar a crise em curso, apontando-a como uma exigência da globalização econômica que surgiu para fazer frente à redução das taxas de crescimento, ao aumento do desemprego e à elevação da inflação.

a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no leste europeu, era a crise do Estado que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (BRASIL, 1995, p. 10).

Já em seu sumário, o Plano apresentava entre os tópicos os itens “Rumo à Administração Gerencial”, “O Retrocesso de 1988”, “Crise Fiscal” e “Desequilíbrios da Remuneração”, títulos sugestivos do discurso de convencimento para a implementação da reforma da administração pública como via de desenvolvimento do país e de correção das desigualdades sociais e regionais.

O documento citava o agravamento da crise financeira como uma crise do Estado, pela decisão errônea, segundo o texto, de fortalecer o setor produtivo, então responsável pelo agravamento da crise fiscal e do aumento da inflação. Estes desafios seriam enfrentados, portanto, a partir do fortalecimento da ação reguladora do Estado, no quadro de instalação de uma economia de mercado, visando substituir a estrutura rígida e burocrática por uma atuação mais gerencial e eficaz, em que os resultados são mais importantes do que os processos.

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica (BRASIL, 1995, p. 6).

A mudança estratégica na estrutura administrativa assentava-se na ideia de que era necessário “descentralizar, delegar autoridade, mas definindo claramente os setores que o

¹¹O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, composto por Presidente: Clóvis Carvalho - Ministro Chefe da Casa Civil e membros: Luiz Carlos Bresser Pereira - Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Paulo Paiva - Ministro do Trabalho Pedro Malan - Ministro da Fazenda José Serra - Ministro do Planejamento e Orçamento Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel - Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, aprovado em sua reunião de 21 de setembro de 1995.

Estado opera as competências e modalidades de administração mais adequada a cada setor” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 33).

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 7).

Dessa forma, o PDRAE é indicado como um projeto não de reforma do Estado, mas de aparelho do Estado, em que o objetivo principal é tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

Suas medidas aparecem como instrumentos de mudança cultural e ao mesmo tempo como arcabouço jurídico administrativo contra os entraves ao desenvolvimento econômico e social, apontando um caminho para democratização e modernização dos serviços públicos, rompendo com as velhas práticas próprias da administração burocrática com vistas a otimização dos recursos públicos, bem como da redefinição das políticas sociais, principalmente na educação, na saúde e na segurança.

Na educação, vemos na criação de agendas mundiais a inter-relação dessa reforma do Estado, alicerçada num apoio internacional para atingimento dos objetivos do novo momento de crescimento do capital. Nesse sentido, merece destaque a Conferência Mundial da Educação, em Jomtien, na Tailândia, em 1990, convocada pelos Organismos Internacionais como Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, OCDE, PNUD, dentre outras instituições intergovernamentais e ONG’s, contando também com a participação das elites educativas dos países capitalistas.

Essa agenda teve como produto a Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem que orientava as políticas homogeneizantes a serem adotadas nos sistemas de ensino como meio para alcançar o desenvolvimento econômico – social dos países, em especial dos mais pobres ou em desenvolvimento.

Organizado num discurso de maior cooperação e parceria entre as nações, o documento argumentava principalmente sobre a necessidade de universalizar o acesso à educação, concentrar as forças na aprendizagem e melhorar a qualidade da educação básica. Para isso, indicava como receita, prioritariamente:

[...] um aumento substancial, a longo prazo, dos recursos destinados à educação básica. A comunidade mundial, incluindo os organismos e instituições intergovernamentais, têm a responsabilidade urgente de atenuar as limitações que

impedem algumas nações de alcançar a meta da educação para todos. Este esforço implicará, necessariamente, a adoção de medidas que aumentem os orçamentos nacionais dos países mais pobres, ou ajudem a aliviar o fardo das pesadas dívidas que os afligem. Credores e devedores devem procurar fórmulas inovadoras e equitativas para reduzir este fardo, uma vez que a capacidade de muitos países em desenvolvimento de responder efetivamente à educação e a outras necessidades básicas será extremamente ampliada ao se resolver o problema da dívida (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO DE JOMTIEN, 1990).

O compromisso ali assumido tinha como fundamento, portanto, a “cooperação internacional” para superação dos problemas enfrentados nos sistemas de ensino dos países, apontando, para isso, um pacote de ações que desconsiderava os contextos locais e regionais dos sistemas educacionais, mas conclamava os governos, instituições interessadas e indivíduos a contribuir com este Plano.

A promessa de financiamentos acabou por definir um conjunto de ações para estas reformas, que tinham como objetivo central a redução dos gastos públicos com a educação, a partir de políticas de ajustes econômicos e também da reformulação do papel do Estado, utilizando-se do discurso de melhoria da qualidade da educação e alcance dos resultados, transferindo responsabilidades do governo central para dotar as unidades escolares de mais autonomia.

Esse modelo, como todos sabemos, está ancorado na transferência de responsabilidades e atribuições aos estados, províncias e/ou municípios, segundo os países, independentemente de sua organização política e administrativa federativa ou unitária; na delegação, para as escolas, de responsabilidades e atividades que tradicionalmente eram do âmbito central, ou ainda dos organismos intermediários; e na inclusão da comunidade local na gestão e no financiamento das unidades escolares (KRAWCZYK, 2002, p. 47).

A autora chama a atenção para descentralização das decisões e responsabilidades como princípio desse “receituário” aos países, desconsiderando as capacidades dos municípios/localidades de assumirem ações próprias do poder central, pela prática ou pela suficiência de recursos, uma tendência que inicialmente parece positiva à medida que aumenta o poder de decisão das unidades educativas, mas que, na prática, tende a sobrecarregar a gestão escolar e os profissionais ali envolvidos.

Para modernizar a gestão escolar, as estratégias utilizadas visam a otimização de recursos, a racionalização dos gastos e a ampliação da produtividade, conformando um quadro que consolida o discurso de que a qualidade da educação depende de um novo padrão de gestão, focada no tecnicismo e na busca por resultados a partir dos princípios de eficiência, eficácia e efetividade. “A perda do caráter educativo da gestão escolar é produto da apropriação do

modelo de Qualidade total¹² para a educação, que despolitiza a ação educativa” (KRAWCZYK, 2002, p. 51).

Outra agenda internacional importante para o estabelecimento de acordos visando a reforma educativa foram as Reuniões dos Ministros de Educação da América Latina e Caribe (PROMEDLAC), dentre as quais se destaca o encontro realizado em 1991, em Quito - Equador, cujo debate principal tratou da necessidade de investir na formação de recursos humanos; dos desafios de promover o desenvolvimento educativo frente às demandas do mercado, a equidade e a democratização política; bem como das mudanças nos processos de gestão da educação, principalmente a reformulação dos currículos para melhoria da aprendizagem.

Krawczyk (2002), ao analisar as avaliações realizadas pelos Organismos Internacionais explicita que estas acabam refletindo uma interpretação marcada por dados oficiais de cada governo, distanciada, muitas vezes, da realidade vivida na escola ou que ainda são desenhadas pela própria posição dos agentes externos, que se utilizam dos documentos locais/ nacionais para consolidar sua recomendação.

O contexto da reforma do Estado brasileiro, implementadas nos dois mandatos do governo FHC (1995 – 2002), como já citamos no início desta seção, determinou mudanças educacionais que tinham como princípio primeiro alcançar a qualidade da educação escolar por meio da eficiência da gestão, da revisão curricular e da definição do processo de avaliação externa (FONSECA, 2009).

A reforma no ensino médio e a constituição de fundos contábeis, tal como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹³ também foram pautas dessa reforma na educação.

No primeiro mandato, a meta prioritária centrou-se na ampliação da oferta do ensino fundamental. No segundo, sob a justificativa da crescente exigência de qualificação do trabalhador para a nova estrutura do mercado, o ensino médio sofreu uma reforma, sendo desmembrado em duas modalidades distintas e independentes: o ensino médio, de conteúdos gerais, e o ensino técnico-profissionalizante. Destacou-se a universalização da educação fundamental e a expansão da educação infantil, do ensino médio e superior, além da reorganização e ampliação do financiamento (FONSECA, 2009, p.168).

¹² Termo relacionado à *Total Quality Management* (TQM) ou Gestão da Qualidade Total, surgido no sistema de produção Toyotista, no Japão, após a Segunda Guerra Mundial, descritos pela primeira vez por W. Edwards Deming. Recebe variados conceitos, mas de forma geral, insere-se no quadro das mudanças organizacionais, estratégicas, culturais e estruturais, organizada por técnicas e metodologias de engenharia e estatística que visam o controle sobre o produto final, a satisfação do cliente e a redução dos custos. (WOOD JR; URDAN, 1994).

¹³ O FUNDEF buscou adequar o aprendizado ao conceito operacional de custo-aluno - qualidade, traduzido pela quantidade e variedade dos insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem, com um nível mínimo de despesas. (FONSECA, 2009, p. 170).

A autora também comenta, dentro desse contexto de influência e financiamento internacional para a reforma educacional brasileira, um acordo entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Mundial, com apoio das Secretarias de Educação dos Estados e municípios, prometendo a melhoria da qualidade da educação nas escolas fundamentais das regiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste, a partir da criação do Fundo de Desenvolvimento da Escola Básica (Fundescola¹⁴), definido para essas regiões brasileiras por concentrarem escolas que atendem a maioria de pobres. Por meio do Fundescola ficou estabelecido também a adoção de uma nova modalidade de planejamento escolar: o Plano de Desenvolvimento da Escola ou PDE – escola¹⁵ (FONSECA, 2009).

Lançado pelo MEC para uma abrangência até 2010, o PDE – escola definia que a qualidade educacional seria alcançada por meio de uma combinação que garantisse: reformas, equipamentos, insumos escolares, dentre outros repasses de dinheiro direto na escola como forma de implantar um modelo de gestão para o acompanhamento e o controle das informações das unidades escolares.

Na análise de ARAÚJO e CASTRO (2007, p. 4), o PDE – escola caracterizou-se como um instrumento que contradizia ou concorria com o projeto escolar construído e defendido pelos educadores, o Projeto Político Pedagógico – PPP. Sua inserção na escola como mais um modelo de gestão a ser seguido desconsiderou inclusive o texto da LDB (1996), que sinaliza o PPP como caminho à concepção democrática da educação.

A convivência desses dois tipos de planejamento no interior das unidades escolares, o financiamento para a operacionalização do PDE, a falta de conhecimentos de grande parte dos gestores sobre o planejamento e a cultura centralizada existente nas escolas, fez com que a primazia do PDE ficasse nas escolas em detrimento do PPP. Por outro lado, entendemos que o mesmo é assumido como diretrizes para gestão escolar, equivocadamente, pelo MEC e por alguns gestores, quando na verdade o PDE é um plano de orientação para determinada ação no âmbito da gestão escolar, não devendo ser confundido com a própria gestão.

Para as autoras, a inserção deste novo modelo de planejamento estratégico na escola, com uma lógica com bases de racionalidade técnica, provocou uma alteração no sentido do

¹⁴O Fundescola contemplou os projetos: Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; Levantamento da Situação Escolar; Microplanejamento; Sistema de Apoio à Decisão Educacional; Programa Dinheiro Direto na Escola; Projeto de Adequação dos Prédios Escolares; Espaço Educativo; Mobiliário e Equipamento Escolar; Atendimento Rural; Escola Ativa; Pró-Formação; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar; Projeto de Melhoria da Escola; Informatização; Plano de Carreira; Desenvolvimento Institucional (Prasem); Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação; Justiça na Educação; Encontro dos Conselheiros do Fundef; Comunicação; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). (BRASIL/MEC/FUNDESCOLA, 1999).

¹⁵ É preciso diferenciá-lo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007 durante o segundo mandato do governo Lula (2007-2010), o Plano de Desenvolvimento de Educação, do qual falaremos mais à frente na subseção que tratará da qualidade enquanto conceito teórico.

funcionamento da escola e do ambiente escolar, propiciando que a cultura gerencial se sobrepusesse à pedagógica.

Nesse novo cenário de reforma, a política educacional se efetiva a partir da descentralização administrativa, financeira e pedagógica, com ampliação e fortalecimento da autonomia. A política de municipalização transferindo responsabilidades do governo federal para os municípios, como já descrito, também marcam esse processo de reforma e de novas formas de regulação no Brasil.

No Estado gerencialista brasileiro, além da prestação de alguns serviços passar a ser exercida por outras instituições que não pertencem ao Estado, as próprias políticas sociais são modificadas com base nos princípios de qualidade e eficiência. Nessa perspectiva, o Estado assume o papel de avaliador das políticas públicas providas por instituições não estatais, controlando a eficiência dos serviços. Na educação, essa regulação se verifica a partir das avaliações. Segundo Souza e Oliveira (2003, p.879), as avaliações

[...] tem servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção e qualidade.

De acordo com Ball (1998), outro pressuposto do gerencialismo próprio da descentralização, a saber: o controle à distância, em que o trabalhador tem a liberdade na execução de tarefa delegada, fazendo jus a uma valorização pela iniciativa na resolução de problemas e pelo sucesso alcançado. Esse princípio gerencial respeita, portanto, a noção de individualidade, que justifica a recompensa com prêmios e destaque dentro da instituição.

Esse controle se dá pela via das avaliações sistemáticas e dos resultados das políticas, medidos a partir dos indicadores de qualidade ou performance, definido como

[...] um mecanismo de controle, uma força de controle direto ou de controle à distância que substitui a intervenção e a prescrição pelo estabelecimento de objetivos, pela prestação de contas e pela comparação. Além disso, como parte da transformação da educação e da escolarização e da expansão do poder do capital, a performatividade fornece sistemas de signos que “representam” a educação de uma forma auto-referencial e reificada para o consumo. E, na verdade, muitas das tecnologias específicas de performatividade em educação (Gerência de Qualidade Total, Gerência de Recursos Humanos, etc.) são tomadas de empréstimo de contextos comerciais (BALL, 1998, p.127).

Pela afirmação do autor, é possível perceber que essa educação que valoriza a performance, o fazer educativo assume uma roupagem mercadológica, em que o produto oferecido se organiza dentro de uma métrica técnica e racional, desconsiderando com isso, o

conjunto de elementos socioculturais e políticos, característicos de cada universo escolar e de seus fazedores.

Ainda em relação à descentralização, percebemos que o Estado gerencial a utiliza como uma estratégia, pois ao mesmo tempo em que o poder é distribuído ou compartilhado, ele passa a ser centralizado sobre outros aspectos, por ocasião do controle sobre a execução dos serviços e ainda pelos resultados alcançados (*accountability*), medidos por meio de avaliações sistemáticas e/ou ainda pela política da responsabilização.

Lima e Gandim (2012) se utilizam do documento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado *Governance in Transition: Public Management Reforms* para identificar pontos essenciais da administração gerencial, apontando como características dessa nova gestão a:

Atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada, o que significa dizer que a decisão sobre a prestação de serviços está mais próxima do local no qual será aplicada e pode, assim, contar com uma avaliação dos clientes para o qual o serviço é prestado; e criação de ambientes competitivos dentro das instituições públicas e de objetivos claros de produtividade (LIMA; GANDIM, 2012, p. 74).

Sob estes princípios, o Estado tem seu poder modificado, reduzido, sendo reduzida ou realinhada também a prestação dos serviços sociais, os quais devem ser entendidos como produtos, administrados sob a lógica do mercado, em que o cidadão passa a ser cliente. E no cenário educacional, os clientes são os alunos, os pais, a comunidade escolar, os funcionários da instituição e os órgãos reguladores, por exemplo.

Ball (2004, p. 1109), também comenta que os acordos estabelecidos entre o Estado e os parceiros privados, representa um novo tipo de controle e mensuração pelos resultados/produtos ofertados, além de determinar a transferência de responsabilidade pela prestação dos serviços públicos para as empresas e estimular a concorrência pelo “melhor serviço”.

[...] a mudança da responsabilidade (do Estado) para a realização para a responsabilidade com a mensuração e a auditoria abre a possibilidade de duas outras mudanças políticas. Primeiro, uma vez livre da responsabilidade exclusiva pela prestação direta de serviços, o Estado pode considerar vários prestadores potenciais de serviços – públicos, voluntários e privados. Isso introduz contestabilidade e concorrência entre prestadores potenciais na base de “o melhor serviço” e/ou valor pelo dinheiro, e envolve o uso de modelos comerciais de licitação e contratação. Segundo, isso também permite considerar modelos alternativos de financiamento, e a participação de financiadores privados para desenvolver a infra-estrutura do setor público.

Barroso (2005) também analisa esta nova regulação no cenário educacional português, definindo-a como outra forma de atuação do Estado na condução das políticas públicas, em que a administração responde aos desafios de modernização. Desta forma, a regulação (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o “oposto” da regulamentação, conjunto de regras e procedimentos que inicialmente não obedecem aos princípios de qualidade e eficiência dos resultados.

Ainda que considere várias formas e evoluções nos diferentes países, o autor defende que a regulação apresenta uma característica comum, verificada na afirmação abaixo

De um modo geral, a regulação é vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada aos processos de retroação (positiva ou negativa). É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores (BARROSO, 2005, p. 728).

É preciso, contudo, compreender a regulação como parte importante na gestão de qualquer sistema, ensejando ações e reações ligadas ao planeamento, acompanhamento e a tomadas de decisão, necessários ao atingimento dos objetivos estabelecidos.

Por outro lado, Oliveira (2011) reforça que a nova regulação no contexto educacional se efetiva geralmente sobre o trabalho docente, a carreira e a formação dos professores. A autora analisa que a ampliação da autonomia escolar, pela descentralização, exige da escola o desafio de alcançar melhores resultados, aumentando a cobrança e responsabilização sobre os docentes e alunos, sem que as condições sejam ofertadas/ melhoradas.

A ampliação da autonomia traduz-se em autorresponsabilização dos docentes que passam a responder diretamente pela gestão (que deve permanentemente envolver a comunidade) e indiretamente pelo financiamento, uma vez que a avaliação e o financiamento passam a estar vinculados ao desempenho e eficiência dos sistemas (OLIVEIRA, 2011, p. 33).

Para a autora, a busca pela melhoria dos resultados da escola tem como consequência a ampliação das atividades, compromissos e responsabilidades dos docentes, na emergência de uma nova divisão técnica do trabalho na escola para responder às novas demandas e em relativa corrosão do seu estatuto profissional.

É possível, portanto, perceber neste novo cenário educacional as características do gerencialismo como centrais para os objetivos da reestruturação do Estado, a saber: a descentralização do poder, antes do Estado, passando a ser disperso entre corporações ou indivíduos, e em diversas instâncias; a busca pela eficiência, controle e redução dos gastos

públicos para alcance da modernização da gestão e, por último, aplicação de modelos de avaliação para medir os resultados alcançados.

Na próxima subseção, retomaremos alguns aspectos aqui levantados dando ênfase às questões que dizem respeito de maneira mais específica à gestão democrática e seus desdobramentos no contexto da Nova Gestão Pública, objeto maior neste estudo.

2.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Conhecida como a década perdida, o Brasil viveu no início dos anos de 1980 os reflexos da crise mundial, desencadeada, principalmente, pela elevação da taxa de juros e forte recessão nos Estados Unidos. A condução dada pelos governos militares aos problemas econômico-financeiros nesse período deixou como herança para as décadas seguintes forte desequilíbrio nas contas públicas, com crescimento da dívida externa, queda do consumo, declínio do PIB (Produto Interno Bruto), aumento do desemprego e elevação da inflação (SHIROMA; MORAES; EVENGELISTA, 2007).

Todo esse cenário contribuiu para se instalar no país um clima de revolta e luta pela redemocratização do país, com intensa ampliação da participação social e organização dos movimentos sociais e de representantes de classe na luta por liberdade política, bem como pela conquista e garantia de direitos e serviços públicos, principalmente nas áreas da educação, saúde e segurança.

Derrubado o governo militar no Brasil pelo Movimento Diretas Já, se estabelece a Nova República, porém, o cenário de crise permanecia. O governo José Sarney, vice-presidente que assumiu o mandato após morte do presidente eleito Tancredo Neves (1985-1990) perdia o apoio social, alcançando os mais baixos índices de popularidade, com 64% de ruim e péssimo.

Nesse novo momento, entretanto, o país conquistava outro patamar político e social. A Constituição da República Federativa do Brasil, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 05 de outubro de 1988, marcava oficialmente o atendimento aos anseios pela igualdade de direitos civis, políticos e democráticos dos brasileiros, pelo menos na letra da lei.

Intensificaram-se também nesse período as reivindicações por parte da classe de educadores do país, principalmente na luta pela chamada gestão democrática, com previsão e ordenamento legal no sentido de instituir uma educação pública, gratuita, democrática, universal e de qualidade, organizada dentro de um sistema nacional que garantisse o acesso e a

permanência dos alunos na escola; a formação dos professores, com política de valorização da carreira e de salário; e ainda pela erradicação do analfabetismo no país.

Sobre a democratização da gestão, dentre os pontos levantados pelo movimento de educadores estavam a ampliação dos mecanismos de participação social na educação, como por meio de grêmios estudantis, associações de pais e mestres, organização e empoderamento dos conselhos escolares, institucionalização do Projeto Político Pedagógico (elaboração, execução e participação), além de autonomia pedagógica, financeira e administrativa das unidades educativas e eleição para direção das instituições de ensino (SANTOS, 2015).

Em relação ao texto constitucional de 1988 a comunidade educacional via-se acolhida em muitas de suas reivindicações para o novo projeto nacional de educação.

Promulgada em 1988, a Constituição Cidadã forneceu arcabouço institucional necessário às mudanças na educação brasileira. Respeitava a direção indicada pelo consenso produzido entre os educadores a partir de meados da década de 1970 e que encontrara nos anos 1980 as condições de florescer (SHIROMA; MORAES; EVENGELISTA, 2007, p. 42).

Como as autoras apontam, é inevitável não reconhecer a Constituição/88 enquanto avanço na previsão e garantia de direitos políticos e sociais dos cidadãos, especialmente na área da educação. Entretanto, muito embora conformasse um cenário propício para desenvolver um novo momento na educação, esse dispositivo legal não garantiria, por si só, a definição e organização de uma política que alterasse o quadro educacional no Brasil, exigindo, para isso, a elaboração e aprovação de outros mecanismos que sacramentassem essas novas políticas, por exemplo, a nova LDB e o Plano Nacional de Educação.

A Constituição Federal, dentre os diversos princípios norteadores da educação, traz em seu Art. 206 a gestão democrática

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I—igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II—liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III—pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV—gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V—valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; **VI—gestão democrática do ensino público, na forma da lei**; VII—garantia de padrão de qualidade; VIII—piso salarial profissional (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Cury (2007, p. 9) comenta que esta ordem constitucional consagrou princípios caros à democracia e à educação democrática, a partir da proposta de uma nova maneira de administração pública, o que não significa, alerta o autor, que este ordenamento jurídico tenha

sido estendido de forma automática para o campo das práticas políticas e sociais. Para o autor, a Constituição de 1988 representou

[...] junto com a derrubada do autoritarismo e com o processo e andamento de uma nova ordem constitucional propugnou a inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição. Todo o capítulo da educação na Constituição da República de 1988 tornou-se uma referência tanto para a construção de uma educação pública de qualidade quanto a promessa de realização de uma igualdade de oportunidades.

Melo (2010, p. 99) também analisa a aprovação do texto constitucional, em que, além da gestão democrática, outros avanços em torno da universalização e da gratuidade do ensino, por exemplo, ficaram garantidos.

O texto aprovado na Constituição consignou a Gestão Democrática do Ensino Público como um dos princípios da Educação Nacional. Respondendo em parte à pressão da sociedade civil, ela incorpora a gestão democrática do ensino público, define a gratuidade da educação em todos os níveis e modalidades de ensino e atribui ao Estado e à família a responsabilidade por sua oferta. O caráter público da educação é reafirmado.

Nesse contexto da Nova República, iniciam - se então as discussões para formulação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Na composição do texto surgiram questões que vislumbravam principalmente a criação de um sistema educacional, garantindo o reordenamento de todos os níveis de ensino para a política de educação.

A comunidade educacional se organizou no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, ao qual também se associaram mais de 30 entidades nacionais (sindicais, profissionais, religiosas e acadêmicas). O processo de tramitação e discussão do texto da nova LDB perdurou por nove anos¹⁶, perpassando os governos de José Sarney (PMDB), Fernando Collor (PRN), Itamar Franco (PMDB), sendo aprovado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (SHIROMA; MORAES; EVENGELISTA, 2007).

A aprovação da nova LDB, Lei nº 9.394 de 1996, se constituiu como resultado de muitas negociações e debates envolvendo o Estado, a classe política e os movimentos sociais. A organização do sistema de ensino, o papel do Estado na educação, o espaço da iniciativa privada, o controle social e a política de financiamento estavam entre os pontos mais divergentes.

¹⁶ O projeto de Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional deu entrada no Congresso Nacional em dezembro de 1988 e foi aprovado em dezembro de 1996.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 43) comentam que parte das reivindicações dos educadores, fruto dos debates entre o Fórum e a Câmara de Deputados, não foram contempladas no texto final da LDB.

O senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) apresentou texto próprio ao Senado, atropelando as negociações inconclusas na Câmara de Deputados. Em 1993, o projeto da Câmara, agora sob a relatoria do deputado Cid Sabóia (PMDB-CE), foi enviado ao Senado. A eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, na avaliação de Saviani, trouxe nova composição de forças ao Congresso Nacional, e a aliança entre PSDB e PFL indicava nova ofensiva conservadora. Em 1995, Darcy Ribeiro apresentou novo substitutivo, já resultante dos acordos que vinha realizando com o governo FHC e seu ministro da Educação, Paulo Renato Costa de Souza. Voltando à Câmara dos Deputados, o substitutivo de Ribeiro, agora relatado por José Jorge (PFL-PE), foi sancionado pelo presidente, sem qualquer veto.

A principal crítica tecida à nova LDB/96 consistiu na omissão das responsabilidades cabíveis ao Estado, na continuação de uma política educacional fora de um sistema unificado e, ainda, ao tratamento de políticas relevantes em leis ou instâncias complementares e posteriores.

Nesse sentido, é pertinente avaliar que a nova LDB não apresentou elementos reais para organização de um sistema nacional articulado e sob bases democráticas. Na verdade, seu texto se limitou a repetir o que a Constituição de 1988 já havia consagrado, como citamos acima, ou seja, a gestão democrática como princípio de ensino no país, tal como vemos no Artigo 3º

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - **gestão democrática do ensino público**, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra - escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Dentre as normas e princípios relativos à gestão democrática, o Art. 14 da LDB aponta em seu texto que

os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

A matéria da gestão democrática também é tratada em relação à educação superior no Art. 56, assegurando a existência de órgãos colegiados deliberativos, dos quais deverão

participar os segmentos da comunidade institucional, local e regional; estabelece a ocupação pelos docentes de setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive naqueles que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes (BRASIL, 1996).

Cury (2007, p. 9) analisa a importância da gestão democrática reconhecida no texto das legislações, por constituir-se enquanto

prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político. Ela se instaura como um novo espaço de gestão enquanto esfera pública em que os sujeitos da escola e na escola são convocados a essa participação.

O texto da LDB/1996 também aponta a necessidade de discussão e construção do Plano Nacional de Educação, o primeiro com força de lei¹⁷, enquanto instrumento de planejamento das ações educacionais, devendo nortear a construção de Planos no âmbito dos Estados e municípios.

Art. 9º - A União e os Estados ficarão incumbidos de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1996).

Assim, tem-se início a discussão do Plano Nacional de Educação 2001-2011, aprovado pela Lei nº 10.172/2001 num debate que envolveu a classe dos educadores e suas principais entidades, além do representante dos poderes Executivo e Legislativo. Defendido como uma oportunidade de definir um novo cenário para a educação brasileira, o Plano tinha como desafios a melhoria da qualidade por meio da elevação do nível de escolaridade da população, ampliação do acesso e democratização da gestão, como sintetizados nos seguintes objetivos visando a

a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

¹⁷ O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação (BRASIL, 2001).

Contudo, sua efetivação e cumprimento, enquanto política de Estado, ficaram limitadas ao corpo da lei. A influência do governo sobre o Congresso Nacional determinou a aprovação do PNE marcado pela lógica das políticas governamentais em curso.

A aprovação do atual PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso.

O Governo FHC, por meio do Ministério da Educação, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (SOUZA, 2005, p. 43-45).

Em relação à Gestão Educacional e Escolar, o PNE 2001- 2011 previu em seu texto 44 (quarenta e quatro) estratégias, dentre as quais é possível destacar a citação à temas concernentes ao aperfeiçoamento do regime de colaboração, apoio aos Conselhos de Educação, ampliação da participação, da modernização, do apoio técnico, da descentralização, das políticas de acompanhamento e avaliação, bem como do controle social.

Substituindo o PNE (2001-2011), a discussão para aprovação do novo Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, foi bem semelhante ao primeiro. Encaminhado à Câmara Federal em dezembro de 2010, o processo de discussão e tramitação da matéria durou cerca de três anos e meio.

O novo PNE representava a esperança entre os educadores e suas entidades de construção de um sistema educacional, em que o princípio da gestão democrática deveria nortear a educação pública, como vemos na meta 19

Assegurar condições, no prazo de 2 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 (BRASIL, 2014).

Analisando o conteúdo do texto, é possível destacar a utilização de dois conceitos: mérito e desempenho, revelando que a gestão democrática, relacionada diretamente a consulta pública à comunidade escolar, como instrumento primeiro de democracia, mas também em relação ao desempenho em que podemos associar à lógica da administração gerencial, que se estabelece por meio da eficiência da gestão e a critérios de desempenho.

Essa relação também é verificada na primeira estratégia para alcance da meta, indicando a priorização das transferências da União aos sistemas visando critérios de mérito e, ao mesmo tempo, participação da comunidade escolar na nomeação dos diretores (as) de escola.

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Outros conceitos citados nas estratégias da meta 19 do PNE podem ser relacionados às características mais próximas de uma gestão gerencial, por exemplo quando ressalta a aplicação de prova no processo de seleção, defendendo o critério de eficiência para o cargo de gestor escolar, como vemos no corpo do texto

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Nas demais estratégias, o PNE enfatiza e legitima importantes instrumentos de participação e gestão democrática, a saber: a constituição de conselhos escolares, a formação de fóruns permanentes de educação no âmbito de Estados e municípios, a organização e o fortalecimento dos Conselhos de Educação como instrumentos de participação e fiscalização da gestão escolar e educacional, bem como o estímulo ao envolvimento, consulta e participação dos profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares (BRASIL, 2014).

A organização da escola deveria, portanto, pela legislação em vigor, ter como objeto fundante a gestão democrática, entendendo-a como a possibilidade de elaborarem e executarem seus projetos pedagógicos, criando as condições para o acesso, a inclusão e o sucesso escolar, com participação da comunidade nas tomadas de decisão, na perspectiva de atendimento aos anseios de todos que fazem parte da comunidade escolar.

O contexto de reforma educacional brasileira, considerando os principais marcos legais (Constituição/88, LDB/96 e PNE/14), refletem a concepção de Estado, da sociedade civil e das instituições, num momento de (re)organização da política educacional sob os princípios de democratização e descentralização dos processos administrativos para responder aos anseios da sociedade, mas que efetivamente passa a desenhar um cenário marcado pela lógica mercantilista.

Como já analisado na subseção 2.1 deste texto, a educação torna-se imprescindível para os objetivos do desenvolvimento capitalista, que busca conformar a preocupação com as condições sociais e com a formação dos trabalhadores, mas que essa boa relação entre o

capitalista e o trabalhador depende da correlação de forças e disputa pela hegemonia no interior das instituições, que busca superar a administração burocrática.

Carvalho (2008, p. 9) aponta as estratégias utilizadas para superar a organização escolar assentada na burocratização e centralização pedagógica, conformando os novos moldes da gestão educacional.

[...] o gerenciamento e a liderança são as chaves para a vantagem competitiva. Neste caso, a gerência centralizadora/autoritária é coisa do passado. Para se adaptar à concorrência acirrada e às mudanças constantes no processo produtivo, a gestão administrativa passa a se apoiar em novos valores, dentre os quais o de que a empresa deve ser comandada pela participação e pelo compartilhamento das responsabilidades e do poder.

Essa nova organização do trabalho escolar que supervaloriza as características da administração gerencial se realiza a partir da adoção de princípios e conceitos já abordados neste trabalho, tais como controle e acompanhamento dos resultados por meio de avaliações, *accountability*, performatividade, responsabilização e competitividade, num ambiente de regulação em que o sucesso ou o fracasso escolar recaem principalmente sobre a figura do gestor escolar e do docente, desconsiderando muitos elementos importantes da condução democrática, largamente defendida pelos educadores, que visam a melhoria da qualidade da educação e dos processos educativos, contemplando “condições de trabalho, formação e remuneração docente” (MELO; TORRES, 2017, p.815).

Analisando a reforma da educação como orientada por princípios da iniciativa privada e seus valores, conformando novas identidades e formas de interação no ambiente escolar, Ball (2005, p. 546) também comenta que

[...] novos papéis e subjetividades são produzidos à medida que os professores são transformados em produtores/fornecedores, empresários da educação e administradores, e ficam sujeitos à avaliação e análise periódicas e a comparações de desempenho.

Assim, percebemos que dentro dessa cultura do gerenciamento, alimentada pelo desempenho medido por meio de avaliações e resultados, ampliam-se as possibilidades de controle e poder do diretor ou gerente sobre os profissionais e sua produção no interior da escola, alterando sobremaneira o ambiente educacional, as relações que se estabelecem no interior dele, a desprofissionalização do trabalho docente e, além disso, os fins da educação.

É oportuno também nesta pesquisa analisar a qualidade enquanto conceito teórico e ainda como finalidade cara ao desenvolvimento da educação pública no país, buscando

compreender ainda como se dá essa busca tanto na gestão dita democrática quanto na gestão de cunho mais gerencial.

2.4 A QUALIDADE COMO META DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Para analisar a qualidade na educação, entendendo-a como uma categoria teórica para além de uma finalidade processual, torna-se necessário inicialmente a compreensão de que este conceito assume perspectivas polissêmicas, dada a complexidade de sua definição e a determinação de seus aspectos e composições.

Na legislação brasileira, principalmente com a promulgação da Constituição de 1988, em que o padrão de qualidade¹⁸ é citado como um dos princípios base para o ensino, referindo - se diretamente ao acesso e permanência no sistema, refletindo os principais desafios que permeavam a política educacional daquele momento, justamente a educação para todos e a progressão no sistema, respondendo ao desafio de ampliação dos anos de estudos para aqueles que já ingressaram no sistema.

Nesse sentido, cabe retomarmos ao início do debate da qualidade no Brasil, em que este conceito vai assumindo diferentes significados para responder aos problemas educacionais que determinaram cada momento histórico.

Oliveira e Araújo (2005, p. 9) fazem esse resgate, exemplificando os desafios e as respectivas propostas de resolução. Segundo os autores, a partir da década de 1940, o problema da qualidade educacional referia-se ao desafio de expandir o acesso e a rede de escolas, ampliando as oportunidades de escolarização da população. A demanda social mais premente era pela ampliação da oferta de vagas, pois a educação até aquele momento era direito de uma minoria privilegiada.

A política de ampliação das oportunidades de escolarização concentrou-se, basicamente, na construção de prédios escolares, na compra de material escolar, muitas vezes de segunda categoria, e na precarização do trabalho docente pelo aviltamento dos salários e das condições de trabalho.

As ações que determinaram as políticas daquele momento estavam baseadas em resolver o problema do acesso à educação pública, mas a qualidade do ensino ofertado nas unidades escolares não fazia parte da preocupação.

¹⁸ Constituição de 1988 (inciso VII do artigo 206).

Já na década de 1980, a qualidade educacional estava relacionada à permanência e ao sucesso dos alunos no sistema educacional. Nardi, Schneider e Rios (2014, p. 362) comentam o problema do fluxo escolar pelo crescimento desenfreado do acesso

A expansão desordenada de escolas públicas, predominante nas décadas de 1940 a 1960 foi acompanhada de taxas mais elevadas de repetência e evasão escolar, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental.

Os autores também analisam que o problema da permanência e do sucesso escolar, bem como o desafio da democratização do ensino público estavam relacionados à falta de preparação do sistema educacional para receber a população em condições culturais menos favoráveis, comparada à clientela que a escola estava acostumada a receber, o que possivelmente foi determinante para comprometer a qualidade da educação ofertada aos alunos que entraram no sistema, verificado nos altos índices de repetência e evasão.

Sobre o sucesso escolar, Oliveira e Araújo (2005) explicam que a progressão dentro de determinado sistema se dá entre a comparação entre o número de alunos que entram no sistema em relação à saída destes, em que o sistema teria baixa qualidade quando o número de saída fosse muito inferior ao da entrada.

O Brasil, apesar do aumento expressivo do número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização, chegou ao final da década de 1980 com uma taxa expressiva de repetência: de cada 100 crianças que ingressavam na 1ª série, 48 eram reprovadas e duas evadiam (Brasil, Ministério da Educação, 1998), o que evidenciava a baixa qualidade da educação pública brasileira (OLIVEIRA; ARAÚJO 2005, p. 10).

A relação que se pode depreender desses resultados é que boa parte dos alunos que ingressam no sistema não conseguem progredir nos estudos pelas suas limitações culturais e/ou sociais que o sistema de ensino não consegue. A repetência e evasão são resultados, portanto, de mecanismos internos de seleção de alunos, consistindo “basicamente na reprovação e exclusão pela expulsão contabilizada como evasão”. (OLIVEIRA; ARAÚJO 2005, p. 11).

Assim, diante do desafio de melhorar as condições de permanência e avanço nas séries escolares, ou seja, o fluxo educacional, é que a partir de 1990 estabeleceu-se políticas e programas educacionais de ciclos de ensino, aprovação automática ou de aceleração da aprendizagem, matéria que viria a ser prevista inclusive com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996), como vemos no Art. 23

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, **ciclos**, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, **sempre**

que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Oliveira e Araújo (2005) também analisam essas medidas, atribuindo-lhes a redução das taxas de reprovação e evasão, verificadas por meio do equilíbrio da matrícula dos alunos de forma mais equitativa entre as séries escolares próximo dos 12,5% ideais (100% de matrícula distribuída entre os oito anos de estudo, regulamentados à época) e aumento de matrícula nos anos finais no período analisado (1975 a 2002), conforme podemos perceber no quadro abaixo.

Tabela 1: Distribuição percentual de matrícula por série no Brasil (1975-2002)

| ANO | MATRÍCULA/SÉRIE | | | | | | | |
|------|-----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 1ª SÉRIE | 2ª SÉRIE | 3ª SÉRIE | 4ª SÉRIE | 5ª SÉRIE | 6ª SÉRIE | 7ª SÉRIE | 8ª SÉRIE |
| 1975 | 29,3 | 16,0 | 12,9 | 10,9 | 9,8 | 7,6 | 6,4 | 5,0 |
| 1978 | 30,8 | 16,4 | 13,0 | 10,9 | 9,6 | 7,7 | 6,4 | 5,2 |
| 1979 | 31,5 | 16,4 | 12,8 | 10,2 | 10,0 | 7,6 | 6,3 | 5,1 |
| 1980 | 31,0 | 16,4 | 13,3 | 10,5 | 10,1 | 7,6 | 6,2 | 5,0 |
| 1984 | 29,9 | 16,8 | 13,1 | 10,7 | 10,8 | 7,8 | 6,1 | 4,7 |
| 1985 | 27,2 | 18,1 | 13,6 | 11,0 | 11,1 | 7,9 | 6,2 | 4,8 |
| 1988 | 23,8 | 16,3 | 13,9 | 11,4 | 11,8 | 8,2 | 6,2 | 4,8 |
| 1989 | 23,1 | 16,1 | 14,0 | 11,4 | 12,0 | 8,4 | 6,3 | 4,9 |
| 1991 | 20,7 | 15,8 | 14,3 | 11,9 | 12,7 | 9,0 | 6,8 | 5,2 |
| 1996 | 19,3 | 15,7 | 13,6 | 11,9 | 13,3 | 10,5 | 8,7 | 7,1 |
| 1997 | 19,1 | 15,1 | 13,8 | 12,0 | 13,2 | 10,6 | 8,7 | 7,4 |
| 1998 | 19,7 | 14,4 | 13,1 | 12,3 | 13,0 | 10,7 | 9,0 | 7,7 |
| 1999 | 18,3 | 14,7 | 13,0 | 12,0 | 13,3 | 11,0 | 9,6 | 8,1 |
| 2000 | 17,0 | 14,2 | 13,4 | 12,0 | 13,3 | 11,3 | 10,0 | 8,8 |
| 2001 | 17,0 | 13,5 | 13,1 | 12,3 | 13,5 | 11,2 | 10,3 | 9,1 |
| 2002 | 16,6 | 13,6 | 12,8 | 12,3 | 13,7 | 11,3 | 10,4 | 9,5 |

Fonte: OLIVEIRA; ARAÚJO 2005, p. 10.

Cabe citarmos que tratamos destes números para mostrar o percurso da definição de políticas que visaram à qualidade da educação no país. Nesse sentido, analisamos que mesmo diante do cenário de ampliação de acesso à escola e melhoria do fluxo, o problema da qualidade relacionada à aprendizagem dos alunos, permanecia. Esse novo conceito é caracterizado por Oliveira e Santos (2007, p. 9) e verificado “que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno”.

Em resposta a esse novo desafio e com o argumento de difícil aferição do fluxo educacional é que se passou a utilizar a partir de 1990 os testes padronizados como estratégia

para medir a qualidade na/da educação básica, na tentativa de medir os conhecimentos adquiridos pelos estudantes.

A partir de diretrizes e de matrizes curriculares para as diferentes etapas e níveis de escolarização, são preparados exames padronizados que, em tese, aferem o conhecimento que o aluno tem dos conteúdos prescritos para essa etapa ou nível de escolarização (OLIVEIRA; ARAÚJO 2005, p. 12).

Ou seja, a definição das políticas educacionais no Brasil passa a ser organizada em bases que sejam mensuráveis, conforme uma tendência mundial de aplicação dos testes estandardizados, principalmente pela experiência dos Estado Unidos.

Nardi, Schneider e Rios (2014, p. 362) ao analisarem a qualidade na educação, chamam a atenção para o binômio quantidade-qualidade

No âmbito das recentes políticas educacionais brasileiras, temos evidenciado a tendência ao desenvolvimento de ações e programas que reforçam a tradução da qualidade por meio de atributos passíveis de serem medidos. Essa tendência parece negligenciar, na maioria das vezes, a tensão do binômio quantidade-qualidade e suas implicações na escola.

Assim é criado, em 2007, como parte do PDE – Plano Desenvolvimento da Educação, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação¹⁹, dentro do qual é vinculado o apoio técnico e financeiro do MEC aos resultado obtidos no Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, um indicador composto pelo resultado do desempenho dos alunos medido na Prova Brasil²⁰ e ainda pelo rendimento escolar, vinculando o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos resultados do IDEB, sugestionando uma alteração dos processos educativos que passe a valorizar os aspectos mais quantificáveis/mensuráveis.

Organizado com o objetivo de medir o desenvolvimento das escolas e das redes educacionais, por critérios predominantemente quantitativos, o Ideb é o instrumento oficial utilizado desde então para apontar as fragilidades e estratégias de melhoria da qualidade da educação no Brasil.

A eficiência do Ideb como principal política orientadora do alcance de qualidade da educação no país é um tema central de debate entre estudiosos. Mesmo reconhecendo o Índice como importante instrumento de medição e acompanhamento do desenvolvimento da educação

¹⁹ Regulamentado pelo Decreto nº 6.094 de 24/04/2007, pelo governo Lula (2003 -2010), pauta de muita crítica pelos educadores pela criação de um plano de governo, em descumprimento de um Plano de Estado, a saber o PNE 2001 – 2011.

²⁰ A Prova Brasil avalia a desempenho dos alunos pela proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática, expressa em uma escala de 0 a 10 ((NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014, p.364).

básica, muito se discute sobre o papel e a influência das avaliações externas no ambiente escolar.

Ainda que o Ideb se constitua como ferramenta para apontar medidas e caminhos que a escola deve tomar para melhoria dos resultados educacionais, estes, por outro lado, “encontram-se perspectivados em metas traçadas pelo Estado brasileiro e pactuadas entre o MEC e as unidades subnacionais” (NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014, p.364).

Em outras palavras, cabe analisar se essas políticas apontadas em resposta aos resultados obtidos no Ideb podem e devem nortear as ações nas unidades escolares e o trabalho de seus profissionais nos mais variados contextos e suas condições locais de oferta de educação de qualidade.

Sob a perspectiva de muitos teóricos, essa política de acompanhamento e aferição da qualidade do ensino é resultado das reformas na administração pública e educacional na busca pela ampliação da eficiência e eficácia nos serviços públicos, passando a planejar e controlar os processos para o atingimento dos resultados esperados para cada organização, dentro de um conceito de Qualidade total²¹.

A avaliação e os testes estandardizados são próprios então desse novo modelo gerencial, característico da NGP, como já abordado nesta pesquisa, relacionado diretamente a um tipo de controle gerencial assumido após a reforma administrativa do Estado e dos serviços públicos, que se verificam

com a emergência do chamado Estado-avaliador e com a disseminação de uma nova gestão pública (*new public management*) onde a definição prévia de objetivos (sic) e a sua mensuração e quantificação são aspectos centrais. Não é, portanto, por acaso que algumas formas de *accountability* em educação têm sido estruturadas tendo como fundamento, exclusivo ou predominante, os resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas (AFONSO, 2009, p. 18).

A qualidade na gestão gerencial é portanto, resultado da aferição e da avaliação em larga escala, geralmente orientada por princípios de meritocracia e competitividade, características da relação público-privado como resultado da mudança do Estado provedor para o Estado avaliador, com papel importante de manutenção da produtividade do sistema capitalista, como já apontado na segunda seção desta pesquisa.

²¹ Termo relacionado à *Total Quality Management* (TQM) ou Gestão da Qualidade Total, surgido no sistema de produção Toyotista, no Japão, após a Segunda Guerra Mundial, descritos pela primeira vez por W. Edwards Deming.

Pela análise de Ball (2005) depreende-se que as novas técnicas de comparação, mensuração e responsabilização além de monitorar os resultados, tornam-se mecanismos que ressignificam o ensino e o ensinar. Nesse contexto, a avaliação caracteriza-se como forte estratégia de operacionalização das novas formas de governo, seja no Estado ou na escola, como forma de controle do desempenho e dos resultados que se esperam para as organizações.

Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção. Eles significam ou representam merecimento, qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de uma área de julgamento (BALL, 2005, p. 453).

Nessa nova cultura do desempenho, a publicação de rankings e como consequência o estímulo à competição nas unidades e entre escolas demarcam uma nova escola e novas práticas no seu funcionamento, que, sob a égide dos ideais neoliberais, num cenário tomado da ideologia do mercado, da responsabilização podem, muitas vezes, representar a exclusão dos alunos e/ou dos seus educadores.

É preciso considerarmos, contudo, que a educação pública, elaborada e pensada como democrática, ainda que absorva muitas mudanças propostas pelas referidas reformas, pode e deve apresentar resultados e oferecer a qualidade.

Utilizando a concepção de Afonso (2009, p. 14) é que podemos considerar as avaliações como caminho para a realização dos processos de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), para informar, justificar e responder sobre as políticas e práticas adotadas com a finalidade de dotar os serviços públicos, especialmente na educação, de qualidade. O autor define *accountability* ou

a prestação de contas, como acto (sic) de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito, implica, em muitos casos, que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou autoavaliação (mesmo que implícita).

Dessa forma o autor defende que deve haver uma congruência entre avaliação, prestação de contas e responsabilização por meio da transparência e objetividade para garantir que as decisões e práticas educacionais, políticas ou sociais que se pretendem democráticas, sejam efetivadas. Mas o autor alerta que dentre as combinações possíveis entre esses elementos (avaliação, prestação de contas e responsabilização), “a mais problemática é, sem dúvida, a que diz respeito à responsabilização sem avaliação e sem prestação de contas” (AFONSO, 2009, p. 16).

Nesse sentido, o autor considera que a avaliação se caracteriza como instrumento necessário para o desenvolvimento dos processos democráticos, justificando que se o sistema *accountability* estiver bem fundamentado em bases políticas, culturais, éticas, educacionais e técnica-científicas, a coleta e publicização de dados e informações, ainda que após testes estandardizados, se constituem como necessários e justificáveis como parte do processo educacional, na medida que definem e perseguem os objetivos da função social da educação.

Oliveira (2009, p. 238) também aborda o conceito de qualidade social da educação como desafio da constituição dos sistemas de ensino em cada sociedade. Para ele, a educação foi sendo pensada como um projeto social que respondesse às necessidades estabelecidas pelos grupos hegemônicos. Nas sociedades de orientação capitalista-liberal, contudo, o autor aponta outras finalidades para a educação escolar

- a) Garantir a unidade nacional e legitimar o sistema; b) contribuir com a coesão e o controle social; c) reproduzir a sociedade e manter a divisão social; d) promover a democracia da representação; e) contribuir com a mobilidade e a ascensão social; f) apoiar o processo de acumulação; g) habilitar técnica, social e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores para servir ao mundo do trabalho; h) compor a força de trabalho, preparando, qualificando, formando e desenvolvendo competências para o trabalho; i) proporcionar uma força de trabalho capacitada e flexível para o crescimento econômico.

De outro lado, o autor explicita um projeto educacional que atenda o anseio da maioria da sociedade, originado e sonhado principalmente pelos movimentos sociais, com a educação pensada na perspectiva de

- a) Transformar a sociedade, de modo a eliminar as divisões sociais estabelecidas; b) desbarbarizar a humanidade, no que concerne aos preconceitos, opressão, genocídio, tortura etc.; c) conscientizar os indivíduos, tendo em vista formação de sujeitos críticos, autônomos e emancipados; d) desenvolver uma educação integral, que permita o desabrochar das potencialidades humanas; e) apropriar-se do *saber social*, que permita uma socialização ampla da cultura e apreensão dos conhecimentos e saberes historicamente produzidos; f) formar para o exercício pleno da cidadania (OLIVEIRA, 2009, p. 238).

É nesse sentido que percebemos educação enquanto perspectiva progressista, constituindo-se como direito universal e, ao mesmo tempo, relevante bem público social que propicia a emancipação social, construída sob bases de democracia e qualidade para atendimento dos interesses da maioria da população.

Na próxima seção abordaremos o contexto da Nova Gestão Pública dando ênfase à gestão escolar no Estado do Acre, considerando os fatores que determinaram a consolidação de um novo projeto de governo, que, muito embora tenha origem popular-democrática, efetivou

uma reforma da administração pública e, em especial, da política educacional assentada num planejamento estratégico com vistas à modernização da gestão, ensejando novas práticas de regulação e cultura gerencial na escola, em que podemos relacionar à alteração da Lei de gestão democrática das escolas no Acre, objeto desta pesquisa, colocando em relevo as discussões sobre sua construção, tramitação e aprovação, e como essas mudanças conformam os elementos democráticos aos novos princípios do gerencialismo na escola.

3 A GESTÃO ESCOLAR NO ESTADO DO ACRE NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Nesta seção, apresentamos a análise do processo de tramitação que determinou a aprovação da nova Lei de gestão democrática das escolas públicas estaduais do Acre, Lei nº 3.141, procurando revelar num primeiro momento seu percurso, os caminhos que seguiu e os embates que se deram em torno de sua aprovação e sanção pelo governo estadual (Sebastião Viana). Para cumprir este intento a seção se divide em três subseções.

Na primeira subseção abordamos de maneira sumária as principais características geográficas, econômicas e educacionais do estado do Acre, lócus empírico da pesquisa.

Na segunda subseção apresentamos a reforma educacional do Estado do Acre no contexto da Nova Gestão Pública, explicitando alguns aspectos políticos e educacionais e procurando descrever as principais mudanças ocorridas no Estado a partir de 1999, ano em que a Frente Popular do Acre – FPA assumiu o governo e deu início a um processo de reforma especialmente do setor educacional.

Por fim, na terceira e última subseção, analisamos as principais ações do governo de Tião Viana (2011-2014 e 2015-2018) na área educacional, demarcando o contexto que propiciou a discussão para alteração da lei de gestão democrática (Lei nº 3.141/2016) em substituição à Lei nº 1.513/2003, procurando abordar como se deu o processo de elaboração, tramitação e aprovação da nova Lei de gestão democrática da rede educacional acriana.

3.1 O ESTADO DO ACRE: BREVES NOTAS DE SUA HISTÓRIA E DE SUA REDE DE ENSINO

Localizado na região Norte do Brasil, o Estado do Acre possui uma área territorial de 164.123,737 km² (IBGE, 2010), fazendo divisa com os estados do Amazonas ao norte e de Rondônia a leste, e com dois países: a Bolívia, a sudeste, e o Peru ao sul e a oeste. Com 14,5% do território acriano de terras indígenas, o estado possui 15 povos indígenas, totalizando uma população de pouco mais de 16 mil pessoas (cerca de 2% da população total do estado e 6% da população rural), que falam idiomas de três famílias linguísticas. Outros quatro povos indígenas considerados “isolados”, em torno de 600 pessoas habitam e possuem áreas de uso no território acriano (ZEE II, 2010).

É constituído política e administrativamente de 22 municípios e está organizado em duas mesorregiões: o Vale do Acre e Vale do Juruá, e em cinco regionais: Alto Acre, Baixo Acre, Purus, Tarauacá/Envira e Juruá.

O Acre possui uma população estimada de 869.265 (oitocentos e sessenta e nove mil, duzentas e sessenta e cinco) pessoas, de acordo com o Censo do PNAD/IBGE (2018), apresentando uma densidade demográfica equivalente a 4,47hab/km² (IBGE/2010).

O clima é quente e úmido e as temperaturas variam entre 24 °C e 27 °C. O Estado faz parte da Região Hidrográfica do rio Amazonas, do rio Solimões, das bacias do Javai, Juruá, Purus e do rio Madeira. O relevo acriano é constituído por variações de diferentes altitudes, divididos em nove unidades geomorfológicas: Planície Amazônia, Depressão do Endimari - Abunã, do Iaco-Acre, de Tarauacá – Itaquari, do Juruá-Iaco e de Rio Branco. Apresenta uma diversidade de solo sendo predominante o argissolo, devido à presença de argila em profundidade (ZEE II, 2010).

A biodiversidade do Acre ocupa uma posição de destaque no contexto mundial e em relação aos demais estados da Amazônia, por sua alta biodiversidade de fauna e flora, com cobertura florestal de 88%. Baseado principalmente na exploração de recursos naturais e do setor primário, o Acre possui o 25º (vigésimo quinto) maior Produto Interno Bruto (PIB) do país. Pelos dados de 2014 do IBGE, o PIB acriano era de 13.459.000 bilhões, e o PIB per capita de R\$ 17.034,00 (dezesete mil e trinta e quatro reais).

Com um modelo de desenvolvimento econômico baseado principalmente no extrativismo, a economia acriana gira em torno da exploração de recursos naturais, dentre os quais a borracha e a castanha. A formação da população acriana é de índios, nordestinos, sulistas e também imigrações de árabes, principalmente sírios – libaneses, determinando a base da sua identidade cultural que abriga uma diversidade dos hábitos e modos de vida desses povos. Com 0.663 de Índice de Desenvolvimento Humano - IDH²², o Acre ocupa a posição vigésima primeira no ranking brasileiro (IBGE, 2010).

No tocante aos dados educacionais, de acordo com o Censo Escolar (2017), o Acre conta atualmente com 1.615 escolas, das quais 614 pertencem à Rede Estadual, 07 à Rede Federal, 956 à Rede Municipal e 38 são da rede privada.

Sobre o atendimento, o Censo indica que a rede estadual atende a 170.628 (cento e setenta mil, seiscentos e vinte e oito) alunos, sendo: 40.240 nos anos iniciais do Ensino

²²O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede o nível de desenvolvimento humano dos países utilizando os três pilares: saúde, educação e renda. (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), disponível em <http://www.br.undp.org>

Fundamental, 53.290 nos anos finais do Ensino Fundamental, 37.191 no Ensino Médio e 424 na Educação Infantil. Na Educação Profissional 466 alunos matriculados e no EJA 39.017.

De acordo com informações da SEE, atualmente a rede estadual conta com 8.958 docentes. Em relação à formação, 6.077 possuem formação em nível superior, 2.262 em nível médio (sendo a maioria com vínculo provisório em atuação na zona rural, no programa Quero Ler e na Educação Indígena), e por último, 214 professores em nível fundamental (INEP/DEED/CGCEB, 2018).

Em relação à remuneração, os professores com nível superior da rede estadual do Acre recebem como vencimento base, desde janeiro de 2018, o valor de R\$ 2.402,68 para contratos de 30h de carga horária. E para contratos de carga horária de 15h, o valor equivale a R\$ 1.201,34, de acordo com a Lei Complementar nº 330, de 06 de março de 2017²³.

Considerando a formação, a remuneração dos professores da rede estadual com carga horária de 30h em início de carreira varia de R\$ 2.582,80 (especialização), R\$ 2.763,09 (mestrado) e R\$ 2.883,22 (doutorado).

Sobre a remuneração do diretor escolar são definidos de acordo com sua formação e com o tipo da escola que dirige. Assim, as unidades escolares são classificadas de acordo com as quantidades de alunos que atendem, divididas em quatro tipos: Escola Tipo B (101 a 900 alunos); Escola Tipo C (901 a 2000 alunos) e Escola Tipo D (acima de 2001 alunos).

De acordo com a nova lei de gestão, Lei nº 3.141/2016, no Art. 59

As unidades escolares com menos de cem alunos, ou com mais de cem, mas que não possuam diretor, e também no caso de consórcios, serão administradas pela SEE, que designará um servidor do seu quadro efetivo como responsável pela unidade escolar e, na ausência deste, um servidor temporário, lotado nas unidades escolares ou nos núcleos de educação da SEE (ACRE, 2016).

Pela tabela abaixo vemos a remuneração do diretor escolar praticada atualmente na rede acriana.

Tabela 2 – Tipificação das Escolas/ Remuneração do Diretor no Acre

| CLASSIFICAÇÃO | NÚMERO DE ALUNOS | DIRETOR P2 (nível superior) |
|---------------|-----------------------|--------------------------------|
| TIPO B | De 101 até 300 | R\$ 5.700,00 |
| TIPO C | De 301 a 600 alunos | R\$ 6.300,00 |
| TIPO D | De 601 a 1.000 alunos | R\$ 6.800,00 |

²³ Altera dispositivos da Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração-PCCR dos Profissionais do Ensino Público Estadual, e Lei nº 1.704 de 26 de janeiro de 2006

Tabela 2 – Tipificação das Escolas/ Remuneração do Diretor no Acre

| CLASSIFICAÇÃO | NÚMERO DE ALUNOS | DIRETOR P2 (nível superior) |
|----------------------|-------------------------|--|
| TIPO E | De 1.001 a 1.500 alunos | R\$ 7.300,00 |
| TIPO F | De 1.501 a 2.000 alunos | R\$ 7.800,00 |
| TIPO G | Acima de 2.000 alunos | R\$ 8.200,00 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Depto. de Pessoas – SEE (2018)

Estes dados indicam preliminarmente o cenário da educação no Acre, por sua rede e seus desafios e também pela função da gestão escolar, com suas nuances, objeto desta pesquisa, sobre a qual é premente a compreensão dos aspectos políticos, econômicos e sociais que caracterizaram o contexto de reforma empreendida na administração pública e na educação a partir de 1999 pelos governos da Frente Popular do Acre – FPA e que culminou em 2016, com a reforma da lei que regulamenta a gestão democrática na rede educacional, Lei nº 3.141, como será tratado mais à frente.

3.2 REFORMA EDUCACIONAL NO ESTADO DO ACRE NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Embora o foco dessa pesquisa se encaminhe para a compreensão dos elementos presentes na atual Lei de gestão democrática das escolas do sistema público acriano de ensino (Lei 3.141/2016), achamos por bem fazer um pequeno recuo histórico de modo a situar onde e como teve início as premissas teóricas que ensejaram a ideia de uma Nova Gestão Pública no Estado do Acre. Dessa forma o processo de reforma administrativa analisado por esta pesquisa teve início no final da década de 1990, com a ascensão do primeiro governo de esquerda à frente do Estado do Acre, substituindo uma tendência considerada de direita composta pelos partidos ARENA, PMDB, PPS, PTB e PP, em alternância à frente do governo estadual até então.

Capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a Frente Popular do Acre (FPA)²⁴ representou a junção de 12 partidos políticos, alguns deles, historicamente ligados a movimentos populares e sociais como é o caso do PT e do PC do B. Tal força política garantiu sua permanência no governo estadual por 20 anos ou cinco mandatos consecutivos no executivo, que perduram até os dias atuais.

²⁴ A FPA estava composta pelos partidos: PC do B, PSB, PV, PMN, PSDB, PL, PDT, PPS, PTB, PT do B e PSL.

O primeiro candidato eleito por essa nova força política foi o engenheiro florestal Jorge Viana, cumprindo o mandato de 1999 a 2002 e sendo reeleito para o período 2003 a 2006. Seu sucessor foi o também petista, professor Arnóbio Marques, de 2007 a 2010. E, na atualidade, o médico Tião Viana (PT), no governo do Acre desde 2017, com mandato que se estenderá até o final de 2018. Esse governo será objeto de uma análise mais circunstanciada nesse estudo por ter sido em seu governo que se deu a aprovação de uma nova lei de gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica, fato que mantém relação direta com o objeto de estudo nessa pesquisa.

O partido eleito se constituiu pelo envolvimento de segmentos sociais, composto por seringueiros, sindicalistas e educadores, e por isso utilizou o discurso de pôr em prática um governo com participação social, num formato de gestão democrática, na tentativa de implementar um projeto de reforma que tirasse o Acre da condição de atraso social e econômico, muito por fruto das peculiaridades e consequências do seu processo de criação e organização enquanto Estado e também às distorções diretas que sua formação histórico-político deixou, como o clientelismo e empreguismo nas suas instituições públicas.

Com ênfase no novo conceito de florestania²⁵, o governo de Jorge Viana (PT) apostou no desenvolvimento econômico e social do povo acriano, respeitando as características naturais, seu governo demarcou uma posição de busca do desenvolvimento sustentável, o que lhe fez adotar a logomarca “Governo da Floresta”.

Este programa trazia como elemento central a implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico, fomentado pela exploração racional dos recursos regionais, como por exemplo, o manejo florestal. Tal elemento requeria, necessariamente, a adoção de políticas públicas voltadas, tanto para a elevação dos níveis sociais de vida e renda da população acriana, quanto para a proteção e desenvolvimento do meio ambiente (DAMASCENO, 2010, p. 52).

Os desafios encontrados principalmente no primeiro ano de governo davam conta de “organizar a casa”, ou seja, ajustar as contas do Estado em todas as áreas da administração pública, superando os problemas econômicos e sociais, que iam desde atraso de três meses de

²⁵A concepção oficial adotada define o termo como a cidadania do povo acriano. Surgiu em contraposição à ideia de que somente os moradores das cidades teriam o gozo dos direitos civis e políticos de um estado, propôs fazer acessível aos habitantes da mata a cidadania, sem que estes necessitem se transferir para os espaços urbanos. Seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, posseiros, caboclos, indígenas e pequenos proprietários rurais que ocupam posição secundária passariam a ser enfocados como pontos centrais das políticas estaduais. Representação simbólica encarnada em uma árvore de seringa, feita em nuances de verde, marrom, bege e laranja, representa o principal produto do extrativismo vegetal do Estado, a *seringueira*, ao mesmo tempo, faz alusão ao uso sustentável das florestas e sua rica biodiversidade (MELO, 2010, p. 60).

salário do funcionalismo público até sucateamento das estruturas e funcionamentos dos órgãos estatais. De acordo com Damasceno (2010, p. 51)

A primeira medida adotada pela Frente Popular do Acre à frente do governo voltou-se claramente para uma ampla reforma do Estado, para assegurar a viabilidade técnica do desenvolvimento sustentável e garantir a funcionalidade do aparelho estatal, priorizando as atribuições de cada setor e reorganizando as secretarias de governo.

A reforma que se pretendia além de modernizar a gestão visava reestruturar o aparelho do Estado, implantando no serviço público uma nova lógica de funcionamento baseada na eficiência e efetividade, consolidada por um Planejamento Estratégico (PES), concebido dentro das concepções de Carlos Matus²⁶ e que tinha como eixo o trinômio Projeto – Recursos – Governabilidade.

Na gestão estadual iniciada em 1999 e que se estende até o momento (2010), é possível perceber tanto nos discursos como nos documentos oficiais Programa de Governo “A Vida Vai Melhorar” (1999/2002), Plano Plurianual (2000/2003), “Cuidando Bem do Acre” (2003/2006) e Acre: Estado da Florestania na Amazônia Brasileira – Planejamento Estratégico (2007/2010), propostas de ação em que as políticas de governo encontram-se fundamentadas em um novo modelo de governança das políticas públicas, tendo os seguintes pilares de sustentação: desenvolvimento sustentável; reforma, modernização e descentralização das estruturas administrativas do Estado e apelo à democracia participativa, via promoção do empoderamento da comunidade (MELO, 2010, p. 60).

Na educação, utilizando-se também do PES, a gestão da Secretaria de Estado de Educação, liderada pelo professor Arnóbio Marques (que viria a ser o sucessor de Jorge Viana no governo estadual em 2006-2010), tinha como objetivo mudar os rumos da educação pública no Acre, para superar o contexto educacional marcado por baixos salários, condições precárias de funcionamento, resultados inexpressivos, num cenário marcado pelo pessimismo entre os educadores acrianos.

Logo ao assumir o primeiro mês de gestão, a nova equipe já se deparava com desafios antigos da educação, “os problemas que afligiam a população a cada início de ano, com a imprensa divulgando a formação de imensas filas de pais que dormiam em frente às escolas, na esperança de garantir matrículas para seus filhos” (MORAIS, 2016, p.50).

A reforma para a educação estadual teve como objetivo melhorar os resultados educacionais, ou seja, o processo de ensino-aprendizagem, mas aliar a isso o fortalecimento institucional, a partir da melhoria organizacional do sistema e dos processos nas escolas e na secretaria como um todo.

²⁶ Atuou como Ministro da economia do Chile no governo socialista Salvador Allende (1970-1973), consolidando-se como uma referência mundial de Planejamento estratégico.

i. Autoridade sem autoritarismo, caracterizado por uma estrutura descentralizada funcionando por princípios, mais do que por normas; ii. Inovação (no sentido desenvolver) sem limitar-se a administrar (manter), marcado no Acre pelos projetos inovadores, como o Plano de Carreira e o novo modelo de gestão; iii. Envolvimento dos colaboradores em torno de um propósito, onde sobressai o PES e a sua Visão Estratégica; iv. Comprometimento dos gestores com delegação de responsabilidades, características da nova Lei de Gestão das Escolas com forte presença de autonomia com alta responsabilidade [*accountability*]; v. Interesse aos porquês e no como fazer, podendo ser representado pelos sistemas de avaliação do rendimento escolar do Acre, que particularizou os problemas de baixo desempenho dos alunos e desdobrou em projetos gerais e focados conforme o caso e, vi. Perspectiva de longo prazo, marcado pela existência constante de um planejamento estratégico, ou pelo acordo de cooperação com os municípios, através do Plano Decenal de Educação do Estado e das prefeituras (ALMEIDA JUNIOR, 2006, p. 81).

O PES construído para a educação estadual tinha como missão Fortalecer a escola para assegurar acesso, permanência e sucesso do aluno e, para tanto, balizou-se nos seguintes eixos: Contexto, Liderança, Visão, Estrutura, Pessoas, Programas e processos e Outros recursos – financeiros e infraestrutura.

Cabe-nos relacionar que a reforma empreendida foi desenhada para responder a toda ordem de problemas da educação acriana e não deixou de observar a política apontada pelos organismos internacionais para melhorar os indicadores sociais dos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, conforme afirma Damasceno (2010, p. 56)

O setor educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, visando a superar os resultados insatisfatórios até então, obtidos pela rede estadual nas avaliações nacionais.

Dentre as condições de governança²⁷, a equipe da SEE também elaborou uma avaliação institucional, apontando um resumo diagnóstico com os seguintes elementos: forças, oportunidades, ameaças e fraquezas, conhecida pela sigla *SWOT*, em português, FOFA, como vemos no Quadro 2.

Quadro 2 – Elementos da Governança

| Fraquezas | Ameaças | Forças | Oportunidades |
|---|-----------------------------------|--|---|
| 1. Comunicação (interna e externa) deficiente | 1. Secretaria isolada das escolas | 1. Governo comprometido com a educação | 1. Acesso a financiamento e assessoramento externos |

²⁷ Para Ball (2013), a governança baseia-se em relações de redes de políticas, com novos tipos de atores, que acabam por permitir novas formas de vivência, influência e controle das políticas.

Quadro 2 – Elementos da Governança

| Fraquezas | Ameaças | Forças | Oportunidades |
|---|--|--|---|
| 2. Sistema gerencial deficiente da SEE | 2. Corporativismo sindical predominante | 2. Equipe comprometida com a melhoria da educação no Estado | 2. Sociedade mobilizada em favor do plano de ação da educação |
| 3. Pessoal com baixa qualificação (magistério e administrativo) | 3 Sistema gerencial deficiente das escolas | 3. Recursos suficientes para atender às necessidades básicas das escolas | 3. Professores profissionalmente motivados e |

Fonte: ALMEIDA JUNIOR, 2006, p. 67.

A combinação destes fatores apresentados no quadro acima foi determinante para a tomada de decisão no processo de reforma necessário aos objetivos da SEE. Almeida Júnior (2006, p. 75) também destaca o ajuste na política salarial, como uma ação importante na melhoria institucional da Secretaria e ainda fundamental na relação dela com o professorado.

O novo plano de carreira foi além de um aumento salarial. Constituiu-se em uma oportunidade para valorizar o magistério profissionalmente e estabelecer novos paradigmas na relação com professorado, baseados em equidade e mérito [...] O novo Plano (i) incorporou todos os chamados “penduricalhos” da remuneração e os transformou em salário; (ii) transformou a jornada de trabalho antes fictícia em jornada real, reduzindo a jornada nominal de 40 para uma jornada possível de ser praticada, de 25 horas semanais; e (iii) elevou o piso salarial em mais de 100%, com o estabelecimento de aumento real (mas não linear) que oscilou de zero a 120% de aumento e contemplou 80% da categoria, assegurando mais para quem ganhava menos.

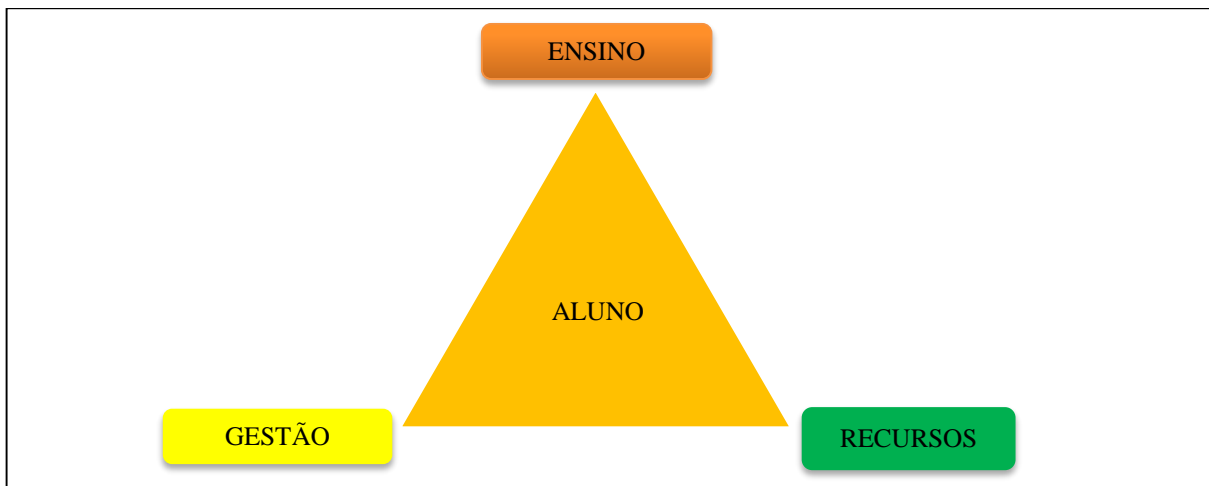
Vencida a fase de execução dessas medidas estruturais, a gestão da SEE passa a preocupar-se mais com a qualidade do ensino e com a responsabilização pelos resultados obtidos de cada um dos educadores (professores, escola e secretaria) envolvidos no processo de ensino aprendizagem, estabelecendo uma nova governança e regulação²⁸ na gestão educacional do Acre.

Finalmente, coloca-se em prática a reforma com o objetivo de ajustar a gestão da SEE e também a gestão da escola, atendendo ao eixo Liderança, do PES. Para a gestão da Secretaria o desenho obedece a um formato não mais piramidal, como comumente é visto, em que o secretário é o único detentor do poder de decisão, com a assessoria de departamentos logo abaixo, dividindo a estrutura em mini secretarias (DAMASCENO, 2010).

²⁸ Barroso (2005) caracteriza a nova regulação como uma reconfiguração de intervenção do Estado na condução das políticas e práticas administrativas, funcionando sob a influência de mercado, com a proposta de “modernização” em substituição ao controle “burocrático”.

No novo formato institucional proposto para a gestão da Secretaria considerou os elementos constitutivos, atribuições, funcionamento interno e relacionamento entre as instâncias, tendo o sucesso do aluno como objetivo central. Assim, a estrutura da SEE passou a ser dividida entre três subsecretarias, a saber: Ensino (responsável pelos processos de construção e acompanhamento pedagógico das escolas), Recursos (cuidando dos assuntos relacionados à gerência de pessoal, compras e infraestrutura) e Gestão (responsável pela relação direta com as escolas e seus gestores, a partir da subdivisão de microrredes de escolas), conformando um modelo interligado e ao mesmo tempo, interdependente, de acordo com a Figura 1:

Figura 1 - Estrutura de Gestão da SEE



Fonte: ALMEIDA JUNIOR, 2006, p. 91.

Com a condução de um grupo gestor, composto pelo secretário e diretores de Gestão, Ensino e Recursos, é definido as grandes linhas norteadoras do projeto de governo, prevendo suas principais ações e programas. Esse desenho tem no monitoramento das escolas o novo modelo de gestão que aumentasse a participação, descentralização e compromisso com os resultados (DAMASCENO, 2010).

Outro processo de impacto na gestão da escola, inicia-se a partir dos debates para o que viria a se constituir na próxima Lei de gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre, Lei nº 1.513/2003, de autoria do deputado Edvaldo Magalhães²⁹, substituindo a Lei nº 1.201, de 23 de julho de 1996 (ALMEIDA JÚNIOR, 2006).

A nova lei apresentou como concepção de gestão democrática, em seu Artigo 1º, afirmando que esta faz parte do processo intencional e sistemático de chegar a uma decisão e

²⁹ Professor, deputado (PC do B) e líder do governo da Assembleia Legislativa do Acre.

fazê-la funcionar, mobilizando meios e procedimentos para se atingir os objetivos da instituição escolar, envolvendo os aspectos pedagógicos, técnico-administrativos e gerenciais do processo escolar.

Sobre os princípios previstos na Lei, estão

I - garantia de centralidade da escola no sistema; II – gestão descentralizada com autonomia para as unidades de ensino elaborarem e implementarem seus projetos pedagógicos, políticos e administrativos, respeitando a legislação vigente; III – gestão participativa que garanta a presença de todos os segmentos nos processos de elaboração das políticas das unidades de ensino e em suas instâncias decisórias, bem como de estratégias de acompanhamento das ações a serem implementadas; IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva implementação de prestações de contas respeitando a legislação vigente; V – gestão de resultados com processos definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e VI - gestão estratégica com foco voltado para a qualidade do ensino (ACRE, 2003).

Percebemos claramente nesta regulamentação, a influência dos elementos característicos da Nova Gestão Pública ou novo gerencialismo, que tem na descentralização de poder, e ao mesmo tempo, responsabilização pelos resultados e nova regulação, suas marcas mais latentes, “na tentativa de tornar o Estado menos burocrático e mais gerencial, primando pela eficiência, pelos resultados (*accountability*) ao mesmo tempo em que tenta conciliar com uma gestão intitulada de democrática” (DAMASCENO, 2010, p. 61).

Ainda de acordo com Damasceno (2010), a reforma educacional empreendida no Acre respondeu tanto a questões mais próprias da administração pública, como por exemplo, a melhoria da política de formação e salarial até a infraestrutura das escolas, respondendo a demandas antigas dos defensores da educação; e de outro lado, com vistas à modernização, o processo de mudanças adquiriu marcas e características do novo gerencialismo, o que a autora caracteriza como um processo híbrido de reforma, ou seja, reunindo características tanto de uma política educacional democrática a elementos próprios de uma lógica mais gerencial.

Essa mistura de concepções presentes no processo de reformas educacionais no Estado do Acre mostra tratar-se de um processo híbrido que mescla diferentes orientações nas propostas de mudanças já realizadas e ainda em curso. Além das políticas serem híbridas por mesclarem diferentes orientações, também, no interior de uma orientação, pode haver penetração de ideias provenientes de outra concepção (DAMASCENO, 2010, p. 61).

A autora utiliza, portanto, o conceito de hibridismo como uma das características da reforma educacional empreendida no Acre, que reuniu diferentes concepções e orientações teóricas, numa mistura ou combinação dos seus processos e características, em que “uma toma

de empréstimo da outra” para um determinado fim, e que nem sempre isso ocorre de forma equânime ou pacífica (DAMASCENO, 2010, p. 51).

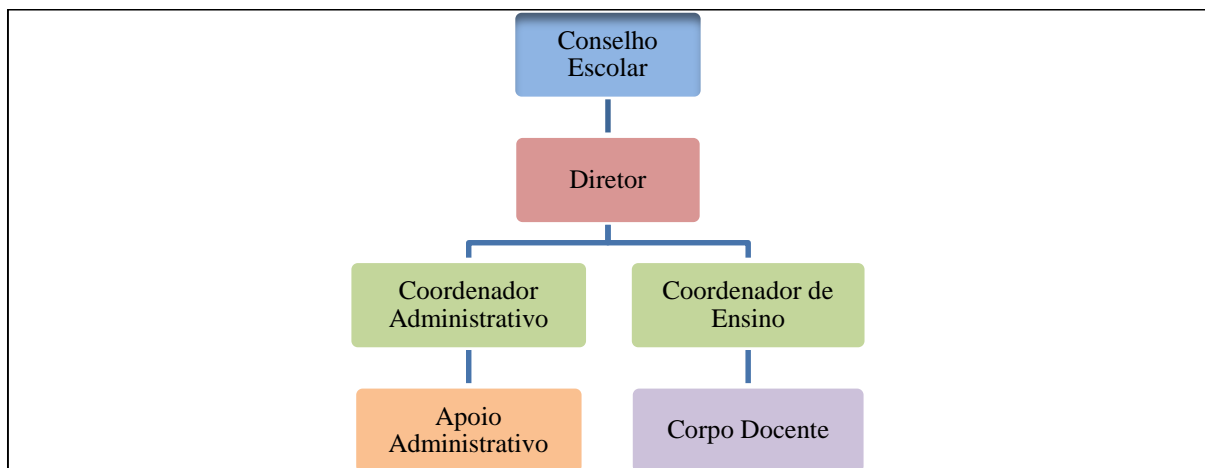
Nessa perspectiva, os processos de reformas educacionais como uma forma de hibridismo, é caracterizado como “processos socioculturais nos quais as estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas”, segundo Canclini (2008, apud Damasceno, 2010, p. 52).

Sobre a nova organização da gestão escolar, a Lei 1.513/2003 vai definir que esta deve ser realizada pelo diretor, coordenador pedagógico e coordenador administrativo, deixando de existir a figura do vice - diretor, a qual muitas vezes fragmentava a escola. Nesse formato, o diretor articula e coordena os dois aspectos, mas todos detêm poder de decisão na sua esfera de competência (DAMASCENO, 2010).

Essa mudança visava principalmente aumentar a responsabilidade e centralidade da figura do diretor na escola, reduzindo, por sua vez, o risco de cisão organizacional, problema muito comum à época, pela ação de um vice diretor muitas vezes conflitante com a posição do diretor.

Pela nova Lei, a escola ficou organizada conforme a representação abaixo:

Figura 2 - Organização Escolar (Lei de gestão nº 1.513/2003)



Fonte: DAMASCENO, 2010, p. 62.

No novo desenho institucional, a escola tem no Conselho Escolar a instância deliberativa e consultiva, e o sobre o diretor, maior centralidade sobre os processos administrativos e pedagógicos.

É importante destacar que nesta Lei de gestão o Conselho escolar é reconhecido como órgão máximo deliberativo da escola, o que atende aos princípios de gestão democrática, pauta dos grandes embates dos educadores desde o processo de democratização do país.

Nesse formato, o Artigo 5º da Lei nº 1.513/2003 estabelece que o provimento da função de diretor dar-se-á mediante processo classificatório, composto das seguintes etapas I - curso de capacitação para gestores com exame final de certificação e eleição direta pela comunidade, composta pelos alunos (efetivamente matriculados e com frequência mínima de setenta e cinco por cento, a partir da 5ª série do ensino fundamental ou idade mínima de treze anos de idade); pelos professores e funcionários lotados nas unidades de ensino; e por último pelos pais ou responsáveis por alunos.

A Lei também determinou no seu Artigo 6º que podem participar do pleito todos os professores que

atendam aos seguintes critérios: I - fazer parte do quadro permanente de pessoal do magistério da SEE; II - ter licenciatura plena com o mínimo de cinco anos de efetivo exercício de magistério; e III - não ter sido condenado em processo administrativo nos últimos cinco anos (ACRE, 2003).

No Art. 35, são definidas como atribuições do diretor

I - responder juridicamente pela unidade de ensino junto às instâncias do sistema (SEE e CEE); II - coordenar a elaboração e/ou revisão do projeto político pedagógico da escola, entregando proposta para apreciação e aprovação do Conselho Escolar até o mês de julho de cada ano; III - coordenar o processo de elaboração e/ou revisão do regimento interno da escola, ficando o mês de agosto de cada ano como prazo máximo para apresentá-lo à apreciação e aprovação do Conselho Escolar; IV - coordenar a elaboração e implementação do plano de desenvolvimento da escola até o final do mês de março de cada ano e enviá-lo para apreciação e aprovação do Conselho Escolar; V - estabelecer a cada semestre e pactuar com a SEE, metas de rendimento escolar a serem atingidas; VI - encaminhar bimestralmente ao Conselho Escolar e à SEE relatórios sobre rendimento escolar; VII - enviar ao Conselho Escolar e à SEE as estratégias de intervenção mediante os problemas constatados no bimestre; VIII - apresentar ao Conselho Escolar e à SEE, semestralmente, prestação de contas dos recursos recebidos e gastos pela unidade de ensino; IX - ser responsável pela manutenção e conservação do espaço físico da unidade de ensino; X - entregar semestralmente, para o Conselho Escolar e SEE, relatório sobre as condições de manutenção e conservação do espaço físico da unidade de ensino; XI - ser responsável pela elaboração do quadro de lotação da unidade de ensino, assiduidade e frequência do quadro de pessoal, observando critérios contidos em instrução normativa elaborada pela SEE; XII - enviar semestralmente para a SEE o quadro de lotação da unidade de ensino, observando critérios de padrões básicos contidos em instrução normativa elaborada pela SEE; XIII - ser responsável pela execução e monitoramento interno da aplicação do projeto político pedagógico, do PDE e do regimento interno da escola; XIV - assinar declarações, ofícios, certificados, históricos escolares, transferências e outros documentos, garantindo-lhes legitimidade; XV - ser responsável pelo cumprimento dos duzentos dias letivos ou o mínimo de oitocentas horas estabelecidos por lei e pela manutenção das escolas abertas nos dias de aula; XVI - participar das reuniões pedagógicas, cursos e encontros promovidos pelos órgãos centrais do sistema, compartilhando as informações recebidas nas unidades de ensino; XVII - elaborar o calendário escolar, juntamente com os coordenadores de ensino e os coordenadores de turno; e XVIII - submeter à apreciação do Conselho Escolar as transgressões disciplinares de funcionários, alunos e membros do magistério integrantes do quadro da escola (ACRE, 2003).

Notamos pelo texto a exigência para que a ação do diretor contemple tanto questões técnicas administrativas, como responder juridicamente pela instituição, assinar documentos relativos à rotina da escola, garantir o cumprimento dos duzentos dias letivos, bem como acompanhar/informar as condições de manutenção e conservação do espaço físico da unidade.

E de outro lado, o diretor também deve participar e acompanhar as questões ligadas ao fazer pedagógico da escola, participando de reuniões pedagógicas e também da elaboração, execução e acompanhamento do Projeto Político Pedagógico (PPP) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), por exemplo, muito por isso, talvez, a exigência de que para a investidura do cargo, o diretor seja professor como formação recebida nos cursos de licenciatura e que tenha cinco anos de experiência docente.

É possível destacar também pela letra da lei as nuances da nova regulação, a descentralização na gestão escolar, num cenário em que o diretor detém maior autonomia administrativa, à medida que responde pela execução e prestação de contas dos recursos da escola, mas, ao mesmo tempo, que se vê diante do compromisso pelos resultados da unidade educativa, respondendo a relatórios e elaborando/pactuando as metas de rendimento escolar à SEE, o que configura as novas exigências do Estado sobre a educação.

Sobre o papel do diretor nesse novo cenário também é importante dizer que é ele quem escolhe o coordenador de ensino e o coordenador administrativo da escola, devendo optar, de acordo com a lei, entre os funcionários docentes e não docentes do quadro permanente da SEE, já lotados na unidade de ensino.

Os objetivos destas mudanças na estrutura da gestão escolar eram, portanto, de incutir uma nova lógica na organização do trabalho escolar pelos profissionais da escola, em consonância com o novo modelo de gestão proposto pela reforma educacional na Secretaria, na busca pela qualidade efetiva do projeto empreendido no governo.

Essa busca se dá principalmente pela ampliação das atribuições de cada um na unidade escolar, desde o diretor, maior responsável pela articulação das políticas e ações na escola para atingimento dos resultados apontados pela Secretaria; o coordenador de ensino, nova função criada pela Lei nº 1.513, incumbido de fortalecer e subsidiar o trabalho do coordenador pedagógico, para elevação da aprendizagem e, por último, o coordenador administrativo, assumindo um papel de gerente frente às necessidades de funcionamento da escola (DAMASCENO, 2010).

A Lei de gestão democrática também estabeleceu as regras para composição do Conselho Escolar, tratando-o como órgão deliberativo máximo da escola. Pela legislação, para as unidades compostas por menos de cem alunos, o Conselho deverá ser composto por três

membros. Nas unidades onde ultrapassa os cem alunos³⁰, devem compor o Conselho de três a, no máximo, 13 membros, sendo de caráter voluntário e não remunerado. Nessa composição, o diretor da escola é membro, mas não tem direito a voto, como previa a lei anterior de gestão.³¹

Como atribuições do Conselho escolar, a legislação define no Art. 33 que este deve

I - elaborar seu Regimento; II - enviar para análise do Conselho Estadual de Educação o Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino; III - revisar no mês de agosto de cada ano o Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino, de acordo com a legislação vigente; IV - enviar para análise do Conselho Estadual de Educação o Regimento Interno da unidade de ensino; V - revisar no mês de setembro de cada ano o Regimento Interno da unidade de ensino, de acordo com a legislação vigente; VI - analisar, ajustar à legislação vigente e aprovar o Plano de Desenvolvimento da escola até o final do mês de abril de cada ano; VII – apresentar, em audiências públicas, relatório de rendimento escolar após o término de cada bimestre; VIII - analisar, ajustar à legislação vigente, reprovando ou aprovando a prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade de ensino; IX - prestar contas semestralmente para a comunidade escolar, em audiências públicas, dos recursos recebidos e gastos na unidade de ensino; X - enviar à SEE relatório semestral sobre a manutenção e conservação do espaço físico na unidade de ensino, observando critérios de padrões básicos contidos em Instrução Normativa elaborada pela SEE; XI - acompanhar as ações desenvolvidas na unidade de ensino pela direção; e XII - deliberar sobre a devolução de professores e funcionários não docentes à SEE (ACRE, 2003).

Sobre a importância do Conselho escolar no contexto de gestão democrática, Cury (2007, p. 10) comenta que

no que se refere à comunidade escolar mais ampla, a gestão democrática pode possibilitar a participação dos interessados na construção de um espaço público sem que tal esfera signifique a diminuição das responsabilidades do Estado em face de uma educação de qualidade.

A instituição dos Conselhos escolares é resultado do processo de democratização do país e da educação, que veio se consolidar principalmente a partir da Constituição de 1988, sendo vinculado à noção e princípios da gestão democrática, também previstas na LDB/96, Art. 14. II – estabelecendo a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A criação de Conselhos, portanto, amparados por ampla base legal, tem como característica primeira sua composição coletiva, por representatividade do poder público, mas especialmente da sociedade civil, no caso da educação, da comunidade escolar.

³⁰ Para as unidades com menos de cem alunos a regra foi alterada pela Lei Estadual nº 2.139, de 23 de julho de 2009, que autorizou a constituição de conselhos escolares, por meio de consórcio das unidades de ensino da rede pública estadual e municipal, possibilitando o repasse direto de recursos para um conselho eleito pelas consorciadas para até cinco unidades de ensino do Acre (MELO, 2010, p.12).

³¹ Lei n. 1.201, de 23 de julho de 1996, que regulamenta o inciso VII do art. 190 da Constituição do Estado do Acre e dá outras providências.

Em outra produção, Cury (2002) afirma que a gestão democrática se efetiva quanto ao atendimento de anseios dos cidadãos por meio de um processo de decisão que é baseado na participação e deliberação pública, colocado em prática por uma liderança, mas sobretudo resguardando uma base colegiada, que encontra no diálogo seu método e fundamento.

Dentro dessa perspectiva, a escola democrática brasileira, vislumbrada pelo ordenamento jurídico, encontra na prática os desafios de “desconstrução de desigualdades, discriminações, de posturas autoritárias”, na tentativa de ampliar as condições de oportunidades e de tratamento igualitário dos e entre os cidadãos (CURY, 2002, p. 173).

É imperioso afirmarmos, portanto, dentro do bojo da reforma educacional iniciada em 1999 na rede acriana, pela Lei nº1.513/03, que é preservado nesta legislação o Conselho Escolar como órgão máximo deliberativo da escola, destacada característica de gestão democrática, o que torna tal ordenamento parâmetro para análise da reforma trazida pela nova Lei de gestão nº 3.141/2016, apresentada na última seção desta pesquisa.

3.3 GOVERNO TIÃO VIANA E A NOVA LEI DE GESTÃO DEMOCRÁTICA Nº 3.141/2016: DISCUSSÃO E APROVAÇÃO

Foi na gestão do governador Sebastião Viana (2011 - 2018) que foi aprovada a atual lei de gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica (Lei 3.141/2016), objeto de estudo dessa pesquisa. Atualmente, o governador Tião Viana está cumprindo seu segundo mandato no executivo estadual, encerrando-se neste ano de 2018 e tendo à frente da Secretaria de Estado de Educação e Esporte o professor Marco Antônio Brandão Lopes³².

Analisando a legislação que trata da educação do Acre, é possível perceber que a gestão Tião Viana não protagoniza grandes ações ou mudanças substantivas na educação, em relação ao projeto de reforma que seus antecessores os governos Jorge Viana (1999- 2006) e Binho Marques (2007 - 2010), como apresentado no item anterior.

Dessa maneira, pode-se afirmar que os governos Jorge Viana e Arnóbio Marques tiveram um viés mais popular e democrático, suas ações na área educacional foram mais substanciais e contundentes, o que pode ser percebido desde a ampliação do sistema de ensino,

³² Graduado em Licenciatura em Letras Português Inglês pela Universidade Federal do Acre (1990), Mestre em Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997). É professor Adjunto da Universidade Federal do Acre. Atuou como diretor executivo de assuntos acadêmicos da União Educacional do Norte, instituição priva de ensino superior do Acre e Diretor Presidente do Instituto de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica Dom Moacir Grechi.

pela busca pela qualidade e democratização das escolas, sendo um exemplo disso a Lei de Gestão nº 1.513/2013 apresentada na seção anterior.

Muito embora o governo Tião Viana dê continuidade à reforma administrativa e educacional iniciada em 1999, não se pode afirmar que a lógica que preside estes três governos seja idêntica, pois o atual governo vai executar programas e projetos na educação como desdobramento das diretrizes e incentivos da esfera federal, explicado possivelmente pelo reflexo da crise financeira e política intensificada no país desde 2014 - 2015 com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT), ou mesmo por uma priorização de ações em outras áreas da administração pública.

Além da alteração na lei de gestão democrática, objeto deste estudo, as políticas educacionais no Acre efetivadas na gestão Tião Viana, influenciadas pela agenda do governo federal, assumem um caráter mais gerencial, com intensificação da política avaliativa e de responsabilização. Assim, primeiramente citamos a construção e aprovação do Plano Estadual de Educação – PEE, em consonância com o Plano Nacional de Educação de 2014.

Outra ação desta gestão diz respeito à ampliação da política das escolas de tempo integral³³, cuja adesão ao Programa Ensino Médio Inovador do MEC garantia apoio técnico e financeiro sob a exigência de ampliação do tempo na escola e redesenho dos currículos, prevista em decorrência principalmente da reforma do Ensino Médio, aprovada pelo governo Temer³⁴.

Em relação à prática de responsabilização, é importante citarmos a preocupação em aprimorar os instrumentos avaliativos utilizados pela rede para medir a qualidade e os resultados da educação estadual, com vistas principalmente à melhoria do desempenho nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica³⁵ (IDEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)³⁶.

O IDEB, como já mencionado na subseção 2.4 deste estudo, é o indicador que avalia a aprendizagem a partir da proficiência em português e matemática nas séries iniciais de cada etapa de ensino (fundamental I, fundamental II e ensino médio), aliado aos resultados da

³³ Regulamentada pela Resolução FNDE nº 4 de 25 de outubro de 2016.

³⁴ Instituída pela Medida Provisória 746/2016 que define a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, pelo governo de Michel Temer (PMDB). Vice - Presidente que assumiu o cargo em 31 de agosto de 2016, após o impeachment da titular, Dilma Rousseff (PT).

³⁵ Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (MEC/ INEP 2018).

³⁶ Regulamentado pela Portaria nº 438/1998 do Ministério da Educação, foi criado com o objetivo de avaliar o desempenho de alunos que concluem o ensino médio e passou a ser utilizado como forma de ingresso nas Universidades Públicas. (MEC/2018).

aprovação, da reprovação e da evasão escolar. Podemos ver abaixo os resultados da rede acriana desde a implantação do referido indicador.

Tabela 3 – Ideb da Rede Estadual do Acre (2007 a 2017)

| Fundamental – Anos iniciais | | | | | | |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Ítem | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
| Ideb observado | 3,8 | 4,5 | 4,7 | 5,2 | 5,5 | 6,1 |
| Meta projetada | 3,4 | 3,7 | 4,2 | 4,4 | 4,7 | 5,0 |
| Fundamental – Anos Finais | | | | | | |
| Ítem | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
| Ideb observado | 3,8 | 4,1 | 4,2 | 4,4 | 4,4 | 4,7 |
| Meta projetada | 3,5 | 3,7 | 4,0 | 4,4 | 4,7 | 5,0 |
| Ensino Médio | | | | | | |
| Ítem | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 |
| Ideb observado | 3,3 | 3,5 | 3,3 | 3,3 | 3,5 | 3,6 |
| Meta projetada | 3,0 | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 3,9 | 4,3 |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do MEC/INEP 2018.

A partir desse resumo, é possível perceber que os primeiros anos do ensino fundamental da rede estadual vem conseguindo alcançar e até superar a meta projetada pelo MEC, alcançando o resultado de 6,1 em 2017.

Com relação aos anos finais do ensino fundamental, mesmo apresentando o mesmo resultado nos anos de 2013 e 2015, equivalente a 4,4, neste último Ideb obteve um crescimento, alcançando 4,7. Contudo, não alcançando a meta projetada que era 5,0.

Pelos resultados divulgados do Ideb, o pior resultado em toda a educação básica no Brasil continua sendo no Ensino médio, reconhecido inclusive pelo MEC

No ensino médio, nenhum estado atingiu a meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Após três edições consecutivas sem alteração, o Ideb do ensino médio³⁷ avançou apenas 0,1 ponto em 2017. Apesar do crescimento observado, o país está distante da meta projetada. De 3,7 em 2015, atingiu 3,8 em 2017. A meta estabelecida para 2017 é de 4,7.

³⁷ Até 2015, os resultados do ensino médio, diferentemente do ensino fundamental, eram obtidos a partir de uma amostra de escolas. A partir da edição de 2017, o Saeb passou a ser aplicado a todas as escolas públicas e, por adesão, às escolas privadas. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo>

Na rede acriana, o Ensino médio apresentou uma elevação de 3,5 para 3,6, respectivamente em 2015 e 2017, quando nesse mesmo período era projetada a meta de 3,9 e 4,3, respectivamente.

A aplicação de teste padronizado remete à ideia de que seja possível avaliar se o aluno aprendeu os conteúdos, uma avaliação sobre a qual há muita resistência entre os profissionais da educação, justamente por não fazer parte da história e da cultura educacional no Brasil avaliar a qualidade enquanto medida (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Como forma de melhorar o desempenho dos alunos a gestão da SEE decidiu por criar, em 2013, o seu próprio instrumento avaliativo nos mesmos moldes do Ideb, por meio do que seria uma prévia da aplicação da avaliação externa na rede, constituindo o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE), instituído por meio do Decreto nº 6.393 de 20 de setembro de 2013.

Criado inicialmente como ferramenta para o diagnóstico da qualidade do ensino, representado pelos resultados de proficiência em português e matemática, o SEAPE tornou-se o principal parâmetro utilizado pela gestão da Secretaria para a pagamento de bônus ou prêmios aos professores e às escolas pelo atingimento das metas de elevação dos indicadores, o que alimenta, por sua vez, o desenvolvimento das chamadas “políticas de responsabilização”, em que o profissional que não alcança os resultados esperados não faz jus à premiação.

A política de bônus foi instituída inicialmente como Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional (PAVDP)³⁸ para os docentes do quadro efetivo da Secretaria de Estado de Educação (SEE), alterando o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação (PCCR). Sendo no mesmo ano incluídas as equipes gestoras do quadro de pessoal da SEE como, agora por meio do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão – PAVDG, as duas versões sendo conhecidas como VDP.

Sob o discurso oficial de busca de valorização dos profissionais da educação da rede estadual, a política de bônus da rede estadual acriana foi alterada por sucessivas vezes, principalmente quanto aos critérios de pagamento e quanto aos seus beneficiários, recebendo a última mudança no governo Tião Viana, após se constituir como pauta principal de reivindicação sindical, sendo estendido a todos os profissionais da educação não docentes efetivos ou temporários em exercício nas unidades escolares e administrativas da SEE³⁹.

³⁸ Regulamentada pela Lei Complementar nº 199, de 23 de julho de 2009, a política sofreu alterações durante os anos de 2010, 2013, 2014, 2015 e 2017.

³⁹ Lei Complementar nº 330, de 06 de março de 2017.

Outra ação do executivo pensada para melhorar os resultados educacionais do Acre refere-se ao combate ao analfabetismo adulto, implantando por meio do Programa Quero Ler⁴⁰, possibilitado especialmente pelo financiamento do Banco Mundial⁴¹, fomentando o pagamento de bolsas no valor de quatrocentos reais, “destinada a complementar a bolsa recebida pelo alfabetizador e coordenador de turma, vinculados ao Programa Brasil Alfabetizado”⁴².

Lançado pelo governo em meio a uma forte estratégia de divulgação, o executivo estadual assumiu o desafio de universalizar a alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais até o final de vigência do Plano Estadual de Educação (ACRE, 2016).

Pela tabela abaixo, podemos observar os indicadores do IBGE, com informações adicionadas após a implantação do Programa na rede estadual.

Tabela 4 - Índice de Analfabetismo da População de 15 anos ou mais no Acre

| ANO | 1991 | 2000 | 2010 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|------|------|------|---------|------|------|
| ANALFABETISMO | 34,3 | 23,7 | 16,6 | 13,5(*) | 13,4 | 13,1 |

Fonte: Elaborado pela autora com base no IBGE (2010) e com dados do Setor de Estatística SEE (2018).

(*) Início do programa “Quero Ler”.

Feitas essas considerações mais gerais em que destacamos as principais políticas educacionais do Governo Sebastião Viana, passamos a focar naquilo que mais nos interessa nessa pesquisa que foram as mudanças na lei de gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre (Lei nº 3.141/2016), uma das principais ações do governo de Tião Viana no campo educacional, cuja análise exige um resgate do processo de discussão e tramitação que garantiu sua aprovação.

Assim, o processo de mudança teve início em 02 maio de 2016, por iniciativa do líder do governo na Assembleia Legislativa do Acre (ALEAC), deputado Daniel Sant’Ana⁴³ (PT), com o encaminhamento do Anteprojeto de Lei por meio da Indicação nº 91/2016 ao Executivo estadual, cumprindo o que estabelece o regimento legislativo previsto no Art. 169, que: “Indicação é a proposição em que são sugeridas medidas de interesse público que não caibam

⁴⁰ Decreto Estadual nº 5.066, de 12 de dezembro de 2016.

⁴¹ Financiamento de R\$ 42 milhões nos dois primeiros anos. Disponível em: <http://see.ac.gov.br/unesco-e-banco-mundial-avaliam-programa-quero-ler>

⁴² Programa do governo federal criado em 2003. Voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, com pagamento de bolsas aos alfabetizadores e coordenadores, variando de R\$ 400 a R\$ 750, de acordo com a classe e a área de formação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>

⁴³ Atuou como secretário de educação durante a primeira gestão do governador Tião Viana (PT), no período de 2010-2014.

em projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução” (ALEAC, 2014). Assim, o texto foi encaminhado ao governo estadual numa versão bem incipiente, distante do conteúdo aprovado em pouco mais de 2 meses.

A discussão na sociedade para a referida mudança é iniciada por meio da realização de audiências públicas abertas e definidas para acontecerem em cinco regionais do Acre, conforme quadro abaixo:

Quadro 3: Relação das Audiências Públicas realizadas para discutir a nova Lei de Gestão nº 3.141/2016

| AUDIÊNCIA | MUNICÍPIOS ABRANGIDOS | REALIZAÇÃO (DATA) |
|--------------------------------------|--|-------------------|
| Audiência Pública em Rio Branco | Bujari, Porto Acre, Senador Guiomard, Acrelândia, Plácido de Castro e Capixaba | 10/05/2016 |
| Audiência Pública em Brasiléia | Assis Brasil, Epitaciolândia e Xapuri | 13/05/2016 |
| Audiência Pública em Sena Madureira | Manoel Urbano e Santa Rosa | 23/05/2016 |
| Audiência Pública em Cruzeiro do Sul | Mâncio Lima, Rodrigues Alves, Porto Walter e Marechal Taumaturgo | 10/06/2016 |
| Audiência Pública em Feijó | Tarauacá e Jordão | 13/06/2016 |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos da ALEAC (2016).

Nesse período, também esteve aberta a consulta pública para contribuições/sugestões da nova lei de gestão pela internet, numa página do Facebook, onde estava disponível o texto do anteprojeto de lei para *download*, bem como formulário eletrônico para envio de propostas à assessoria do deputado proponente.

Na primeira audiência, realizada em Rio Branco, a plenária contou com gestores da rede estadual, gestores e técnicos da SEE, deputados estaduais, além de representantes do Ministério Público Estadual, do Conselho Estadual de Educação, Sindicato dos Professores do Acre (SINPROACRE), Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC), Sindicato dos Técnicos Administrativos e Apoio Administrativo Educacionais do Estado do Acre (SINTAE).

O deputado proponente iniciou a audiência citando que após treze anos de vigência da então lei de gestão, “eram muitas alterações que se referiam a melhorias, correção de texto, de alteração, que por uma questão meramente de técnica legislativa”, optou-se por Anteprojeto na forma de uma nova lei (ALEAC, 2016, não p.).

Daniel Sant'Ana também informou que este debate já vinha sendo realizado⁴⁴, citando que este novo texto

Naturalmente absorve todo conteúdo da atual lei e introduz também as alterações, as sugestões que vem sendo feitas pelos sindicatos, pelo Colegiado de Diretores das Escolas Públicas, o CODEP, pelas entidades, enfim pelo acúmulo do debate que vem acontecendo nos últimos anos (ALEAC, 2016).

Como metodologia da audiência, o deputado abria espaço para as falas dos representantes das instituições e entidades, apresentava uma síntese das propostas de mudança da nova lei de gestão, não analisando ponto por ponto, mas se remetendo às questões que realmente, a seu ver, representavam alteração da então lei vigente e, por último, iniciava as inscrições para manifestação dos participantes.

Na apresentação, Daniel Sant'Ana citou os quatro principais pontos de mudanças na lei, referindo-se a

1) alterações estruturais (disposição de capítulos, quantidade de artigos e agrupamentos por temas); 2) incorporação do comitê executivo⁴⁵; 3) funcionamento e composição do Conselho escolar e do Comitê executivo e 4) provimento das funções da direção escolar (diretor, coordenador administrativo, coordenador de ensino e coordenador pedagógico) (ALEAC, 2016).

Terminada a apresentação, em sua fala, a presidente do Sindicato dos Professores do Estado do Acre (SINPROACRE), prof.^a Alcilene Gurgel, se mostrou contrária à principal proposta de mudança que a minuta da lei apresentava, a saber: a possibilidade de o servidor não docente pleitear a função de diretor escolar

Eu quero discordar do Daniel quando ele colocou que foi com o aval dos sindicatos e citou o SINPROACRE. A nossa sugestão foi que para concorrer ao cargo de gestor que continuasse com os professores assim como é na lei 1.513. [...], a gente sabe da importância que se sobrepõe até à questão pedagógica, à questão administrativa, porque as nossas escolas elas não são empresas que qualquer pessoa que fez um curso de administração e tá (sic) eu posso ir lá administrar a escola. Nós não podemos esquecer de vista que o primordial é o ensino, aprendizagem, a pedagogia é importantíssima na qualidade do ensino. Por isso o SINPROACRE defende e nós não comungamos com isso que está aí, nós defendemos que seja esse cargo de gestor ocupado por professores (ALEAC, 2016).

Outra manifestação contundente veio da presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, Rosana Nascimento, mas esta, ao contrário, defendendo a alteração

⁴⁴ Os registros dessas reuniões (Atas e ofícios) com sugestões oriundas dos sindicatos, não foi disponibilizada pelas Instituições envolvidas.

⁴⁵ Lei nº 2.139/2009, que trata da formação dos consórcios de unidades escolares, tanto para Conselhos quanto para Comitê executivos.

Os senhores sabem as datas que foram aprovadas as leis que alterou (sic) a LDB e que está garantido também na constituição o direito dos funcionários da escola. É uma luta histórica gente! E aqui eu quero pedir a sensibilidade e a compreensão dos nossos professores. Não dá pra gente ser egoísta, quando se fala de funcionário de escola com formação, infelizmente os nossos funcionários não vieram. Aqui muitos gestores vieram, mas deixaram os funcionários de escola lá cuidando de escola que são os coordenadores e os secretários. [...]. Portanto eu gostaria de pedir aos nossos professores que abrissem um pouco desse individual (sic), desse egoísmo, porque mesmo com os nossos funcionários passando a ter o direito todos vão concorrer na comunidade escolar (ALEAC, 2016).

Como representante da SEE, o secretário Marco Brandão também se manifestou, mas não assumiu uma posição quanto à temática, defendendo tão somente na sua fala a importância do processo de eleição para o provimento da função de diretor, “aqui nós reafirmamos que o nosso interesse é sempre ter um gestor que seja representante de uma comunidade que o escolheu” (ALEAC, 2016, não p.).

O secretário afirmou ainda que esse processo de discussão iniciou desde que o atual deputado e ex-secretário Daniel veio para a Assembleia Legislativa como deputado.

Nós passamos a ter esse trabalho, esse movimento [...] que é um movimento não impositivo, tipo: o Executivo encaminha uma lei para que o Legislativo aprove, ao contrário. Aqui, nós participamos de um processo em que o Executivo, Legislativo e todas as outras instituições que representam aqui a educação participam ativamente da discussão (ALEAC, 2016).

Já o então diretor de gestão da SEE, Evaldo Viana, deixou clara sua posição em relação à temática do provimento para o cargo de diretor escolar, alegando que

Não foi uma construção feita de forma aleatória. Ela foi construída a partir da audição com os diretores, com os professores, com os sindicatos, foi feita reuniões em todo mundo, além do que eles contribuíram com documentos, a gente também ouviu eles (sic) (ALEAC, 2016).

E completou a posição referindo-se a conversas com o deputado proponente.

Daniel, isso não há (sic) problema para a Secretaria Estadual de Educação de abrir essa possibilidade. Porque, se é uma Lei Democrática e que garante a ampla participação dos servidores da educação, e há possibilidades e tem uma discussão nacional, a gente faz a nossa e aguarda a discussão nacional, isso é um ponto (ALEAC, 2016).

Percebemos com essa fala que o diretor da SEE associa a mudança nos critérios para o provimento da função de diretor escolar, reduzindo o conceito de democracia à “ampla participação” de todos no processo de escolha de dirigentes educacionais. E nesse ponto, cabe

mencionarmos, tal como na subseção 2.3 desta pesquisa, o texto da LDB (1996) que aponta entre as normas e princípios relativos à gestão democrática, o Art. 14 da LDB, definindo que

os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

A fala da representante do Conselho Estadual de Educação, professora Iris Célia Cabanellas dava conta de que a instituição não teria participado da discussão da lei, solicitando o envio posterior de contribuições, decidindo por se posicionar contrariamente naquela ocasião somente quanto à atribuição de devolução de servidores ao Conselho escolar, conforme previa minuta da nova lei, “[...] não é papel do Conselho escolar devolver professor ou especialista. Essa é uma questão administrativa que problemas sérios merecem sindicância e, não é papel do Conselho Escolar” (ALEAC, 2016).

Sobre a participação do representante do Ministério Público, o promotor Ricardo Coelho se manifestou dizendo que após acompanhar todas as discussões, principalmente quanto aos pontos mais polêmicos, gostaria de enfatizar que a mudança na lei não poderia deixar de ter como referencial normativo a Constituição Federal e as leis federais, “sob pena de a gente estar elaborando uma Lei que poderá ser questionada, ou até mesmo não ter valor” (ALEAC, 2016).

Das dezoito participações com fala na audiência pública da capital e demais municípios de abrangência, outros questionamentos e sugestões de metodologia foram apresentados, como: discussão de todos os artigos e não somente de alguns pontos apresentados como principais; que cada artigo poderia ter um dia para discussão; que a audiência pública poderia ser organizada por tema e, por último, que a lei fosse debatida nas escolas e então um representante de cada unidade participaria da audiência, garantindo que o debate fosse feito nas unidades e suas opiniões conhecidas. Outra sugestão vinda de um representante de movimentos sociais lamentava a ausência da representação dos estudantes na audiência pública (ALEAC, 2016).

Com três horas de duração, a plenária foi encerrada com a citação dos pontos mais polêmicos do debate pelo deputado proponente, comentando que a audiência não tem poder deliberativo e que outro momento pode ser agendado para rediscutir esses pontos. Dessa forma, o deputado Daniel encerrou a audiência, convidando os presentes a participarem das audiências do interior e enviando também as sugestões por meio eletrônico.

Nos atemos detalhadamente aos pontos discutidos nessa primeira audiência pública justamente porque além de ser a primeira, na capital, o debate apresentou as posições

institucionais e sindicais que viriam a se repetir, em certa medida, nas audiências do interior do estado em torno da nova lei de gestão democrática da rede pública do Acre.

Na audiência pública realizada em Brasileia, englobando os municípios de Assis Brasil, Epitaciolândia e Xapuri estiveram presentes a classe política: deputado proponente, Daniel Sant’Ana, outros quatro deputados estaduais, quatro vereadores da cidade de Brasileia e um deputado federal. Dentre os educadores, estavam o diretor de gestão da SEE, os coordenadores da secretaria dos quatro municípios, representantes das entidades sindicais do município sede da audiência, diretores de escola, professores, além de alguns representantes de entidades civis, como da Associação Desportiva Axé Capoeira do Acre (ALEAC, 2016).

A metodologia da reunião cumpriu o mesmo formato da audiência pública de Rio Branco. As manifestações se dirigiam a tratar da defesa ou rejeição à mudança de perfil de dirigente escolar, à solicitação de maior tempo para discutir as pautas nas unidades e à ampliação de representações na audiência, como questionou a representante do SINTEAC, Márcia Lima.

Eu acho que essa audiência deveria ter sido estendida também aos pais dos alunos e aos alunos! Não é gestão democrática? Quem participa da gestão democrática dentro da escola, não é pai, aluno, professores, funcionários administrativos? (ALEAC, 2016).

Alguns participantes, entretanto, aproveitaram para reivindicar/apresentar outras demandas das unidades escolares daquelas localidades, como a falta de segurança e pedido de apoio a determinados programas do governo federal. Outras falas também foram manifestadas para comentar o contexto econômico-político do país (ALEAC, 2016).

Nas demais cidades e municípios abrangentes onde foram realizadas as audiências públicas, o rito foi bem semelhante. Em que o maior ponto de discussão foram as alterações do perfil do gestor escolar no Acre.

Nesse ponto, recorremos a Ball (2005) para relacionar essa mudança trazida pela nova lei a um processo que o autor analisa como estando em curso acerca da formação da identidade profissional da educação dentro do novo contexto de gerencialismo e performatividade (BALL, 2005, p. 542), respondendo às demandas impostas pelo tecnicismo e modernização na escola, com a mensuração e atingimento dos resultados que se estipulam para a escola, em que o autor vai chamar de pós-profissionalismo

[...] Esses pós-profissionalismos se reduzem, em última instância, à obediência a regras geradas de forma exógena; e, segundo, eles relegam o profissionalismo a uma forma de desempenho (performance), em que o que conta como prática profissional resume-se a satisfazer julgamentos fixos e impostos a partir de fora. Os critérios de

qualidade ou de boa prática são fechados e completos – em contraste com a necessidade de raciocínio moral e incerteza adequada.

O pós-profissionalismo se traduz não como o “profissionalismo do profissional”, mas como uma opinião externa ao que é o profissional ou seu desempenho. “Ao profissional cabe a responsabilidade por seu desempenho, mas não o julgamento sobre se esse desempenho é “correto” ou “apropriado”, apenas se satisfaz os critérios de auditoria” (BALL, 2005. p. 543).

Ou seja, não cabe ao profissional concordar com a finalidade ou objetivo a que é submetido nesse novo contexto, mas tão somente ao atingimento das metas a que foi chamado, num cenário que o profissional da educação é expectador e não mais protagonista do processo de ensino, ao que podemos relacionar, pela nova lei, à tarefa primordial do novo gestor escolar de administração, reduzidas, nesse caso, às demais tarefas mais pedagógicas e políticas.

Em relação ao processo de discussão do texto final da lei, cabe destacar que não contemplou realização de plenária final ou fórum equivalente para tratar ou aprovar o conjunto de propostas discutidas e apresentadas durante as audiências públicas nem aquelas provenientes das redes sociais, canal alternativo sugerido durante a discussão com a sociedade.

Cumprida esta etapa de realização das audiências públicas, portanto, a compilação das propostas se deu pela reunião do gabinete do deputado proponente, compondo o Substitutivo nº 4/2016, acompanhado pelo Parecer nº 11/2016, de autoria do relator do Projeto, deputado Daniel Sant’Ana, em que ele justifica a mudança na lei de gestão democrática pela necessidade de revisão/ atualização da lei de gestão vigente (Lei nº 1.513/2003), prevista por ocasião da discussão do Plano Estadual de Educação – PEE (Lei nº 2.965/15), culminando com a previsão no seu texto final como uma das estratégias da Meta 19, que visa Institucionalizar e regulamentar o Sistema Público de Educação.

19.2. promover, até o final do quarto ano de vigência deste plano, o processo de revisão e atualização da legislação educacional do Acre, contemplando, além do Plano de Cargos e Carreira dos Profissionais da Educação (Lei Complementar n. 67/1999) e da **Lei de Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público (Lei n. 1.513/2003)**. (ACRE, 2015, grifo nosso).

Retornando à ALEAC como Projeto de Lei nº 82, o Executivo estadual encaminhou a matéria para ser votada em caráter de urgência, por meio da Mensagem Governamental nº 1.111, o governo do Estado assim justificou a proposta de mudança de lei.

Assim, com vistas à modernização da Gestão Democrática, que requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais requer mudanças de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma

gestão diferente da que hoje é vivenciada, necessária se faz a adição de uma nova Lei o que se propõe com o Projeto de Lei ora apresentado (ACRE, 2016).

Percebe-se pelo texto do Executivo estadual a relação estabelecida entre a necessidade de reforma na lei da rede educacional à modernização da gestão, o que ajuda a corroborar com a ideia de que as mudanças que a nova legislação estão diretamente ligadas aos princípios que tornam a escola mais eficiente e sob a égide de um novo gerente.

Em relação à tramitação, consta de evidente celeridade no processo legislativo. A pedido do Deputado proponente, o Projeto de Lei nº 82 foi analisado e votado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto e na Comissão de Constituição, Justiça e Redação simultaneamente, ou seja, foi apreciado em uma só reunião, com participantes das duas comissões citadas.

Assim, houve duas tentativas de reunião com as referidas Comissões, uma datada em 29 de junho de 2016 foi suspensa por falta de quórum, e a segunda, em 06 de julho de 2016, com debate das propostas compiladas, sendo votadas e acatadas, mas algumas com ressalvas⁴⁶, a partir de sugestões enviadas pela Secretaria de Gestão Administrativa (SGA), pelo SINPROACRE e pela Coordenação de Gestão de Pessoas (COGEP). Sobre tais propostas, o presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, e autor proponente do anteprojeto, Deputado Daniel Sant'Ana, informou de agendamento de reuniões com tais instituições para tratar das ressalvas apresentadas, encerrando a reunião.

Após a aprovação nas Comissões, o Projeto de Lei foi então a plenário no dia 22 de julho de 2016. Pela Ata da 23ª Sessão Extraordinária, participaram

Presidente: **Deputado Ney Amorim**, do Partido dos Trabalhadores (PT), Secretaria: Deputada Maria Antônia, do Bloco Parlamentar Popular (BPP), Presentes: Deputados **Daniel Sant'Ana**, **Jonas Lima** e **Leila Galvão**, do Partido dos Trabalhadores (PT); **Janilson Leite** e **Manoel Moraes**, do Bloco Parlamentar Popular (BPP), **Heitor Júnior**, **Jamyl Asfury** e **Jesus Sérgio**, do Partido Democrático Trabalhista (PDT); **Gehlen Diniz**, **Nicolau Júnior** e **Whendy Lima**, do Partido Progressista (PP), **Chagas Romão** e **Eliane Sinhasique**, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); **Josenildo Inácio** e **Raimundo Correia**, do Partido Trabalhista Nacional (PTN); **André Vale** e **Juliana Rodrigues**, do Partido Republicano Brasileiro (PRB); **Luiz Gonzaga** do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); **Jairo Carvalho**, do Partido Social Democrático (PSD), **Antônio Pedro**, do Democratas (DEM); **Éber Machado**, do Partido Social Democracia Cristã (PSDC) e **Nelson Sales**, do Partido Verde (ALEAC, 2016).

Procedendo a leitura das matérias do dia, o projeto de Lei referente à nova lei de gestão da rede acriana não teve discussão

⁴⁶ A Ata da décima quinta reunião da Comissão de Educação, Cultura e Desporto não consta todo o conteúdo do debate, e, portanto, não apresenta as propostas compiladas, aprovadas nem as ressalvas.

Senhor Secretário procedeu à leitura, em Redação Final do Parecer exarado ao Projeto de Lei nº82/2016, de autoria do Poder Executivo, que “Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da Rede Pública Estadual de Educação Básica do Acre”. Em discussão, não houve oradores (ALEAC, 2016).

Depois de aprovado em plenária, o texto foi encaminhado à subsecretaria de atividades legislativas e seguiu para o Executivo, para providências de autógrafo pelo governador do Estado, sendo então votado e aprovado o texto da nova Lei de Gestão democrática, organizado em 66 artigos e divididos em sete capítulos que tratam das definições; dos princípios e diretrizes; da composição e organização da gestão escolar; das atribuições e competências; do processo de escolha e provimento dos membros da gestão escolar; da classificação das unidades escolares e da gratificação dos diretores; e, o último, das disposições finais. (ALEAC, 2016).

Para o deputado proponente Daniel Sant’Ana, a lei que dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre, trata, da gestão democrática entendida como “um processo intencional, sistemático e participativo de tomada de decisão, orientado para a obtenção de resultados, com envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar” (ALEAC, 2016).

Finalizando a análise de todo esse processo de discussão, tramitação e aprovação da nova lei de gestão democrática acriana, é indiscutível que o deputado Daniel Sant’Ana deteve o protagonismo sobre a mudança nesta importante legislação educacional, dada sua iniciativa quanto à proposição e elaboração da referida minuta e pela liderança na condução das discussões, que o legitimou como relator da matéria, bem como na elaboração do texto final da nova lei.

Na próxima seção retomaremos alguns aspectos que foram aqui levantados, seguindo a trilha da nova lei de gestão democrática da rede educacional do Acre, explorando seus pontos mais polêmicos, de modo a reunir elementos que demonstre as alterações mais substanciais em relação à lei anterior e suas repercussões no ordenamento e na organização da gestão na escola.

4 - A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA PÚBLICO ACRIANO DE ENSINO: A NOVA LEI Nº 3.141/2016 E SUAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES

Nesta seção damos ênfase aos aspectos relacionados às mudanças na base legal da gestão escolar no Estado do Acre, tentando analisar em que medida essas mudanças são influenciadas pelos princípios da Nova Gestão Pública e/ou resguardam orientações das teses que caracterizam a gestão democrática. Nosso foco maior nesse momento é a nova lei de gestão educacional do Acre, Lei de nº 3.141, de 22 de julho de 2016, que substituiu a Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003, ambas intituladas leis de gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica. Para conseguir esse intento a seção está dividida em duas subseções.

Na primeira subseção, o estudo analisa à luz da legislação educacional vigente a principal alteração que a nova lei de gestão traz, que foi referente as regras do perfil para provimento a função de dirigente escolar, em que pela nova regra podem participar servidores não docentes com formação superior em administração pública, administração escolar (nível de especialização) ou técnico em processos escolares. Analisamos ainda a mudança na composição da direção escolar e de seus novos integrantes. Para esse estudo também se fez necessária a pesquisa sobre os tipos de seleção para provimento da função de diretor escolar praticados atualmente no Brasil.

E na segunda subseção, a análise se dá em torno da legitimação de outra instância de poder na escola, a saber: o Comitê executivo. O objetivo é entender como essa nova estrutura funciona e em que medida, concorre ou esvazia as funções deliberativas do Conselho Escolar, conquistadas dentro de um cenário histórico de embates e reivindicações pela democratização do país, especialmente na educação, um resgate importante para a tentativa de responder parte das questões suscitadas no início deste estudo.

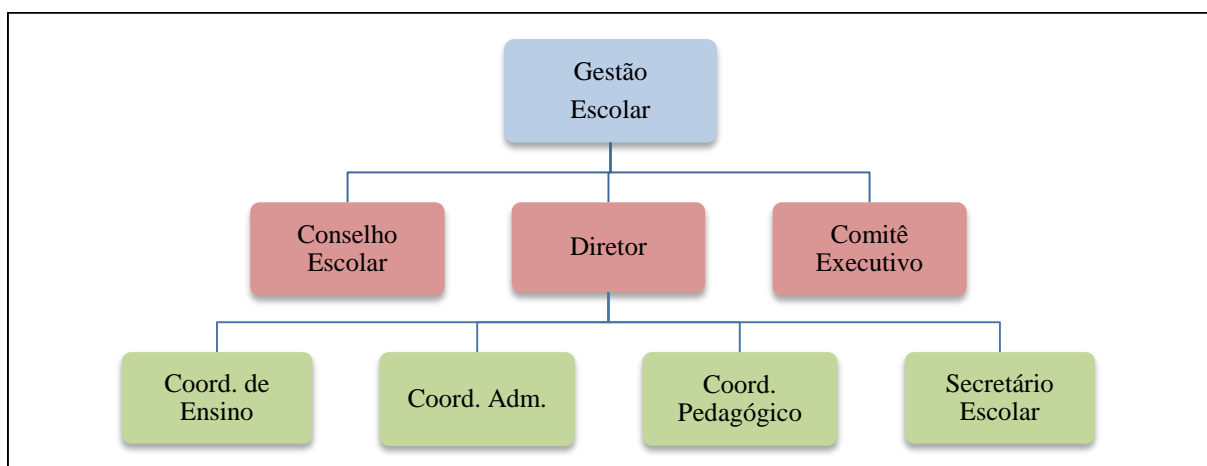
4.1 MUDANÇA DO PERFIL DO DIRIGENTE ESCOLAR NO ACRE

Com o propósito de atender à premissa levantada nos elementos introdutórios dessa pesquisa, qual seja: analisar as mudanças propostas pela nova Lei de gestão democrática das escolas públicas estaduais do Acre (Lei nº 3.141/2016 de 22 de julho de 2016) em relação à lei anterior (Lei nº 1.513/2003), é que buscamos identificar as principais alterações na tentativa compreender se a nova lei está alinhada mais diretamente aos princípios da gestão pública gerencial, caracterizada pelos fundamentos da NGP, como já apresentamos na seção 2 desta

pesquisa ou se ela dialoga e mantém os elementos mais alinhados as discussões e temas recorrentes na gestão democrática.

Pela lei atual a organização pedagógico-administrativa, antes composta pelo conselho escolar e diretor passa agora a ser realizada pelas seguintes instâncias e respectivas funções: I - Direção escolar: diretor; coordenador de ensino; coordenador administrativo; coordenadores pedagógicos e secretário escolar. II Conselho escolar; e III – Comitê executivo, conforme organograma abaixo:

Figura 3 - Organização Escolar (Lei de gestão nº 3.141/2016)



Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 3.141/2016.

Nessa mudança, verifica-se claramente a ampliação da gestão escolar, antes exercida pelo Conselho Escolar e diretor, agora está sob a responsabilidade daqueles juntamente com os coordenadores: administrativo, de ensino e pedagógico e do secretário escolar, além do Comitê executivo, como podemos ver no Quadro 4, que compara as duas leis de gestão.

Quadro 4 – Composição da Direção Escolar do Acre
(Lei nº 1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|-----------------------|----------------------------|--|
| Gestão Escolar | Conselho escolar e diretor | I - Direção escolar (diretor, coordenador de ensino, coordenador administrativo, coordenador pedagógico e secretário escolar); II – Conselho escolar e III – Comitê executivo. |

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Leis nº 1.513/2003 e 3.141/2016.

Observamos como aspecto mais polêmico da nova legislação, conforme explicitado nos registros das audiências públicas para discussão da reforma da lei, a mudança que se refere aos

critérios exigidos para o exercício da função de diretor escolar. Pela nova regra, poderão participar todos os professores e servidores não docentes que atendam aos seguintes critérios

fazer parte do quadro efetivo de pessoal dos profissionais da educação com, no mínimo, três anos de vínculo funcional; ter licenciatura plena, no caso de professores; licenciatura plena ou **formação de nível superior na área de administração pública, administração escolar ou processos escolares, no caso de servidores não-docentes**; não se encontrar em período de estágio probatório, exigido em lei; e não ter sido condenado ou sofrido qualquer espécie de penalidade administrativa em sindicância ou processo administrativo disciplinar nos últimos cinco anos (ACRE, 2016, grifo nosso).

Assim, não mais se exige na rede acriana a formação como professor para a investidura na função de diretor escolar, podendo participar do processo de eleição servidores com formação em administração pública (curso de nível superior), administração escolar⁴⁷ (nível de especialização) ou processos escolares⁴⁸ (curso superior - tecnológico), oferecidos mais comumente na modalidade Educação à Distância (EAD).

Para exemplificar esta mudança proposta pela nova lei em relação à lei de gestão anterior, podemos observar no Quadro 3 as exigências para o provimento em cada legislação.

Quadro 5 – Perfil do Gestor Escolar do Acre
(Lei nº 1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|-------------------------|---|---|
| Perfil do gestor | Licenciatura plena com o mínimo de cinco anos de efetivo exercício de magistério. | Licenciatura plena, no caso de professores; licenciatura plena ou formação de nível superior na área de administração pública, administração escolar ou processos escolares, no caso de servidores não-docente. Ter, no mínimo, três anos de vínculo funcional. |

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Leis (1.513/2003 e 3.141/2016).

Analisando esta alteração à luz da legislação educacional brasileira recorreremos à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96) que trata da formação dos profissionais em seu Artigo 64, estabelecendo que

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (BRASIL, 1996).

⁴⁷ Especialização *lato sensu*, com duração de 1 ano em média.

⁴⁸ Curso superior de Tecnologia em Processos Escolares, com duração em média de 3 anos. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>.

Ou seja, pelos termos das normas da LDB fica reconhecida a experiência docente como pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer funções de magistério. Em relação à tal formação em nível de especialização, deve ser respeitada uma base comum nacional, que esta legislação não define. Neste caso, ficam excluídos os candidatos formados somente em administração pública, exigindo tão somente a formação complementar, ou seja, em nível de especialização *latu sensu* ou de formação superior técnica nas áreas de supervisão escolar ou administração escolar, como regulamenta a nova lei de gestão democrática no Acre.

O texto da Constituição Federal de 1988 é mais explícito na regulamentação quanto ao perfil para a função, como vemos no artigo 67, § 2º, determinando a lei

Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas **funções de magistério** as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de **direção de unidade escolar** e as de coordenação e assessoramento pedagógico (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Pelo texto constitucional, portanto, não resta dúvida que a direção escolar é uma função do magistério, uma defesa assumida pública e oficialmente pela representação do Sindicato dos Professores do Acre (SINPROACRE), por ocasião da audiência pública realizada na capital e detalhada neste texto na seção anterior. Cabe ressaltar que esta manifestação contrária ao que propunha a então minuta da lei foi recorrente, diga-se de passagem, por outros participantes das audiências realizadas no interior do estado.

Esse ponto é sem dúvida, um dos mais polêmicos da nova legislatura e ao nosso ver representa um retrocesso histórico, em que recorremos a Saviani (1996), que caracteriza a tarefa do diretor voltada primeiramente ao ensino, antes de suas atribuições ligadas à administração.

A escola é uma instituição de natureza educativa. Ao diretor cabe, então, o papel de garantir o cumprimento da função educativa que é a razão de ser da escola. Nesse sentido, é preciso dizer que o diretor de escola é, antes de tudo, um educador; antes de ser administrador ele é um educador (SAVIANI, 1996, p. 208).

Assim, entendemos que a formação docente deve ser pré-requisito para se ocupar as funções do magistério, mesmo aquelas ligadas à direção/administração escolar, por reconhecermos ainda a ideia da escola enquanto espaço primeiro do ensinar, do fazer pedagógico, exigindo para esse fim, tal formação de seus gestores.

Sobre a identidade do profissional da educação, mesmo considerando esse contexto de reforma administrativa e educacional no Brasil e no Acre com as mudanças na lei de gestão

estadual, que, supõem-se alterar a cultura e as práticas no interior da escola, cabe citarmos a atuação dos educadores e entidades num movimento de resistência contra a perda da identidade da escola e da sua gestão, que têm na formação docente sua principal bandeira de luta.

Nesse sentido, podemos destacar a atuação e orientação da Anfope⁴⁹ - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação, em sua defesa pelas políticas de formação e valorização profissional.

Surgida na década de 1980, momento de retomada da democratização no país, a Anfope se pauta se nos princípios defendidos pelo movimento de educadores, dentre eles construção da Base Comum Nacional (BCN), que definia a identidade do profissional da educação

A Base Comum Nacional dos Cursos de Formação de Educadores não deve ser concebida como um currículo mínimo ou um elenco de disciplinas, e sim como uma concepção básica de formação do educador e a definição de um corpo de conhecimento fundamental. Todas as licenciaturas (pedagogia e demais licenciaturas) deverão ter uma base comum: são todos professores. A docência constitui a base da identidade profissional de todo educador (COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DOS CURSOS DE FORMAÇÃO DO EDUCADOR, 1983, p. 4).

Ao que tudo indica, a mudança do perfil de formação do diretor escolar na rede acriana com a nova Lei de Gestão (nº 3.141/2016) além de ferir a legislação maior que é a LDB nº 9.394/96, também não leva em consideração toda essa a luta histórica do movimento docente na defesa da identidade profissional do magistério.

Desconsiderando a docência como pré-requisito para a direção escolar, a nova lei de gestão acriana também descaracteriza a função primeira do diretor, que é ensinar. Na função educativa de dirigir uma escola, o diretor, é, antes de administrador, um educador por excelência que deve garantir o funcionamento da escola, mas acima de tudo, que dá as condições para que o trabalho do professor aconteça na sala de aula.

Resumida ao exercício do administrar, ao contrário, o gestor que não compreende o todo do trabalho envolvido no ato do ensinar, desconhecendo o funcionamento dessa “engrenagem”, age e decide, possivelmente, de forma descontextualizada e distanciada da missão educativa, o que pode ter fortes repercussões na formação dos alunos, como analisa Paro (2015, p. 20)

A administração não é um processo desligado da atividade educacional, mas, pelo contrário, acha-se inextricavelmente envolvido nela, de tal forma que o diretor precisa estar sempre atento às consequências educativas de suas decisões e de seus atos. Quando desempenha sua função, quando decide alguma coisa, o diretor é antes um

⁴⁹ A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação (Anfope), originária do movimento de educadores na década de 1970, celebrou 36 anos de luta, em busca de “fazer avançar o conhecimento no campo da formação e da valorização dos profissionais da Educação, por meio da mobilização de pessoas, de entidades e de instituições, dedicadas a essa finalidade” (ESTATUTO, 2009, Art. 1º, p. 59).

educador preocupado com o bem estar dos alunos, que um administrador em busca de eficiência.

Analisando a importância da figura do diretor de escola, é oportuno afirmar que ele é considerado o grande responsável pela administração escolar, tanto porque é ele quem coordena todo o trabalho na escola como também porque cabe a ele incentivar a equipe para o atingimento dos objetivos escolares. Perante a comunidade, também é do diretor a responsabilidade de garantir o bom funcionamento da escola, o que caracteriza sua relevância social e política e eleva o nível de exigência sobre o seu desempenho.

Sobre as finalidades da escola, citamos novamente Paro (2015) que reflete sobre o caráter político e administrativo da direção escolar, citando como necessária a adequação entre as atividades consideradas como meio (administrativas) e fins da educação (educativas) na atuação do diretor. Dessa forma, o autor busca considerar as variáveis que interferem no exercício do diretor, o qual, como funcionário e representante do Estado na escola

É o responsável último por uma administração que tem por objeto a escola, cuja atividade-fim, o processo pedagógico, condiciona as atividades-meio e exige, para que ambas se desenvolvam com rigor administrativo, determinada visão de educação e determinadas condições materiais de realização que não lhe são satisfatoriamente providas quer pelo Estado quer pela sociedade de modo geral (PARO, 2015, p. 43).

Após estas análises sobre o papel do diretor à frente dos desafios da escola, cabe mencionar que esta pesquisa ainda não conta com dados empíricos que possam ser reveladores da atuação do gestor dentro desse novo perfil exigido pela lei tendo em vista que não houve um processo de seleção após a reforma, o que só irá acontecer no final do ano de 2019. Pesquisas futuras poderão ajudar a entender melhor a questão.

Por hora, o que podemos afirmar é que tal mudança na rede educacional acriana é inconstitucional e, portanto, ilegal, ferindo de forma direta a importância da formação docente na condução e na liderança dos processos da escola. Pelo Quadro 6 vemos retratadas as atribuições do gestor pelas duas legislações da rede estadual.

Quadro 6 – Atribuições do Gestor Escolar (Lei nº 1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|------------------------------|--|--|
| Atribuições do Gestor | I - responder juridicamente pela unidade de ensino junto às instâncias do sistema (SEE e CEE); II - coordenar a elaboração e/ou revisão do projeto político pedagógico da escola, | I – exercer a direção da unidade escolar; II – indicar o coordenador de ensino e os coordenadores pedagógicos, dentre os servidores docentes; e o coordenador administrativo e o secretário escolar, dentre os servidores não-docentes, todos do quadro de pessoal efetivo da SEE e |

Continuação

Quadro 6 – Atribuições do Gestor Escolar do Acre (Lei 1.513/2003 e Lei 3.141/2016)

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|-------------------|---|--|
| | <p>entregando proposta para apreciação e aprovação do Conselho Escolar até o mês de julho de cada ano;</p> <p>III - coordenar o processo de elaboração e/ou revisão do regimento interno da escola, ficando o mês de agosto de cada ano como prazo máximo para apresentá-lo à apreciação e aprovação do Conselho Escolar;</p> <p>IV - coordenar a elaboração e implementação do plano de desenvolvimento da escola até o final do mês de março de cada ano e enviá-lo para apreciação e aprovação do Conselho Escolar;</p> <p>V - estabelecer a cada semestre e pactuar com a SEE, metas de rendimento escolar a serem atingidas;</p> <p>VI - encaminhar bimestralmente ao Conselho Escolar e à SEE relatórios sobre rendimento escolar;</p> <p>VII - enviar ao Conselho Escolar e à SEE as estratégias de intervenção mediante os problemas constatados no bimestre;</p> <p>VIII - apresentar ao Conselho Escolar e à SEE, semestralmente, prestação de contas dos recursos recebidos e gastos pela unidade de ensino;</p> <p>IX - ser responsável pela manutenção e conservação do espaço físico da unidade de ensino;</p> <p>X - entregar semestralmente, para o Conselho Escolar e SEE, relatório sobre as condições de manutenção e conservação do espaço físico da unidade de ensino;</p> | <p>aprovados, quando for o caso, em processo de certificação específico para o exercício da função;</p> <p>III – cumprir dois turnos diários de trabalho na escola, com escala semanal que possibilite sua presença, alternadamente, em todos os turnos de funcionamento da unidade escolar, nos casos em que estas funcionam em mais de dois turnos.</p> <p>IV – ser responsável pelo cumprimento dos dias letivos e da carga horária prevista em lei, bem como pela manutenção da escola aberta nos dias de aula ou quando necessário;</p> <p>V – fixar, no mural da escola, a escala de trabalho da equipe gestora, contemplando todos os turnos, e enviá-la, mensalmente, para o setor responsável da SEE;</p> <p>VI – responder juridicamente pela unidade escolar e seus anexos junto às instâncias do sistema estadual de educação;</p> <p>aprovados, quando for o caso, em processo de certificação específico para o exercício da função;</p> <p>VI – responder juridicamente pela unidade escolar e seus anexos junto às instâncias do sistema estadual de educação;</p> <p>VII – apresentar, bimestralmente, ao conselho escolar os relatórios do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Educacional - SIMAEd, sobretudo o resultado do rendimento e desempenho dos alunos;</p> <p>VIII – informar às equipes de acompanhamento escolar da SEE as estratégias de intervenção adotadas, mediante os problemas constatados no bimestre;</p> |

Continuação

Quadro 6 – Atribuições do Gestor Escolar do Acre (Lei 1.513/2003 e Lei 3.141/2016)

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|-------------------|---|---|
| | <p>XI - ser responsável pela elaboração do quadro de lotação da unidade de ensino, assiduidade e frequência do quadro de pessoal, observando critérios contidos em instrução normativa elaborada pela SEE;</p> <p>XII - enviar semestralmente para a SEE o quadro de lotação da unidade de ensino, observando critérios de padrões básicos contidos em instrução normativa elaborada pela SEE;</p> <p>XIII - ser responsável pela execução e monitoramento interno da aplicação do projeto político pedagógico, do PDE e do regimento interno da escola;</p> <p>XIV - assinar declarações, ofícios, certificados, históricos escolares, transferências e outros documentos, garantindo-lhes legitimidade;</p> <p>XV - ser responsável pelo cumprimento dos duzentos dias letivos ou o mínimo de oitocentas horas estabelecidos por lei e pela manutenção das escolas abertas nos dias de aula;</p> <p>XVI - participar das reuniões pedagógicas, cursos e encontros promovidos pelos órgãos centrais do sistema, compartilhando as informações recebidas nas unidades de ensino;</p> <p>XVII - elaborar o calendário escolar, juntamente com os coordenadores de ensino e os coordenadores de turno; e</p> <p>XVIII - submeter à apreciação do Conselho Escolar as transgressões disciplinares de funcionários, alunos e membros do magistério integrantes do quadro da escola.</p> | <p>IX – ser responsável pelo monitoramento e controle de assiduidade do quadro de pessoal da unidade escolar, observando critérios contidos em instrução normativa elaborada pela SEE;</p> <p>X – ser responsável pela gestão pedagógica da unidade escolar e seus anexos, pela execução e monitoramento do Projeto Político Pedagógico - PPP, do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE e do Regimento Escolar - RE;</p> <p>XI – assinar declarações, ofícios, certificados, diplomas, históricos escolares, transferências e outros documentos da escola e de outras que não tenham equipes gestoras constituídas, cuja responsabilidade lhe tiver sido atribuída, garantindo-lhes legitimidade;</p> <p>XII – participar das reuniões pedagógicas, cursos, formações</p> <p>XIII – ser responsável pela organização, execução e monitoramento de toda oferta de matrículas do ensino na unidade escolar, nos diferentes níveis, segmentos, modalidades e programas;</p> <p>XIV – submeter à apreciação da direção escolar as ocorrências de infrações disciplinares cometidas por docentes e demais servidores lotados na escola, conforme a legislação vigente; e</p> <p>XV – encaminhar ao CEE o PPP da escola, para fins de reconhecimento dos cursos, autorização de funcionamento e credenciamento das unidades escolares.</p> |

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Leis nº 1.513/2003 e 3.141/2016.

Analisando as principais alterações, vemos que pela nova lei de gestão o diretor escolar não mais responde juridicamente pela unidade de ensino junto às instâncias do sistema (SEE e CEE), como previa o texto da antiga Lei nº 1.513/2003, no Art. 35, que trata das atribuições do diretor das unidades de ensino, no capítulo I: “responder juridicamente pela unidade de ensino

junto às instâncias do sistema (SEE e CEE)” (ACRE, 2003), sendo esta atribuição agora do Comitê executivo, pela nova Lei nº 3.141, como veremos mais adiante. Tal alteração explícita, ao nosso ver, uma tentativa de compartilhar o poder de decisão e mais ainda, a redução da responsabilização antes centrada na figura do diretor, e agora, compartilhada pela gestão ampliada da escola, em que o gestor também participa como presidente, mas de forma colegiada.

Em relação à Lei anterior (1.513/2003), destacam-se como adicionadas às atribuições do diretor na nova lei de gestão as seguintes

I – exercer a direção da unidade escolar; XIII – ser responsável pela organização, execução e monitoramento de toda oferta de matrículas do ensino na unidade escolar, nos diferentes níveis, segmentos, modalidades e programas; XV – encaminhar ao CEE o PPP da escola, para fins de reconhecimento dos cursos, autorização de funcionamento e credenciamento das unidades escolares (ACRE, 2016).

Analisando ainda as atribuições na nova Lei, percebemos que cinco delas, antes indicadas para o diretor (Lei 1.513/2003), agora são de responsabilidade da direção escolar, ou seja, do diretor e coordenadores: administrativo, de ensino e pedagógico, bem como do Conselho escolar e do Comitê executivo, previstas no Art. 32, como vemos abaixo

II – encaminhar o calendário escolar para análise e aprovação do setor responsável da SEE, com suas adequações; III – ser responsável pela manutenção e conservação do espaço físico da unidade escolar; IV – enviar, mensalmente, para a SEE, as faltas dos servidores lotados na unidade escolar, referentes aos dias não trabalhados, sem causa justificada, e solicitar providências para aquele servidor que faltar ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos ou sessenta dias intercalados, durante o período de doze meses; VII – acompanhar o cumprimento do Regimento Escolar - RE; VIII – estabelecer e pactuar com a SEE, a cada ano, as metas de rendimento e desempenho escolar a serem atingidas, bem como responsabilizar-se, bimestralmente, pelo cumprimento das mesmas (ACRE, 2016).

Ou seja, houve uma redistribuição de atribuições que eram específicas do diretor, mas que agora são compartilhadas pela gestão escolar ampliada, com tarefas que dizem respeito tanto à parte administrativa, como manutenção do espaço e frequência dos profissionais da escola, por exemplo, quanto a questões mais ligadas aos resultados e metas da escola.

A função de coordenador de ensino é mantida na nova legislação (Lei 3.141/2016), permanecendo também sua indicação pelo diretor. Para provimento dessa função, a lei estabelece em seu Art. 24 que

O coordenador de ensino será indicado pelo diretor e designado pelo secretário da SEE, dentre os servidores docentes do quadro efetivo, com formação mínima de nível superior, e que não tenha sido condenado ou sofrido qualquer espécie de penalidade

administrativa em sindicância ou processo administrativo disciplinar nos últimos cinco anos (ACRE, 2016).

Percebemos a partir destas regras que o coordenador de ensino acaba por assumir, ainda que veladamente, a função de chefe do coordenador pedagógico (também indicado pelo diretor e designado pelo governador). Esse profissional se torna, portanto, uma referência e suporte do coordenador pedagógico quanto aos objetivos e metas de elevação da aprendizagem da escola.

A função de coordenador pedagógico não foi prevista na antiga Lei de gestão democrática (1.513/03), passando a ser regulamentada pela nova Lei (3.141/16).⁵⁰ Para a função de coordenador pedagógico, a nova lei apresenta em parágrafo único, a observação quanto à lotação de acordo com as áreas de conhecimento, como vemos a seguir

Art. 30. Os coordenadores pedagógicos serão indicados pelo diretor e designados pelo Secretário da SEE dentre os servidores docentes do quadro efetivo, com formação de nível superior, na área de licenciatura em pedagogia para as séries iniciais do ensino fundamental; ou licenciatura em qualquer área de formação para as séries finais do ensino fundamental e ensino médio, e que não tenham sido condenados ou sofrido qualquer espécie de penalidade administrativa em sindicância ou processo administrativo disciplinar nos últimos cinco anos. Parágrafo único. Os coordenadores pedagógicos poderão ser lotados conforme as áreas de conhecimento, respeitando-se os limites quantitativos estabelecidos em instrução normativa a ser elaborada pelo setor competente da SEE (ACRE, 2016).

Em relação ao coordenador administrativo, chama a atenção na nova lei o processo de seleção desta função, pois muito embora seja indicado pelo diretor, o coordenador deve ser aprovado por processo de certificação e curso de formação continuada, o que não ocorre na seleção dos demais coordenadores (de ensino e pedagógico). O postulante a coordenador administrativo deve atender aos seguintes critérios

I – processo de certificação, de natureza eliminatória e classificatória; II – indicação, pelo diretor da escola; III – designação, pelo governador do Estado ou pelo Secretário da SEE, nos termos da Constituição Estadual e da lei complementar que disponha sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado; IV – curso de formação continuada, em serviço (ACRE, 2016).

Dentre as temáticas exigidas no curso de formação do coordenador administrativo que compõem o exame final de certificação, estão previstas no Art. 26 da Lei

I – curso de formação para coordenador administrativo envolvendo, no mínimo, as seguintes temáticas: a) gestão de pessoas, processos e recursos financeiros; b)

⁵⁰ Em relação à função de Coordenador Pedagógico a Secretaria Estadual de Educação publicou no ano de 2013 uma Instrução Normativa (nº 01, de 7 de março de 2013) que institui normas acerca dos requisitos, atribuições, critérios de lotação, carga horária, forma de remuneração e certificação para o exercício da função de Coordenador Pedagógico das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica.

legislação educacional; c) instrumentos de comunicação e expressão escrita; e d) noções de licitação e pregão. II – exame final de certificação (ACRE, 2016).

Para melhor compreensão das mudanças trazidas pela nova lei principalmente em relação ao novo formato da direção escolar, podemos relacionar aos estudos sobre o perfil e às formas de escolhas dos gestores escolares praticados atualmente no Brasil. Assim, dentro desse novo contexto escolar recorreremos à análise de Souza (2006) sobre os perfis de dirigentes escolares da rede pública no país, em que o autor destaca como os dois principais tipos: aqueles voltados às questões burocráticas – administrativas da escola e, o outro, mais preocupado com as questões pedagógicas.

[...] os resultados da vida administrativa são mais imediatos e demandam menos investimentos pessoal do diretor. Ademais, o controle sobre as questões administrativas e sobre os recursos (financeiros, materiais) concentra parte razoável do poder em disputa na escola, o que certamente também interessa ao diretor (...). Mas, de outro lado, há também as relações com o Estado, o qual parece exigir uma carga de tarefas administrativas mais intensas dos dirigentes escolares (SOUZA, 2006, p. 172).

Pela afirmação do autor, percebemos que as demandas de cunho mais administrativo acabam dominando a atenção do gestor escolar da atualidade, mas podem resultar também numa dicotomia entre os modelos gerencial e o democrático, em que exige-se do diretor uma atuação como o detentor do poder político e dominação, e ainda, como o profissional dotado de capacidades, com organização técnica e eficiência, respondendo às exigências administrativas e pedagógicas cobradas para alcançar os resultados coletivos e individuais que se esperam da organização/instituição.

Segundo Souza (2006) o conjunto de atribuições no interior da escola determina a natureza das relações pautadas pelo processo político e de disputa de poder, de forma explícita ou mascarada, mas que é resultado dos olhares e interesses que vão prevalecer nesse ambiente, determinando sobre como e com quais ideais irá se pautar.

o controle sobre o poder escolar garante a definição dos ideais sobre os quais se edificarão os processos de gestão e, ao mesmo tempo, a própria gestão é um processo de busca, conquista, disputa e/ou diálogo e socialização do controle desse poder de decisão sobre os rumos que a instituição seguirá (SOUZA, 2006, p. 128)

Sobre os tipos de provimento e o processo de seleção para a função de gestor escolar nas escolas públicas brasileiras estes são responsabilidade de cada sistema de ensino, devendo ser orientados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. As formas

mais comuns são: nomeação por indicação política, eleições, concurso público e formas mistas.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Souza (2006) também analisa que a formas de escolha dos diretores são determinantes na definição do perfil do dirigente escolar no Brasil, considerando ainda que a redefinição no processo de escolha também implica na redefinição dos seus papéis na escola, o que torna essa alteração pauta importante das pesquisas sobre gestão escolar no país. A principal discussão, então, diz respeito a sua natureza política e/ou técnica.

Pelos estudos já realizados sobre os tipos de provimento, há o que se chama de puro, contemplando os tipos de seleção por indicação, concurso e eleição. Há também os processos chamados de mistos, que podem ser um dos tipos acima, mas cumprindo outras etapas, como é o caso do Acre, como veremos mais à frente.

Sobre o tipo de seleção por meio de nomeação ou indicação é tratado pela literatura como um tipo de clientelismo, caracterizado pela troca de favores entre grupos ou indivíduos ou pela dependência política na ocupação do emprego público, num modelo em que a operação do sistema de ensino está baseada mais na política, sugerindo maior controle do poder público na escola, sustentando as relações de troca.

Indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político - eleitoral (SOUZA, 2006, p. 181).

Outra forma de escolha dos diretores é por via de concurso público, modelo bem aceito entre parte dos educadores sob a alegação de que o diretor concursado, por natureza, estaria menos sujeito às intervenções e variantes políticas no ambiente escolar. Para eles, o concurso público além de representar um instrumento mais eficiente para a seleção técnica dos aptos ao cargo, também garantiria, em princípio, maior transparência e moralidade no processo de seleção.

Mendonça (2000, p. 190) defende este modelo, pois

O concurso público é apontado como alternativa para superação do clientelismo das indicações políticas, uma vez que, em função de critérios impessoais que devem presidir essa forma de seleção, os escolhidos o são pelos seus próprios méritos.

O autor argumenta que uma gestão será participativa à medida em que as condições para tal sejam dadas e reforça que a discussão em torno da eleição de diretores foi prioritariamente construída como principal marca da gestão democrática, quando do processo de luta pela democratização da educação.

Particular ênfase tem sido dada aos estudos sobre as eleições de diretores como forma de provimento do cargo. A importância desse elemento da gestão democrática é compreensível pela vinculação do processo eleitoral com a democracia e pelo esforço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais. De fato, no Brasil, no início da década de 1980, a discussão sobre a gestão democrática foi polarizada pela questão da indicação de dirigentes escolares, de tal modo que a luta dos movimentos sindicais pela implantação de processos democráticos de escolha de diretores fez com que a ampla temática da gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida erroneamente a esse mecanismo (MENDONÇA, 2000, p. 122).

Combatendo fortemente o clientelismo próprio do tipo de seleção de gestores por indicação, é que Mendonça (2000) aponta o concurso público como uma das formas de combater esse vício na gestão da escola. Para ele, a defesa desta modalidade se dá em nome da moralidade pública e da valorização de critérios técnicos da investidura do cargo.

Embora tenha predileção por este modelo, o autor reconhece e cita as principais críticas principalmente quanto ao fato desse formato estar alicerçado numa concepção de carreira, com uma ocupação que pode ser permanente, sendo o diretor concursado fortemente marcado por características técnicas e burocráticas, considerado, geralmente, apolítico e desprovido do perfil de liderança.

Em relação ao tipo de provimento a partir de eleições, cabe citarmos que este recebe forte aceitação pela literatura, justificando que a necessidade dessa escolha representa o modelo mais próximo da democratização do ambiente escolar, das funções e das ações políticas escolares. Dentre os defensores está Paro (1995, p. 120), que defende as eleições como melhor critério de seleção, apontando que

quando se pretende introduzir mudanças na escola pública, por mais certos que estejamos de seu caráter democrático (ou precisamente por isto), é preciso que essa introdução também se faça de forma democrática. Esta norma parece aplicar-se muito bem à questão da eleição de diretores.

Paro (1995, p. 115) justifica sua contrariedade aos concursos para diretores de escola pública enfatizando que

A atual sistemática de concursos tem-se prestado a esta função político-ideológica: obscurecer as profundas causas políticas da inépcia da escola, reduzindo-a a uma

dimensão meramente técnica; como se, ao diretor, responsável último pelo funcionamento da unidade escolar, bastasse uma competência técnico-administrativa que o capacitasse a bem gerir os recursos a sua disposição (que recursos?), promovendo, assim, o “bom funcionamento” da escola (PARO, 1995, p. 115).

Souza (2006, p. 169) também é defensor da definição do dirigente por meio de eleição.

A ênfase na face política da função do diretor escolar é crescente, especialmente entre os autores que defendem a tese do provimento dessa função por eleições [...]. Essa função tem uma natureza política porque seu objeto é a gestão escolar, cujo conceito [...] é um processo político. O que significa que o que o diretor da escola faz é desenvolver ações que se classificam essencialmente como políticas, pois no seu epicentro estão processos de disputa de poder.

O autor chama a atenção para o fato de que o concurso público como critério de definição dos dirigentes escolares acaba por considerar este um cargo de natureza técnica, reconhecendo o diretor como um burocrata, em que podemos relacionar a Weber (2004, p. 178) quando este vai dizer que a administração burocrática refere-se ao tipo mais puro de dominação racional-legal, pois atende aos princípios de “precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança [...]”.

No modelo weberiano existem várias formas de dominação: a) dominação racional-legal: aqui, as pessoas seguem uma organização; regulamento; b) dominação tradicional: validada por costumes ou tradições na relação dominador - dominados; e c) dominação carismática: dominação resultante do carisma e de certas capacidades do dominador, como oratória, simpatia e intelectualidade, por exemplo. No universo escolar, segundo Weber (2004), não há um tipo puro de dominador, assim como em qualquer outra instituição.

Nesse modelo então, como avalia Souza (2006, p. 181) a face política da função dirigente se esvazia no concurso como tipo de seleção justamente “porque a capacidade de liderança não parece ser um elemento passível de ser avaliado por concurso de provas e títulos”.

O autor, por outro lado, enfatiza que a eleição como tipo de seleção de diretor não garante automaticamente os resultados que se esperam da escola, ainda que nesse formato a comunidade tenha mais legitimidade para cobrar esse compromisso do dirigente.

o diretor eleito não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que, potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio (SOUZA, 2006, p. 189).

Como já antecipamos, há também o modelo chamado de misto, pois articula duas ou mais etapas no processo de definição do futuro diretor, como é o caso do Acre, por exemplo,

que envolve na seleção duas etapas: o curso preparatório (certificação) com prova e a eleição com posterior designação pelo governador, critérios previstos pela lei de gestão anterior, Lei nº 1.513/2003⁵¹, e mantidos pela nova Lei nº 3.141/2016, conforme seu Art. 10º conforme as etapas

I – processo de certificação, de natureza eliminatória e classificatória; II – eleição, com participação da comunidade escolar; III – designação, pelo governador do Estado ou pelo Secretário da SEE, nos termos da Constituição Estadual e da lei complementar que dispuser sobre a estrutura organizacional administrativa do Poder Executivo do Estado (ACRE, 2016).

O curso de capacitação com exame final de certificação em caráter classificatório aborda as seguintes temáticas:

gestão de pessoas e processos; b) legislação educacional; c) instrumentos de comunicação e expressão escrita; d) desenvolvimento integral do aluno; e) construção e implementação do currículo; f) instrumentos de avaliação da escola e da gestão; e g) elaboração de plano de gestão (ACRE, 2003).

Apesar de não se constituir como objeto desta pesquisa, o processo de certificação na rede acriana como parte do processo de seleção de gestores não parece acrescentar efetivamente na formação dos futuros gestores e na melhoria do desempenho dos candidatos. Outra questão envolvida é se esta etapa favorece na identificação dos profissionais mais aptos para fazer frente aos desafios de gestão escola.

Pires (2016), em sua análise sobre a Lei de gestão 1.513/2003, discute esse formato de seleção mista no Acre, abordando as duas etapas do processo a partir também da opinião de seus principais sujeitos.

Sobre a certificação do gestor, o autor analisa que a exigência deste curso para formar uma base de conhecimento

pode estar associada no intuito dos futuros diretores terem um comprometimento (curso) com o processo de gestão e as escolas receberem um sujeito com algumas noções de gestão da dinâmica escolar, embora a qualificação a partir do curso de capacitação está ligada a certas concepções nem sempre democráticas. Vale ressaltar que é no seu dia a dia que gestores fortalecem sua prática gestora (PIRES, 2016, p.133).

⁵¹ Pela antiga legislação, a Lei n. 1.201, de 23 de julho de 1996 que regulamentava a gestão democrática na rede pública, o processo se dava pela eleição direta em chapa completa, composta por diretor e vice-diretor (ACRE, 1996).

A última seleção de diretores na rede acriana, regida pelo Edital nº 02 /SEE/AC, de 17 de julho de 2015, ainda, portanto, sob as regras da lei de gestão de 2003, estabelece como parte do processo de certificação um curso preparatório em ambiente virtual, ou seja, à distância, exigindo participação em fóruns e atividades para as quais se atribui pontuação e classificação no resultado final do processo.

3.2 Os candidatos devidamente inscritos no processo de certificação deverão efetuar a matrícula, cadastrar acesso e realizar as atividades de ambientação na plataforma virtual do curso, por meio do link indicado no site da SEE no período de 26 de agosto a 04 de setembro de 2015. 3.3. As informações sobre as condições e critérios de avaliação do curso estarão disponíveis no manual do cursista na plataforma virtual do curso. 3.4. Será atribuída pontuação pela participação no Curso Preparatório, em escala de zero a quarenta pontos, consideradas a realização das atividades e participação nos fóruns, sendo aprovados os candidatos que obtenham desempenho de no mínimo 70% em cada módulo do curso (ACRE, 2015).

De acordo com Pires (2016) esse é um dos pontos mais criticados da certificação estadual, pois não garante a transparência e fiscalização na oferta dessa etapa preparatória e classificatória do processo.

Tomando por base a análise das fontes consultadas para esta pesquisa é possível localizar que há “falhas” no processo de seleção de diretores para as escolas públicas estaduais uma vez que o curso de preparação para os diretores ocorre de forma virtual. Dessa forma o candidato fica livre para realizar as atividades do processo seletivo em qualquer ambiente que tenha acesso à internet. Em outras palavras, a resolução das atividades pode ser feita tanto em casa quanto no ambiente de trabalho e, ainda, em qualquer outro lugar da preferência do candidato. Isso não garante muitas vezes que seja o próprio candidato quem execute as atividades propostas, podendo essas ser realizadas por outros sujeitos uma vez que não há monitoramento ou fiscalização nessa etapa. Esse é um ponto que deixa vários questionamentos na lei, assim as ações praticadas podem “burlar” e “enfraquecer” o processo de escolha dos diretores. Logo, o que vemos é apenas a tentativa de se incluir uma nova etapa no processo, para a qual não há controle nem garantias de qualidade, como mencionado (PIRES, 2016, p. 136)

Corroboramos com autor quando este caracteriza a certificação na rede acriana como frágil. Vemos esta etapa como uma tentativa de dar um caráter formativo à seleção de dirigentes, o que se materializa quanto aos conteúdos direcionados às questões administrativas, dialogando diretamente com a principal reforma que a nova lei de gestão objeto desta pesquisa traz, ou seja, a mudança do perfil de gestor escolar mais aproximado de um gerente.

Além disso, é possível inferir que o processo de certificação não favorece a identificação do perfil de liderança, tão necessário ao futuro diretor frente aos desafios de ordem política e pedagógica aliados à gestão dos processos escolares. Cabe citar, inclusive, que esta etapa não apresenta o devido controle quanto à participação efetiva dos candidatos nas atividades

preparatórias, prejudicando, com isso, a legitimidade da seleção. Tudo isso, ao nosso ver, enfraquece o processo de escolha dos dirigentes no seu principal objetivo: garantir a qualidade dos futuros dirigentes da rede estadual acriana.

4.2 CONSELHO ESCOLAR E COMITÊ EXECUTIVO: DUAS INSTÂNCIAS DE PODER NA ESCOLA

A nova Lei de Gestão Democrática (3.141/03) orienta, para além do perfil do gestor escolar, as atribuições dos demais membros da equipe escolar, alterando ou redistribuindo novas funções e responsabilidades dentro da escola, mudança que envolve também o papel do Conselho escolar e do Comitê executivo nas escolas.

Em relação ao Conselho escolar, cabe primeiramente contextualizá-lo como uma das principais conquistas da luta pela ampliação da autonomia administrativa e da democracia na educação, por sua constituição possibilitar representativa participação da comunidade nos processos escolares, bem como por suas atribuições enquanto instância de poder decisiva na utilização dos recursos financeiros, nas tomadas de decisão, bem como na definição do Projeto Político Pedagógico e do Plano de Desenvolvimento da Escola.

Legitimado pela Constituição de 1988 e pela LDB (1996), o Conselho escolar é, portanto, o maior símbolo da democracia escolar, em um novo cenário de descentralização política, administrativa e financeira, como analisam Castro e Duarte (2007, p.2)

Com o avanço do processo de redemocratização e a consolidação do mesmo, pelo menos de maneira formal, ao longo dos anos 80, aquela associação ganhou força reafirmando a necessidade do fomento a formas de gestão descentralizadas como um dos pré-requisitos essenciais para o aprofundamento e aperfeiçoamento democrático.

A descentralização reconfigurou, portanto, a organização e o funcionamento escolar no país como medida para atenuar o burocratismo centralizado no Estado e também para melhorar a eficiência da gestão dos processos escolares.

Fortalecida como parte da reforma educacional empreendida principalmente a partir da década de 1990 sob influência dos Organismos internacionais, a descentralização refletiu também na transferência de responsabilidades, na nova regulação e no controle dos resultados, conceitos já abordados na subseção 2.2 desta pesquisa.

Nessa perspectiva é que passamos à análise da rede acriana, comparando as mudanças que a nova Lei de gestão (3.141/16) traz em relação à Lei de gestão nº 1.513/2003, e de que forma podem estar relacionadas com um cenário escolar mais gerencial.

Assim, analisando as atribuições pela antiga lei de gestão, vemos que estava legitimado o Conselho Escolar como órgão deliberativo máximo das unidades, em que

os recursos financeiros, não são mais centralizados no sistema de ensino, passam a ser nas unidades escolares de responsabilidade do Conselho Escolar, ele recebe as sugestões dos profissionais da escola, mas tem a decisão final em relação à deliberação (PIRES, 2016, p.141).

A nova Lei de gestão nº 3.141/2016 trouxe ao nosso ver duas mudanças substanciais. A primeira refere-se ao número máximo de componentes para as escolas que superam em cem o número de alunos. Pela nova lei agora são nove o número máximo de conselheiros. Pela lei anterior eram treze, conforme o Art. 38 § 1º Nas unidades escolares com mais de cem alunos o conselho escolar será composto por, no mínimo, três e, no máximo, nove membros (ACRE, 2016).

Outra alteração importante trata da exigência para o provimento da função de conselheiro escolar. Pela nova regra, prevista no Art. 44

Para efeito da eleição dos membros dos conselhos escolares, somente terão direito a voto: I – os professores efetivos, com vínculo temporário ou atuando em regime de permuta; II – os servidores não-docentes, efetivos ou em regime de permuta; III – os profissionais terceirizados; IV – os alunos matriculados a partir do 6º ano do ensino fundamental ou com idade mínima de treze anos de idade e com frequência mínima de setenta e cinco por cento; e V – os pais, e na ausência destes, o responsável pela matrícula (ACRE, 2016).

A Lei nº 1.513/2003 era omissa a esta regra, referindo-se somente à proporcionalidade da composição do Conselho Escolar, quando diz em seu Art. 21 que “todos os segmentos existentes na comunidade escolar deverão ser representados no Conselho Escolar, assegurada a proporcionalidade para professores, funcionários, pais e alunos”(ACRE, 2003).

O diretor, juntamente com coordenadores de ensino e administrativo, deve participar de todas as reuniões ordinárias, mas, tal como na lei anterior, fazem parte do Conselho, com direito a voz, mas sem direito a voto (ACRE, 2016). Abaixo, apresentamos o Quadro 7 que resume os principais pontos relativos ao Conselho Escolar nas duas Leis de gestão (Lei nº 1.513/03 e Lei nº 3.141/16).

Quadro 7 – Conselho Escolar – Composição e Atribuições
(Lei nº1.513/2003 e Lei nº 3.141/2016)

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|-------------------------------|--|---|
| Conselho escolar (composição) | Proporcionalidade nos segmentos de Professores, funcionários, pais e alunos. | Professores efetivos, com vínculo temporário ou atuando em regime de permuta; servidores não- |

Continuação

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|---------------------------------------|--|--|
| | | docentes, efetivos ou em regime de permuta; profissionais terceirizados; alunos (matriculados a partir do 6º ano do ensino fundamental ou com idade mínima de treze anos de idade e com frequência mínima de setenta e cinco por cento); e pais/ responsável pela matrícula. |
| Conselho escolar – atribuições | <p>I - elaborar seu Regimento;</p> <p>II - enviar para análise do Conselho Estadual de Educação o Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino;</p> <p>III - revisar no mês de agosto de cada ano o Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino, de acordo com a legislação vigente;</p> <p>IV - enviar para análise do Conselho Estadual de Educação o Regimento Interno da unidade de ensino;</p> <p>V - revisar no mês de setembro de cada ano o Regimento Interno da unidade de ensino, de acordo com a legislação vigente;</p> <p>VI - analisar, ajustar à legislação vigente e aprovar o Plano de Desenvolvimento da escola até o final do mês de abril de cada ano;</p> <p>VII – apresentar, em audiências públicas, relatório de rendimento escolar após o término de cada bimestre;</p> <p>VIII - analisar, ajustar à legislação vigente, reprovar ou aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade de ensino;</p> <p>IX - prestar contas semestralmente para a comunidade escolar, em audiências públicas, dos recursos recebidos e gastos na unidade de ensino;</p> <p>X - enviar à SEE relatório semestral sobre a manutenção e conservação do espaço físico na unidade de ensino, observando critérios de padrões básicos</p> | <p>I – elaborar seu regimento interno;</p> <p>II – participar da elaboração e/ou revisão do PPP e do RE da unidade escolar, de acordo com a legislação vigente;</p> <p>III – analisar, aprovar e validar os planos de trabalho de ações financiáveis, constantes no PDE, para emprego dos recursos financeiros oriundos dos programas de descentralização de recursos para as unidades escolares da rede pública estadual de educação básica, elaborados, encaminhados e a serem executados pelo comitê executivo;</p> <p>IV – apresentar, em audiências públicas, relatório de rendimento e desempenho escolar dos alunos, de que trata o inciso VII do art. 33 desta lei, após o término de cada bimestre;</p> <p>V – analisar, reprovar ou aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade escolar pelo comitê executivo; e</p> <p>VI – acompanhar as ações desenvolvidas na unidade escolar pela direção.</p> |

Continuação

| Aspecto analisado | Lei nº 1.513 (2003) | Lei 3.141 (2016) |
|-------------------|--|------------------|
| | contidos em Instrução Normativa elaborada pela SEE; XI - acompanhar as ações desenvolvidas na unidade de ensino pela direção; e XII - deliberar sobre a devolução de professores e funcionários não docentes à SEE. | |

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Leis nº 1.513/2003 e 3.141/2016.

Das 12 atribuições previstas na Lei de gestão anterior (1.513/2003), foram mantidas três, a saber

Art. 49 I – elaborar seu regimento interno; IV – apresentar, em audiências públicas, relatório de rendimento e desempenho escolar dos alunos, de que trata o inciso VII do art. 33 desta lei, após o término de cada bimestre; VI – acompanhar as ações desenvolvidas na unidade escolar pela direção. (ACRE, 2016).

Dentre as atribuições retiradas pela nova lei de gestão do Conselho escolar (Lei nº 3.141/2016, estão

IX - prestar contas semestralmente para a comunidade escolar, em audiências públicas, dos recursos recebidos e gastos na unidade de ensino; X - enviar à SEE relatório semestral sobre a manutenção e conservação do espaço físico na unidade de ensino, observando critérios de padrões básicos contidos em Instrução Normativa elaborada pela SEE; XII - deliberar sobre a devolução de professores e funcionários não docentes à SEE (ACRE, 2016).

Pelo texto, vemos também que algumas atribuições do Conselho escola foram agrupadas ou tiveram sua redação ajustada, principalmente aquelas que se referem ao Projeto Político Pedagógico, Plano de Desenvolvimento da Escola, bem como quanto à execução dos recursos pelo Comitê executivo, constantes nos itens II, III, IV, V, VI, VIII e XI, alterados pelos itens abaixo

II – participar da elaboração e/ou revisão do PPP e do RE da unidade escolar, de acordo com a legislação vigente; **III – analisar, aprovar e validar os planos de trabalho de ações financiáveis, constantes no PDE, para emprego dos recursos financeiros oriundos dos programas de descentralização de recursos para as unidades escolares da rede pública estadual de educação básica, elaborados, encaminhados e a serem executados pelo comitê executivo;** V – analisar, reprovou ou aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade escolar pelo comitê executivo (ACRE, 2016, grifo nosso).

Ou seja, todas as atribuições ligadas à execução e prestação de contas dos recursos da escola são agora de responsabilidade do Comitê executivo, cabendo ao Conselho escolar a análise final dessa execução e posterior aprovação ou reprovação.

No tocante a legitimação do Comitê executivo como nova instância de poder e parte integrante da direção escolar, cabe fazermos um retrospecto de como se deu a criação desse instrumento citando que fora outrora instituído pela Lei nº. 2.529, de 29 de dezembro de 2011⁵², ou seja, já no primeiro ano da gestão Tião Viana, e já alterava a lei de gestão democrática, criando o Comitê executivo nas unidades escolares.

Pela lei, o Comitê executivo passou a dividir a gestão escolar com o diretor e com o Conselho escolar, conforme o Art. 3º, que trata da organização pedagógico-administrativa das unidades escolares, em que “será composta pela seguinte estrutura: I - conselho escolar; II - diretor; e III – comitê executivo” (ACRE, 2011).

A nova Lei do Comitê executivo também alterou a Lei nº 2.139, de 23 de julho de 2009⁵³, conhecida como a Lei dos Consórcios, que permitia a constituição de Conselhos escolares mediante consórcio entre cinco unidades escolares, que atendem menos de 100 alunos, geralmente da zona rural, para execução de recursos nas unidades escolares, conforme o Art. 2º

Os consórcios de que trata o art. 1º poderão contemplar até cinco unidades de ensino, desde que essas atendam, no mínimo, os seguintes requisitos: I - possuir menos de cem alunos; ou II - não possuir servidor do quadro permanente lotado na unidade (ACRE, 2009).

A Lei do Comitê executivo, então, alterou a Lei dos Consórcios, transferindo ao Comitê executivo a tarefa de responder pela execução de recursos, que passou a ter a seguinte redação

Art. 1º Fica autorizada a constituição de conselhos escolares e comitês executivos, mediante consórcio das unidades escolares das redes públicas estadual e municipal de educação básica do Acre que, em virtude da quantidade de alunos, não dispuserem de diretor, conselho escolar e comitê executivo próprios. **Parágrafo único.** Fica autorizado o repasse direto de recursos para os comitês executivos das escolas públicas, constituídos mediante consórcio de unidades escolares, na forma da lei (ACRE, 2011).

⁵²Altera as Leis ns. 1.513, de 11 de novembro de 2003, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público; 1.569, de 23 de julho de 2004, que institui o programa de autonomia financeira das escolas públicas; e 2.139, de 23 de julho de 2009, que autoriza a constituição de conselhos escolares, mediante consórcio, e dá outras providências.

⁵³ Art. 1º Fica autorizada a constituição de conselhos escolares mediante consórcio das unidades de ensino da rede pública estadual e municipal do Estado. Parágrafo único. Fica autorizado o repasse direto de recursos para os conselhos escolares das escolas públicas instituídos na forma desta lei (ACRE, 2009).

Além do Art. 3º, quanto à composição da gestão escolar, a Lei nº 2.529/2011 também alterou a então Lei de gestão (1.513/2003) nos Artigos 21, 27, 31 e 33, dentre os quais destacamos o Artigo 33, que trata das atribuições do Conselho Escolar e do Comitê Executivo como nova instância na escola, sendo de responsabilidade deste a execução de recursos.

Pela redação da antiga Lei de gestão, eram atribuições do Conselho Escolar, pelo Artigo 33 no capítulo VI - analisar, ajustar à legislação vigente e aprovar o Plano de Desenvolvimento da escola até o final do mês de abril de cada ano, passando a ter pela nova legislação a seguinte redação

VI – analisar e aprovar o Plano de Desenvolvimento da Escola até o final do mês de abril de cada ano, bem como analisar e aprovar o plano de trabalho para emprego dos recursos financeiros oriundos dos programas de descentralização de recursos para as unidades escolares da rede pública de educação básica, **a ser executado pelo comitê executivo** (ACRE, 2011).

Portanto, o texto da nova Lei de gestão (Lei nº 3.141/2016) só vem ratificar a regulamentação já em prática na rede estadual desde 2011, em que cada unidade escolar já funcionava com o Comitê Executivo como instância executora. Pela nova lei de gestão vemos então no Art. 50

A composição de um Comitê Executivo, que de acordo com a legislação, atuará na condição de unidade executora e de apoio à direção e ao conselho escolar, com a finalidade exclusiva de receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas (ACRE, 2016).

Pela nova lei de gestão, no Art. 52, o Comitê Executivo deve ter a seguinte composição

I – o diretor da unidade escolar; II – o coordenador administrativo da unidade escolar; III – um representante dos pais dos alunos, eleito por seus pares; IV – um representante dos alunos, eleito por seus pares, dentre aqueles matriculados que tenham frequência regular e maioridade civil; e V – um representante dos servidores, docentes e não-docentes, do quadro efetivo e temporário da SEE, eleitos por seus pares, dentre aqueles lotados na respectiva unidade escolar (ACRE, 2016).

A lei estabelece que o diretor e o coordenador administrativo, além de membros natos, assumem automaticamente as funções de presidente e tesoureiro do Comitê, sendo o secretário e demais membros eleitos dentre os pares. A legislação também menciona que os membros do Comitê executivo não podem ter assento no Conselho escolar.

Das atribuições desta unidade de apoio dentro da escola, vemos que compete ao Comitê Executivo

I – **receber os recursos destinados à escola**; II – executar os planos de ações financiáveis contidas no PDE; III – realizar os processos destinados à aquisição de bens e serviços no âmbito da escola; IV – apresentar ao conselho escolar e à SEE, semestralmente, relatório de prestação de contas dos recursos recebidos e gastos nos processos destinados à aquisição de bens e serviços, na forma e prazo previstos na legislação; V – informar a relação de bens adquiridos pela escola e que devem ser patrimoniados ao setor responsável da SEE, em até quinze dias após o recebimento dos mesmos; e VI – responder civil, administrativa e criminalmente, junto a quem de direito, por desvio de recursos e/ou ausência de prestação de contas (ACRE, 2016, grifo nosso).

Por fim, cabe ressaltar na nova lei que todas as atribuições relativas à execução de recursos pela escola foram revisadas, estabelecendo que o Comitê executivo é o responsável e neste caso, resta ao Conselho escolar a análise e aprovação final, como vemos no Art. 33 capítulos III e V

III – **analisar, aprovar e validar os planos de trabalho de ações financiáveis**, constantes no PDE, para emprego dos recursos financeiros oriundos dos programas de descentralização de recursos para as unidades escolares da rede pública estadual de educação básica, elaborados, encaminhados e a serem **executados pelo comitê executivo**; V – analisar, reprovar ou aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos e gastos na unidade escolar **pelo comitê executivo** (ACRE, 2016, grifo nosso).

A criação desta nova unidade de poder conforma outra instância de poder na escola e revela o caráter descentralizador da reforma, promovendo o enfraquecimento e esvaziamento das funções do Conselho escolar, o que na nossa visão divide o poder deliberativo do Conselho escolar como instância maior de poder, comprometendo sobremaneira a ação participativa condição *sine qua non* de sobrevivência da democracia no ambiente escolar.

Sobre a importância do Conselho escolar e da gestão participativa, Araújo e Castro (2007, p. 3) comentam

É na discussão participativa que podemos pensar sobre as ações futuras, é decidindo em conjunto, que toda a comunidade escolar – professores, pais, alunos e funcionários – poderão colocar em prática aquilo que foi pensado e deliberado pelo coletivo da escola, como compromisso de todos, para fazer parte do Projeto Político Pedagógico.

Para analisar tal mudança no ambiente escolar, em que a instituição de Conselhos escolares, composto de forma representativa e participativa, constituindo-se como uma das principais pautas de embates dos educadores quando do processo de democratização do país, é sempre bom não esquecer que o conceito de democracia não é consensual. De acordo com Bobbio (2000, p. 22), para se chegar a um acordo sobre democracia, é necessário

(...) considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.

Com isso, ao considerar o Conselho escolar como forte representante da democracia na escola por sua representatividade coletiva é que o destacamos de importância fundamental na tarefa de deliberar e analisar os processos escolares. Sua natureza, no entanto, carece de atenção quanto ao risco de burocratizar e engessar a administração escolar.

É pertinente, relacionar, com isso, a mudança que a nova Lei de gestão traz (lei nº 3.141/2016) em relação à criação do Comitê executivo, principalmente quanto às atribuições referentes à execução de recursos e à prestação de contas, em que a instância recém criada passa a assumir tais responsabilidades.

O Conselho escolar, nesse sentido, deve ser o elo entre o Estado e a sociedade, contribuindo para garantir o funcionamento, o fluxo processual e a autonomia dos sistemas, dentro da perspectiva da descentralização do poder, bandeira maior da gestão democrática na escola, para colaborar, assim, com os objetivos maiores da educação, por meio de suas funções, de caráter normativo e consultivo, promovendo fóruns, acompanhando e fiscalizando a gestão dos recursos, com responsabilidade e independência, constituindo-se como a expressão maior da democracia na educação pública (CURY, 2002).

Assim, ao comparar as duas leis de gestão democrática da rede educacional do Acre (1.513/2003 e 3.141/2016), identificando suas principais diferenças, é possível verificar alguns indícios de que a concepção gerencial de gestão, principalmente pelas mudanças nas atribuições e perfil do gestor escolar e na criação do Comitê executivo demarcam a absorção de elementos caracterizadores de uma reforma gerencial em que as discussões relativas à gestão democrática parecem esmaecidas.

Tais mudanças podem enfraquecer e substituir, em certos aspectos, o Conselho escolar, e influenciar a prática e o funcionamento das unidades escolares a se voltarem para uma gestão gerencial, que coloca os objetivos pedagógicos e formativos como secundários no processo de ensino aprendizagem, na medida em que a escola se organiza enquanto empresa e seu líder maior, um gerente, o que pode vir a comprometer a gestão democrática por suas características mais progressistas de transformação e inclusão social sem desconsiderar a qualidade na oferta do ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de análise que motivou esta pesquisa teve como objeto a nova lei de gestão democrática da rede pública estadual de educação básica do Acre (Lei nº 3.141/2016), buscando analisar principalmente quais aspectos a nova legislação traz em relação à lei anterior (Lei nº 1.513/2003). A partir desse objetivo, a pesquisa se orientou buscando compreender como se deu o processo de discussão, elaboração, tramitação e aprovação da nova lei, tentando localizar ainda, que novidades ela apresenta como proposta para a escola e sua organização.

Antes de abordar tais processos foi necessário primeiramente buscar entender o contexto global e por meio de que princípios as reformas do Estado e das políticas públicas, especialmente na educação, se efetivaram.

Assim, vimos que o cenário de crises no capitalismo, especialmente na década de 1970, impulsionou um novo desenho de administração pública para superar o Estado de Bem-Estar Social, em que a estrutura administrativa estava voltada para atenuar as desigualdades provocadas pelo capitalismo por meio dos serviços públicos. Sendo considerado o responsável pelo agravamento da crise do capital, esse modelo passou por uma reconfiguração, para dotar a administração considerada burocrática de maior eficiência e produtividade.

É então a partir da década de 1990 que esse processo se intensifica, tendo à frente a Inglaterra e os Estados Unidos, potências industriais concorrentes pelo controle do capital, que incentivaram uma reforma do Estado e dos serviços públicos consolidando um novo modelo administrativo, a Nova Gestão Pública (NGP), assentada num discurso de modernização, desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida por meio principalmente de princípios como descentralização, autonomia, *accountability* (prestação de contas) e nova regulação.

Nesse novo cenário, portanto, a educação se constitui como estratégica e passa a absorver o conjunto de orientações externas que influenciam diretamente no funcionamento e na rotina das escolas.

No contexto brasileiro, após o processo de redemocratização e superação do governo de regime militar, momento marcado pela luta por liberdade política e social é que se aprovam marcos legais importantes na tentativa de reconhecer a gestão democrática como princípio norteador da educação no país, a saber: a Constituição Federal de 1988, além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e dos Planos Nacional de Educação (2001, 2014).

Após esse contexto de redemocratização, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) é que se verifica mais fortemente no Brasil a influência da Nova Gestão Pública, com a implantação de programas e projetos sob uma lógica própria da iniciativa privada.

Considerando estas novas orientações para a gestão pública é que identificamos no estado do Acre tais influências, verificadas principalmente a partir da ascensão de um governo de esquerda, de base popular democrática, ao comando do Estado, que passa a implementar uma reforma administrativa considerada híbrida, justamente por reunir elementos e princípios da Nova Gestão Pública, mas sob bases ditas mais democráticas.

É nessa reforma que se dá a implantação da Lei de gestão democrática na educação básica (Lei nº 1.513/2003), alterada em 2016 pela Lei nº 3.141, esta última durante o segundo mandato do governo de Tião Viana (2010 – 2018), consecutivamente o terceiro governador do Partido dos Trabalhadores eleito no Acre.

Proposta num formato de construção coletiva pela realização de audiências públicas e ainda pela disponibilização de canais de participação pela internet, a nova lei teve seu processo de discussão e tramitação protagonizado pelo legislativo estadual, liderado pelo líder do governo na Assembleia Legislativa do Acre e ex secretário de Tião Viana na pasta da educação, o deputado estadual Daniel Sant’Ana.

Dentre o conjunto de mudanças que a nova lei traz, pelo menos duas questões são caracterizadas como polêmicas e de difícil negociação, são elas: a que se refere aos critérios para provimento da função de diretor escolar, possibilitando que servidores não docentes participem do pleito e, também, a que diz respeito à legitimação do Comitê Executivo enquanto instância deliberativa, fazendo parte da gestão escolar junto com o Conselho escolar, o diretor, os coordenadores administrativo, pedagógico e de ensino, além do secretário escolar.

Após as pesquisas realizadas para cumprir com os objetivos deste estudo, podemos considerar que a mudança que trata do perfil do gestor escolar no Acre fere diretamente a legislação maior da educação nacional, a LDB 9.394/96, quando esta afirma que a função de direção escolar é prerrogativa do magistério. Pela nova lei, contudo, fica legitimada a participação de candidatos com formação em administração, exigindo tão somente a formação complementar, ou seja, em nível de especialização *latu sensu* ou de formação superior técnica nas áreas de supervisão escolar ou administração escolar. A reforma no perfil do gestor escolar na rede acriana se constitui como inconstitucional, portanto, ilegal e além disso, desconsidera e desvaloriza toda a luta pela formação docente no país, deixando de reconhecer a missão primeira da educação, a educativa.

Sobre tal reforma na lei de gestão, é possível comentar também que mesmo diante da polêmica em torno dessa mudança, com posição contrária assumida oficialmente pelo Sindicato dos Professores do Acre (SINPROACRE) bem como por outros participantes das audiências públicas, essa mudança foi levada a cabo. Uma manifestação recorrente, diga-se de passagem, da discussão realizada tanto na capital, como também no interior do estado.

Como o último processo de seleção de gestores da rede acriana ocorreu pouco antes da reforma na lei, ainda sob as regras da legislação antiga, as repercussões na escola e no seu funcionamento não podem ser dimensionadas na rede educacional do Acre por esta pesquisa, principalmente quanto aos elementos que determinam e caracterizam a escola pública democrática e socialmente referenciada.

Já com criação do Comitê executivo na nova lei de gestão democrática, ficou legitimada a transferência de atribuições do Conselho escolar para o Comitê executivo, fortalecido pela lei como uma nova instância de poder na escola, que passou a concorrer ou até mesmo esvaziar o Conselho escolar na função de deliberar e analisar os processos escolares e na tomada de decisão quanto aos recursos da escola.

Essa alteração, ao nosso ver, desconsidera o Conselho escolar enquanto instrumento expressivo da democracia escolar, por sua composição coletiva e representativa da comunidade escolar, bandeira cara da educação no país e fruto de muitos embates sociais como parte das reivindicações que buscavam a redemocratização do Brasil, no final dos anos de 1980, em que a qualidade dos sistemas escolares estava fortemente vinculada à efetivação da gestão democrática na escola.

A presente pesquisa nos propiciou perceber ainda, em relação à discussão para reforma da nova lei de gestão no Acre, que, apesar de se apresentar como proposta coletiva e participativa, não consta nenhum registro de realização de plenária final ou fórum equivalente que tratou ou aprovou as propostas discutidas e apresentadas durante as audiências públicas, nem aquelas provenientes das redes sociais, canal alternativo sugerido durante o processo, o que a rigor, nos leva a considerar que o tratamento final sobre as principais propostas foi dado de forma localizada e num fórum mais interno.

Nesse ponto, é possível inferir que a utilização de consulta pública como parte do processo de discussão e elaboração da nova lei de gestão democrática do Acre legitimou política e socialmente tal proposta, conferindo um forte argumento para sua aprovação na Assembleia Legislativa, com marcada ausência de discussão inclusive na sessão que votou a matéria.

Por fim, diante dos elementos levantados podemos inferir que a política educacional do Acre, por suas últimas reformas no tocante à gestão da escola, tem assumido fortes traços de

um modelo que se coaduna com uma gestão gerencial, assumindo uma tendência reformista de transportar a lógica mercantilista para a administração pública, inclusive para o ambiente escolar, por uma preocupação com aspectos relativos à performatividade, meritocracia, controle e exigência pelo atingimento de resultados, causando, possivelmente, prejuízo às características que tornam a escola um ambiente socialmente contextualizado e transformador, e ainda quanto à busca pela tão propagada qualidade na educação pública.

REFERÊNCIAS

ACRE. Lei nº 1.201, de 23 de julho de 1996. **Regulamenta o inciso VII do art. 190 da Constituição do Estado do Acre e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003. **Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em <http://www.al.ac.leg.br>.

_____. Instrução Normativa n.º 01, de 7 de março de 2013. **Estabelece Diretrizes Administrativas e Pedagógicas no âmbito das Escolas da Rede Estadual de Ensino.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Lei nº 2.139, de 23 de julho de 2009. **Autoriza a constituição de conselhos escolares, mediante consórcio das unidades de ensino da rede pública estadual e municipal do Estado.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Lei nº. 2.529, de 29 de dezembro de 2011. **Altera as Leis ns. 1.513, de 11 de novembro de 2003, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público; 1.569, de 23 de julho de 2004, que institui o programa de autonomia financeira das escolas públicas; e 2.139, de 23 de julho de 2009, que autoriza a constituição de conselhos escolares, mediante consórcio, e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Decreto nº 6.393 de 20 de setembro de 2013. **Institui o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar – SEAPE, nas escolas da rede pública estadual de ensino.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015. **Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Decreto nº 5.066, de 12 de julho de 2016. **Cria no âmbito da Secretaria de Estado de Educação e Esporte – SEE, o Programa Quero Ler que tem como finalidade a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, até o final de vigência da Lei Estadual nº 2.965, de 2 de julho de 2015 – Plano Estadual de Educação.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016. **Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>.

_____. Lei nº. 3.366, de 27 de dezembro de 2017. **Institui o Programa de Educação Integral e as Escolas Jovens, de ensino médio em tempo integral, na rede pública de**

educação básica do Estado. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 2006.

_____. Lei nº 13.005 de 24 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação (2014).** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, 2014.

_____. Medida Provisória 746 de 22 de setembro de 2016. **Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.** Brasília, 2016. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, 1995.

AFONSO, A. J. **Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares.** Revista Lusófona de Educação, 13, 2009.

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques. **O Planejamento Estratégico e a Reforma Educacional do Acre,** UFRJ - 2006.

APPLE, M. W. **Política cultural e educação.** Tradução de José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2000.

ARAÚJO, Suêlde de. CASTRO, A. M. D. A. **A escola pública entre a gestão gerencial e a político-pedagógica.** Disponível em <http://www.anpae.org.br>. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. Art. 1º, p. 59, 2009.

BALL, S.J. **Cidadania global, consumo e política educacional.** In: SILVA, L.H. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998b. p. 121-137.

_____, Stephen J. **Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar.** Educação & Sociedade, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126. Dez 2004.

_____, Stephen J. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade.** Instituto de Educação da Universidade de Londres. Tradução: Celina Rabello Duarte, Maria Lúcia Mendes Gomes e Vera Luiza Macedo Visockis. 2005.

_____, Stephen J. **Privatizações da educação e novas subjetividades: contornos e desdobramentos das políticas (pós) neoliberais.** Revista Brasileira de Educação v. 18 n. 53. Abr 2013.

BARROSO, João. **O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas.** Educ. Soc., Campinas, Vol. 26, n 92, p. 725-751, Especial. 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e terra, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Mudanças no mundo do trabalho e na gestão escolar.** In: Anais do VI Seminário do trabalho, Economia e Educação. Marília, UNESP, 2008.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas.** 30ª Reunião Anual da Anped, 2007.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare.* London: Sage Publications, 1997.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações.** 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DOS CURSOS DE FORMAÇÃO DO EDUCADOR, 1983.

CURY, R. J. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios.** RBPAE v. 18, n.2, jul-dez 2002.

_____, **Gestão democrática da educação em tempos de contradição.** 23º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação (UFRGS). Porto Alegre, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado** - 31ª Ed. Saraiva 2012.

DAMASCENO, Ednacelí Abreu. **O trabalho docente no movimento de reformas educacionais no Estado do Acre.** Tese de Doutorado em Educação: Conhecimento e Inclusão Social. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA, Marília. **Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social.** Cad. Cedes, vol. 29. Campinas, 2009.

FORD, H. **Os princípios da prosperidade.** Trad. Monteiro Lobato. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1967.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** Cortez. São Paulo, 2015.

HALL, David; GUNTER, Helen M. **A Nova Gestão Pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal.** Educ. Soc., v. 36, nº 132. Campinas, 2015.

HÖFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001, p. 30-57.

KRAWCZYK, Nora. **A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais.** Revista Brasileira de Educação, nº 19, Jan/Fev/Mar/Abr, 2002.

LIMA, Iana Gomes. GANDIN, Luiz Armando. **Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise.** Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 7, junho 2012.

MELO, L. de F. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola.** Tese de Doutorado em Educação: Conhecimento e Inclusão Social. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

MELO, L. de F.; TORRES, M. R. M. **A função de diretor de escola pública no estado do Acre e sua política de formação e remuneração.** Revista brasileira de política e administração da educação – v.33, n. 3, p. 811 – 833, Set/ dez, 2017.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas: UNICAMP, 2000.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, M. C. de S.(org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAIS, J. M. de A. **A regulação do trabalho escolar no contexto das reformas educacionais no estado do acre.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Acre, 2016.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P. and RIOS, M. P. G. **Qualidade na educação básica: ações e estratégias dinamizadoras.** Educ. Real., Jun 2014, vol.39, no.2, p.359-390. ISSN 2175-6236.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente.** RBP AE – v.27, n.1, p. 25-38, jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A Qualidade da Educação: conceitos e definições.** Luiz Fernandes Dourado (Coordenador). João Ferreira de Oliveira. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, 2007.

PARO, Vitor. **Por dentro da escola pública.** São Paulo: Xamã, 1995

PARO, Vitor. **Diretor escolar – educador ou gerente.** Volume 56. São Paulo: Cortez, 2015.

PIRES, P. A. G. **Gestão democrática: impasses e desafios para a elaboração da lei estadual nº 1513, do Estado do Acre.** Tese de Doutorado em Educação. Universidade Federal do Paraná, 2016.

SANTOS, Jose Everaldo. **Estado e Gestão Democrática da Escola: A abordagem Gerencialista Performatividade na Escola Pernambucana.** 37ª Reunião Nacional da ANPED, UFSC, Florianópolis, 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica.** 12ª. Edição. Campinas: Autores Associados. 1996

SILVA, L. Xavier. SOUZA, Marcelino de. **Estado e políticas públicas: visões liberal, marxista e keynesiana do moderno Estado capitalista.** Editora da UFRGS. Porto Alegre, 2010.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil.** Tese de Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

SOUZA, S. Z. L; OLIVEIRA, R. P. **Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil.** Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro, 2003.

_____, **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.** Revista Brasileira de Educação. N. 28. jan – abril, 2005.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional.** 4ª Edição. Rio de Janeiro: DP&A., 2007, p.55.

TIRAMONTI, Guillermina. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate/** organizadoras Nora Krawczyk, Maria Malta Campos, Sérgio Haddad. – Campinas – SP: Autores Associados – (Coleção educação contemporânea), 2000.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.** Jomtien, 1990.

WEBER, Max. 2004. **Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva.** Tradução de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo Garcia Máynez e José Ferrater Mora. México: FCE.

WOOD JR, T; URDAN, F.T. **Gerenciamento da qualidade total: uma revisão crítica.** Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 34, n. 6, p. 46-59 Nov./Dez. 1994.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição. **Criação e fortalecimento da capacidade institucional dos sistemas educacionais.** Brasília: 2003.

SITES:

<http://www.al.ac.leg.br> - Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Acesso em: setembro de 2017.

<http://see.ac.gov.br/unesco-e-banco-mundial-avaliam-programa-querer-ler> - Secretaria de Estado de Educação e Esporte. Acesso em: agosto de 2018.