

Governamentalidade neoliberal e suas implicações para a gestão democrática

Silva, Ciclene Alves da  ¹

Araújo, Dulcileide Azevedo de  ²

RESUMO

A gestão democrática escolar se constitui em princípio do ensino público brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, na década seguinte, ocorreram no Brasil reformas no Estado sob a influência da governamentalidade neoliberal, que redefiniram o papel do Estado na promoção das políticas sociais e introduziram aspectos da Nova Gestão Pública na Administração Pública. Este artigo tem por objetivo analisar as implicações da governamentalidade neoliberal para a gestão escolar, bem como compreender como, a partir da instauração da Nova Gestão Pública, os princípios da gestão democrática são ressignificados de forma a alcançar fins gerencialistas. Para tanto, utilizam-se o aporte teórico-metodológico da abordagem arqueogenealógica foucaultiana e as suas orientações para a análise do discurso. Constatou-se que a Nova Gestão Pública tem ressignificado termos como autonomia e participação, conservando a semântica democrática, porém, utilizando-os de forma a atender à governamentalidade neoliberal, inserindo práticas gerencialista na gestão das escolas.

Palavras-chave: gestão democrática; governamentalidade; Nova Gestão Pública; neoliberalismo.

Neoliberal governmentality and its implications for democratic management

ABSTRACT

The Democratic school management has been a principle of Brazilian public education since the promulgation of the 1988 Federal Constitution. However, in the following decade, State reforms took place in Brazil under the influence of neoliberal governmentality, which redefined the State's role in the promotion of social policies and introduced aspects of New Public Management in Public Administration. This article aims to analyze the implications of neoliberal

¹ Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Professora Adjunta da IV Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Email: ciclonealves@uern.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2387138386682975>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>.

² Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Email: dulcileidearaujo@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9740858748079536>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1360-057X>.

governmentality for school management, as well as understand how, with the establishment of New Public Management, the principles of democratic management are given new meaning in order to achieve managerialist ends. For that, we use the theoretical-methodological contribution of Foucault's archeogenealogical approach and its guidelines for discourse analysis. It was found that New Public Management has given new sense to terms such as autonomy and participation, preserving the democratic semantics, but using them in a way that meets neoliberal governmentality, inserting managerialist practices into school management.

Keywords: democratic management; governmentality; New Public Management; neoliberalism.

Gubernamentalidade neoliberal y sus implicaciones para la gestión democrática

RESUMEN

La gestión democrática escolar se constituye como principio de la enseñanza pública brasileña desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Sin embargo, en la década siguiente, ocurrieron en Brasil reformas en el Estado bajo la influencia de la gubernamentalidad neoliberal, que redefinieron el papel del Estado en la promoción de las políticas sociales e introdujeron aspectos de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública. Este artículo tiene por objetivo analizar las implicaciones de la gubernamentalidad neoliberal para la gestión escolar, así como comprender cómo a partir de la instauración de la Nueva Gestión Pública los principios de la gestión democrática son resignificados de forma a alcanzar fines gerenciales. Para ello, utilizamos el aporte teórico-metodológico del enfoque arqueogenealógico en Foucault y sus orientaciones para el análisis del discurso. Se constató que la Nueva Gestión Pública ha resignificado términos como autonomía y participación, conservando la semántica democrática, pero, utilizándolos de forma a atender la gubernamentalidad neoliberal, insertando prácticas gerencialista en la gestión de las escuelas.

Palabras clave: gestión democrática; gubernamentalidad; Nueva Gestión Pública; neoliberalismo.



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**

<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>

INTRODUÇÃO

A gestão democrática nas escolas públicas é uma conquista derivada de lutas sociais pela redemocratização da sociedade brasileira, que sofria com o regime cívico-militar desde os anos 1960, um período marcado pelo autoritarismo e pela impossibilidade de participação da sociedade nas decisões do Estado. Na década de 1980, houve o início da redemocratização política. Com isso, várias reivindicações dos movimentos sociais foram garantidas, dentre as quais estão a maior participação e o maior controle da sociedade sobre as instâncias do Estado e a gestão democrática nas escolas públicas, que se tornou um dos princípios da educação assegurados pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, a partir dos anos 1990, o Brasil passou por reformas nas funções do Estado, sob as orientações da governamentalidade neoliberal, que alteraram seu papel na promoção das políticas sociais, incluindo as políticas educacionais. Essa reorganização se fundamentava na ideia de Estado mínimo, de desregulação, de privatização e de liberalização. Desta forma, o Estado que antes era o provedor se torna o regulador e avaliador das políticas públicas desenvolvidas e ofertadas pela iniciativa privada, pelo terceiro setor ou pela sociedade civil.

As políticas educacionais também foram influenciadas, sendo formuladas em consonância com as recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Essas instituições defendem a educação como estratégia para o desenvolvimento econômico e social. Contudo, em sintonia com os pressupostos neoliberais, propõem um menor investimento do Estado na esfera educacional e, com foco na educação básica, a melhor administração dos recursos destinados à educação, buscando fazer o máximo com o mínimo de recursos.

Neste sentido, este trabalho pretende analisar a gestão democrática no contexto da governamentalidade neoliberal e como, a partir da instauração da Nova Gestão Pública, os princípios da gestão democrática foram ressignificados de modo a atender a objetivos gerencialistas, visando a compreender os limites e desafios para a efetivação de uma gestão que esteja em conformidade com o princípio constitucional. Para atingir os objetivos propostos, optou-se pelo aporte teórico-metodológico da abordagem



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**

<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>

arqueogenealógica e da análise de discurso foucaultiana, por entender que esses recursos teóricos e metodológicos nos possibilitam a percepção das relações de saber e poder existentes entre os discursos da gestão democrática e da Nova Gestão Pública, para apreender como um discurso se apropria de enunciados de outros discursos e os ressignifica.

Em suas análises arqueológicas, o filósofo Michel Foucault procurou estabelecer as inter-relações discursivas entre os saberes, para compreender como eles emergiam e se modificavam. Já na análise genealógica, Foucault investigou as relações entre poder e saber, buscando entender a razão do aparecimento e das transformações dos saberes (MACHADO, 2021). Portanto, a abordagem arqueogenealógica nos oferece recursos para a percepção das condições de emergência do discurso da Nova Gestão Pública e da gestão escolar democrática, bem como a possibilidade de analisar as aproximações, os distanciamentos e as regularidades desses enunciados, e as relações de poder inerentes à apropriação de um discurso em relação com o outro.

Partindo do aporte teórico e metodológico foucaultiano, compreendemos os discursos como “um conjunto de enunciados, na medida em que se apoiem na mesma formação discursiva, [...] constituído de um número limitado de enunciados para os quais podemos definir um conjunto de condições de existência” (FOUCAULT, 2013, p. 143). Neste sentido, a formação discursiva diz respeito às regularidades presentes na dispersão de um determinado grupo de enunciados e que seguem regras de formação que possibilitam as condições de existência.

Deste modo, analisar os discursos diz respeito à descrição das condições de emergência e de existência de um certo discurso, numa determinada sociedade e época, indicando que “o exercício do poder cria perpetuamente saber e, inversamente, o saber acarreta efeitos de poder” (FOUCAULT, 2021, p. 230), visando à percepção das relações entre esses dois elementos, que determinam que um certo discurso seja proferido e não outro em seu lugar.

Portanto, analisar os discursos seria compreender as relações históricas e práticas existentes neles, pois não há significado oculto nas formações discursivas, e sim enunciados e relações (FISCHER, 2001). Logo, por meio da análise do discurso, podemos compreender as associações existentes na multiplicidade discursiva do objeto pesquisado, por intermédio das

regularidades, descontinuidades e dispersões presentes nos enunciados da Nova Gestão Pública e da gestão escolar democrática.

Empregamos, ainda, o conceito de governamentalidade como norteador de nossas análises, com o intuito de evidenciar as relações de poder-saber intrínsecas ao aparecimento do discurso da Nova Gestão Pública e à apropriação de discursos democráticos em seu interior. Em 1978, Foucault desenvolveu o conceito de governamentalidade em seu curso no Collège de France, intitulado *Segurança, Território e População*. É a partir dessas aulas que podemos identificar, na obra do autor, a questão do governo e da governamentalidade, bem como novas interpretações das relações históricas dos dispositivos de poder, a noção de dispositivos de segurança e sua relação com a biopolítica (CASTRO, 2015).

Conforme Veiga Neto (2013), a governamentalidade compreende o lado político das instituições e as ações para o exercício do poder sobre as populações. Trata, ainda, das transformações políticas que ocorreram no Ocidente, iniciando no “Estado de Justiça medieval, passando depois pelo Estado Administrativo e, finalmente, chegando aos Estados governamentalizados modernos” (VEIGA NETO, 2013, p. 23). De outro lado, ela também é o espaço de intersecção entre o eixo da individualização e o eixo da população, visto que se constitui no encontro das técnicas de governo dos outros e do governo de si próprio. Nesse sentido, a governamentalidade pode ser entendida tanto como uma racionalidade política, quanto como uma arte de governar³.

Este artigo está organizado em quatro tópicos, além desta introdução. O primeiro tópico discorre sobre a reforma do Estado e a sua redefinição na promoção das políticas sociais. No segundo tópico, abordamos a instauração da Nova Gestão Pública e sua repercussão nas políticas educacionais. O tópico três apresenta uma discussão sobre as implicações da Nova Gestão Pública para a gestão escolar e quais as possibilidades e os desafios que se impõem para a efetivação da gestão democrática, num contexto de ressignificação de seus princípios, para que atendam aos objetivos da governamentalidade neoliberal. Por fim, o último tópico traz as considerações

³ Para Veiga Neto (2013, p. 23), o que “Foucault chamou de ‘artes de governo’ ou ‘artes de governar’ incluem o governo de si mesmo – a ética, para o filósofo – e o governo dos outros – os modos políticos da governamentalidade”.

finais com as aprendizagens e a reflexão sobre o estudo, como também as contribuições para o debate sobre gestão democrática.

Governamentalidade neoliberal e a redefinição do papel do Estado

Com o final da Segunda Guerra Mundial, os países buscaram se reestruturar de forma a garantir as relações internacionais pacíficas e, com isso, manter longe as ameaças de uma nova guerra que impedisse a ampliação do capitalismo. Assim, o Estado-providência ou Estado de bem-estar social visava a garantir a estabilidade social e econômica interna, para que se criasse um clima favorável à expansão do capital.

Essa organização do Estado foi caracterizada pela intervenção estatal na economia, na promoção do pleno emprego e na garantia da seguridade social. Newman e Clarke (2012) discutem que, no Estado de bem-estar social, havia não só um acordo político-econômico entre capital e trabalho que sustentava essa configuração estatal, mas também um acordo social e organizacional que era essencial para a concretização dessa forma de governo. Contudo, a partir da crise econômica nos anos de 1970, esse Estado entrou em declínio. Ademais, as críticas às intervenções deste influenciaram a emergência de um Estado baseado na governamentalidade neoliberal, que parte do pressuposto de que o mercado é o regulador das ações sociais e governamentais.

Essa ruptura do acordo social, organizacional e político-econômico foi resultado da descrença em relação à capacidade do Estado de garantir o bem-estar da sociedade. Com isso, as teorias que criticavam o tamanho do Estado e os altos gastos com as políticas sociais ganharam relevância e passaram a delinear novas configurações (NEWMAN; CLARKE, 2012). Baseadas na concepção de que o modelo de mercado e das empresas privadas deveria orientar a administração pública, foram reorganizadas as formas de prestação de serviços públicos a partir de privatizações, concessões e parcerias público-privadas, com base na premissa de que esse paradigma seria capaz de fazer com que os serviços públicos pudessem alcançar melhores resultados com menores custos.

Cabe salientar que o neoliberalismo não deve ser compreendido como o ressurgimento do liberalismo dos séculos XVIII e XIX. Para Foucault (2008b), existem diferenças entre essas duas concepções, tanto em suas teorias

econômicas como nas formas de governar. No liberalismo, o mercado era tido como um dado natural, e o Estado não deveria intervir na área econômica, pois essa intervenção geraria desequilíbrios e distorções. Já no neoliberalismo, o mercado não é um dado natural e necessita da intervenção estatal na criação do quadro institucional, para que a liberdade de concorrência possa atuar.

A governamentalidade neoliberal emerge como um “recobrimento parcial e em vários aspectos conservativo de uma forma pela outra [...] que nem se dá em todos os âmbitos nem atinge com uma mesma ‘intensidade’ os diferentes estratos sociais, seja em termos econômicos, culturais, políticos, éticos etc.” (VEIGA NETO, 2013, p. 25). Ocorre uma inflexão na maneira como essas duas racionalidades concebem as funções do Estado e do mercado na sociedade.

O Estado neoliberal se constituiu na saída para a crise do Estado-providência ou de bem-estar social, partindo da crença de que ela resultava dos altos gastos das intervenções estatais e de que não era própria do capital. Os neoliberais defendiam que para superá-la seria necessária uma reestruturação e redefinição da intervenção do Estado, tanto na área econômica como na social. Entretanto, a especificidade dessa crise estava para além das crises cíclicas próprias do capitalismo, pois sua dimensão ultrapassava as esferas econômicas, repercutindo nos âmbitos políticos e sociais, não podendo “ser solucionada com reformas e ajustes pontuais dentro do próprio sistema do capital” (SCAFF; SOUZA; PAXE, 2018, p. 6).

Todavia, a resposta para esse problema estrutural do capital foi a reestruturação do Estado e a redefinição de seu papel como provedor das políticas públicas. Antunes (2001) mostra que as tendências assumidas pelo capitalismo nas últimas décadas decorreram tanto das mudanças no modo de produção do capitalismo industrial pelas formas produtivas flexibilizadas, desregulamentadas e de acumulação flexível, como das modificações na estruturação do Estado, em que as formas de regulação que fundamentavam o Estado de bem-estar social deram lugar aos arranjos neoliberais assentadas na desregulação e em privatizações.

Ademais, a governamentalidade neoliberal se apresenta como sinônimo de eficiência e eficácia em relação à administração burocrática do Estado, tida como ineficaz e de alto custo para os cofres públicos. Contudo, o neoliberalismo transcende o campo das práticas político-econômicas, uma vez que introduz, em todas as esferas da vida, os princípios da concorrência: “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e

dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Com base nesse princípio universal, a competição passa a ser a reguladora de todas as relações que se estabelecem na sociedade, e não apenas no campo econômico.

De acordo com Veiga Neto (2013), o neoliberalismo tem sua racionalidade na competição e no consumo. Com isso, ocorre uma ênfase no modelo da empresa como forma de governo de si e dos outros, na produção de subjetividades que compreendam a si próprio como uma empresa, comportando-se como tal em uma sociedade do consumo, tendo a concorrência como princípio norteador das relações.

A racionalidade imposta pelo neoliberalismo ordena tanto a reestruturação das funções do Estado como as relações sociais que se desenvolvem fora do âmbito econômico, fabricando subjetividades e comportamentos em conformidade com os pressupostos dessa concepção de sociedade. Tendo em vista os limites deste artigo, iremos nos deter na discussão das transformações e da reestruturação do papel do Estado na definição e promoção das políticas públicas sociais, com ênfase na política educacional.

As reformas estatais impostas pelo neoliberalismo situam “o Estado enquanto sujeito histórico no contexto de aceleração da globalização econômica e de redefinição do seu papel, tomando-o, genericamente, como instituição política” (OLIVEIRA, 2019, p. 215). Portanto, o Estado deixa de ser o principal provedor das políticas públicas para ser o responsável pela regulação e avaliação de tais políticas. Logo, o objetivo é a modificação da intervenção estatal na promoção e no delineamento dessas políticas, inclusive, das educacionais.

Conforme Barroso (2005), a partir da década de 1980, observamos a intensificação da influência neoliberal na formulação das políticas educacionais, o que contribuiu para disseminar a ideia da educação como um serviço, e não como um direito de todos, visto que o Estado deixa de ser o provedor da educação, assumindo o papel de avaliador e regulador dos serviços prestados ou pelo setor privado ou pelas organizações não-governamentais.

De acordo com Cabral Neto e Castro (2005), as políticas educacionais que emergem nesse cenário incluem liberalização, privatização e

desregulação, sendo delineadas pelas orientações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e a CEPAL, que pensam a educação como estratégia para o desenvolvimento econômico e social, buscando um modelo educacional homogêneo para a América Latina. As diretrizes formuladas por esses organismos possuem como objetivo: educação como estratégia para o desenvolvimento das dimensões econômicas e sociais; delineamento de esquema gerencial na gestão e descentralização; aumento dos níveis de qualidade de aprendizagem, adotando medidas nas dimensões macro e micro do sistema educacional.

No Brasil, essas orientações começaram a ser introduzidas na administração pública a partir das reformas gerenciais ocorridas nos anos de 1990, norteadas pelos princípios da Nova Gestão Pública, com ênfase nas privatizações, na descentralização e na publicização. Além disso, “sob a égide da ordenação neoliberal, esse princípio vem se afirmando na administração pública, e também na educação brasileira” (OLIVEIRA, 2019, p. 219). Assim, as políticas educacionais também passaram a seguir a receita neoliberal.

Nova Gestão Pública: a racionalidade do mercado no delineamento das políticas educacionais

Com a ascensão da governamentalidade neoliberal como arte de governar, no final dos anos de 1970, principalmente nos países desenvolvidos como Estados Unidos e Inglaterra, as reestruturações estatais passaram a fazer parte da agenda governamental dos países capitalistas. Essas reformas instauraram na administração pública princípios e práticas gerencialistas, fundamentados na Nova Gestão Pública, o que implicou em mudanças na condução das políticas públicas por parte do Estado e da administração pública.

Os esquemas gerenciais se apresentaram como respostas ao modelo burocrático de administração tido como ineficiente e de alto custo, “promovendo ataques às hierarquias, à centralização do poder e das decisões e à rigidez das estruturas governamentais, a NGP se instala como uma grande inovação, mesmo onde o Estado do Bem-Estar Social não chegou a ser vivenciado” (MARQUES, 2020, p. 4).



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**

<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>

Segundo Dardot e Laval (2016), a Nova Gestão Pública deriva dos estudos realizados pelos economistas da escola do *Public Choice*, cuja sede é a Universidade da Virgínia, que fundamenta suas análises na forma como o governo produz seus bens, em detrimento daquelas que partem da natureza dos bens produzidos pelos governos, “[visando a] mudar o Estado [...], [inspirando-se] sistematicamente em lógicas de concorrência e métodos de governo empregados nas empresas privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 301).

No Brasil, a partir dos anos 1990, esse modelo de administração foi instaurado por meio das reformas implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que foram empreendidas pelo então Ministro Luís Carlos Bresser-Pereira, em 1995, mediante o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Esse plano tinha como objetivo aperfeiçoar a administração pública. Para Dasso Júnior (2014, p. 3), o “PDRAE foi o ponto de partida para transformar a Administração Pública burocrática, misturada a práticas patrimonialista, em uma Administração Pública gerencial fundamentada nos princípios da ‘Nova Gestão Pública’”.

A característica essencial dessa transformação era trazer a administração gerencial para o setor público, sem levar em consideração as contradições existentes entre dois tipos de administração: o objetivo da empresa privada diz respeito a interesses privados e ao lucro, já o objetivo do serviço público, ao interesse público e ao bem comum (DASSO JÚNIOR, 2014).

Para Verger e Normand (2015), a Nova Gestão Pública apresenta configurações diferenciadas, pois sua organização e suas práticas estarão em conformidade com os contextos sociais, culturais e econômicos de cada país ou região onde for concretizada. Todavia, ainda assim, podemos identificar algumas características essenciais, como a lógica do privado; o mercado como formulador das políticas públicas; a modalidade de concorrência empresarial nos serviços públicos; o cidadão como cliente e a gestão apartada da política (DASSO JÚNIOR, 2014).

Esses preceitos foram introduzidos por meio das reformas educacionais desenvolvidas nos anos 1990, o que acarretou consequências para a gestão da educação e da escola, que passaram a ser orientadas pelo propósito da eficiência, eficácia e competitividade, dificultando uma gestão fundamentada na participação e autonomia, entendidas como a ação de sujeitos ativos nos processos decisórios.

Apesar de nos reportarmos aos anos de 1990 como marco para a instauração de princípios gerenciais na gestão da educação e da escola, convém ressaltar que a introdução de paradigmas da administração privada na gestão da escola é anterior a esse momento de reformas. Conforme Sousa (2018), os primeiros estudos sobre a gestão escolar no Brasil eram fundamentados nas teorias da Administração Geral, pela ausência de teorias específicas para a administração das escolas. Ainda de acordo com o autor, no final da década de 1970, eram desenvolvidos estudos que criticavam a adoção dos pressupostos administrativos empresariais na gestão escolar.

A novidade não está na utilização de moldes da administração privada, mas, sim, na forma como esses preceitos são apresentados pela Nova Gestão Pública: como a solução para os problemas educacionais e para a modernização da gestão. Para Verger e Normand (2015), essa perspectiva tornou-se predominante por ter se criado um consenso de que seria a única possível:

Sin embargo, las soluciones de NGP en educación no son adoptadas necesariamente porque “funcionan” (de hecho, hay muchos interrogantes empíricos todavía abiertos al respecto), sino porque existe una percepción generalizada de que son políticas que podrían solucionar una parte importante de los problemas más apremiantes de los sistemas educativos contemporáneos. Factores de carácter discursivo e ideacional sem encuentran, en gran medida, detrás de esta percepción social tan generalizada (VERGER; NORMAND, 2015, p. 612).

Dessa forma, o discurso de modernização configura-se como elementar para o delineamento das políticas educacionais, que são estabelecidas em conformidade com os princípios de racionalização, desempenho e controle de qualidade, o que, conseqüentemente, repercute na gestão da educação e da escola, inserindo práticas gerenciais que determinam a forma dessa instituição (LIMA, 2008).

Para Oliveira (2019), as práticas gerencialistas se materializam na gestão escolar por meio do alcance de metas e do controle de resultados, tendo como objetivo o melhor resultado com o menor recurso financeiro possível. A responsabilização dos gestores por esses resultados e o estímulo às parcerias público-privadas também se configuram como estratégias impostas pela Nova Gestão Pública, com o discurso de modernização da



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**

<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>

gestão escolar, o qual, na realidade, afasta a escola cada vez mais dos princípios democráticos que deveriam nortear essa gestão.

Nessa perspectiva, as políticas educacionais que visam a estabelecer mecanismos de controle e de avaliação dos serviços educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, introduzem uma lógica do mercado pautada na produtividade e competitividade. Nesse índice, por exemplo, prevalecem, em seus resultados, os dados quantitativos em detrimento de aspectos qualitativos, que poderiam contribuir para um melhor entendimento da realidade educacional brasileira e de suas dificuldades.

O IDEB como indicador de qualidade da educação foi instituído pela “necessidade de estabelecer padrões e critérios que sirvam para monitorar o sistema de ensino no Brasil, na busca por indicadores que pudessem medir o desenvolvimento das escolas brasileiras” (BARBOSA; MELO, 2015, p. 109). Contudo, a forma como seus resultados são divulgados, tanto pela mídia como pelos próprios governos em nível federal, estadual e municipal, gera competitividade entre as escolas e a responsabilização dos gestores escolares, professores e alunos por seus resultados, desobrigando o Estado de sua função de garantir o direito à educação de qualidade.

Essa responsabilização da escola pelos resultados alcançados no IDEB repercute na gestão escolar, pois, com o desejo de alcançar melhores resultados, a organização do trabalho é desenvolvida de forma a atender aos critérios avaliativos propostos pelos testes padronizados que compõem esse índice, como a incorporação dos conteúdos das provas anteriores, a preparação dos alunos especificamente para a realização dos testes, até mesmo as mudanças na merenda escolar oferecida no dia do exame, para estimular a participação dos estudantes (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017). Consequentemente, o foco na busca por melhores resultados determina parte das ações e metas da escola, gerando obstáculos e dificuldades para uma gestão democrática com ênfase na participação, na autonomia e na garantia da oferta de uma educação de qualidade para todos.

Portanto, as políticas educacionais delineadas pela governamentalidade neoliberal acarretam consequências para a gestão da escola, pois a tentativa de implantar um esquema gerencial implica em se apropriar da organização da gestão da empresa privada pautada na eficiência e eficácia, para aproximar a

gestão escolar dos modos gerencialistas, impondo obstáculos para a efetivação da gestão democrática.

Gestão escolar democrática: obstáculos e desafios impostos pela Nova Gestão Pública

A gestão democrática nas escolas públicas como um dos princípios da educação foi garantida com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e se constituiu em uma vitória do movimento de educadores, que se desenvolveu simultaneamente e alinhado aos movimentos sociais que reivindicavam a redemocratização da sociedade brasileira, a qual vivia um longo período de ditadura militar. Esses movimentos sociais lutavam pela participação da sociedade nos processos decisórios do Estado. E, sendo a escola uma instituição desse Estado, a participação da comunidade na gestão escolar poderia representar uma maior democratização também da sociedade.

Portanto, a gestão democrática surge das demandas sociais por mais participação e controle social da sociedade sobre as políticas públicas do Estado, por entender que a maior participação social na definição e implementação das políticas educacionais resultaria na melhoria da qualidade do ensino e no acesso universal e igualitário à educação. Nessa perspectiva, a gestão democrática “busca pela efetivação da educação como direito social, assim como a universalização do acesso com permanência e qualidade socialmente referenciada” (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 754). Logo, a luta pela gestão democrática significa a luta por uma educação pública e de qualidade para todos.

Entretanto, com as reformas educacionais instituídas pela governamentalidade neoliberal, os conceitos de gestão democrática foram apropriados e até distorcidos do sentido que lhes deu origem, consequentemente, aproximando-os mais dos objetivos gerencialistas que dos objetivos propriamente democráticos. A gestão educacional pautada no gerencialismo atende aos princípios de eficiência, eficácia, competitividade, produtividade, redução de gastos, controle e avaliação de resultados, conforme mostra Oliveira (2019):

As práticas gerenciais manifestam-se, portanto, na responsabilização dos gestores e dos professores pelos resultados da avaliação externa, na premiação pelo sucesso da



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>

escola, no estímulo às parcerias entre as escolas públicas e setores privados, entre outros, como forma moderna de participar da melhoria da qualidade do ensino público, no sentido de contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência da escola, que se traduz no empenho em se atingir o máximo com o mínimo de dispêndio (OLIVEIRA, 2019, p. 219).

Assim, verifica-se que a finalidade da gestão gerencial em muito se afasta dos objetivos da gestão democrática, pois serve apenas à lógica de mercado, reduzindo a educação a um instrumento de preparação para o mercado de trabalho, em detrimento da concepção de educação que tenha como propósito a formação integral do sujeito, preparando-o não apenas para o trabalho, mas também para o exercício pleno da cidadania.

Conforme Santos e Salles (2012), a noção de gestão democrática foi apropriada e descaracterizada pelo neoliberalismo. Usando o discurso em favor de uma gestão democrática, ele utiliza seus enunciados de forma totalmente contrária aos princípios democráticos, reduzindo-os apenas à representação e responsabilização da escola e de seus atores pelos resultados. Com isso, desobriga o Estado de suas responsabilidades com a educação. Portanto,

No nosso contexto neoliberal capitalista, a discussão da gestão merece cuidados, pois sua essência tende a ser distorcida, ou seja, a ideia de gestão democrática passa, muitas vezes, a ser utilizada como mote à convocação e sensibilização dos sujeitos para o engajamento na realização de tarefas que se distanciam do objetivo central da gestão democrática, a descentralização de poder, haja vista que na divisão social trabalho, a relação é de polarização entre os que planejam e os que executam (SANTOS; SALLES, 2012, p. 174).

Nesse mesmo sentido, Scaff, Souza e Paxe (2008) mostram como os princípios democráticos defendidos pelos movimentos populares são reconfigurados de forma a diminuir a atuação do Estado nas políticas sociais e a responsabilizar a sociedade por essas políticas. De acordo com os autores,

Nesse cenário, o conceito de participação é ressignificado, passando de uma concepção de sujeitos sociais ativos a agentes políticos à participação solidária, trabalho voluntário e responsabilidade social individual e empresarial, calcadas

numa perspectiva privatista e individualista (SCAFF; SOUZA; PAXE, 2018, p.12).

Assim, a participação perde seu caráter democrático de ação dos sujeitos ativos nas decisões. Adquire, por outro lado, o sentido de representatividade para executar as ações e para legitimar as decisões que são tomadas nos níveis superiores, como também o sentido de participação solidária e de responsabilidade social. Nesse contexto, a sociedade civil seria responsável pela garantia da educação, desobrigando o Estado de seu papel de provedor dos direitos sociais.

Para Cabral Neto e Castro (2011), a participação ativa dos sujeitos nos processos de decisão fica limitada a ações de execução dos planos, que são traçados por programas definidos pelo governo e que a escola precisa seguir. Como consequência, resta pouco para a participação ativa de todos os segmentos escolares na construção de uma proposta pedagógica que tenha como foco a melhoria do ensino, pensada de acordo com a realidade na qual está inserida.

Ressaltamos que a participação está presente nos discursos gerenciais de modernização da gestão, sendo propagada e incentivada como forma de democratização. Porém, como adverte Lima (2008), essa participação é destituída de seu sentido político e público, de envolvimento ativo do maior número de pessoas nos processos decisórios, passando a assumir a configuração de uma técnica de gestão para legitimar as decisões tomadas de forma centralizada.

A descentralização e a autonomia também ganham novos significados na governamentalidade neoliberal, que não condizem com os fins democráticos. Tencionam, na verdade, responsabilizar os agentes escolares por seus resultados, reduzindo a responsabilidade do Estado para com a escola. Conforme Paro (2001),

Mais uma vez é preciso estar atento, para não se deixar enganar pelas práticas dos atuais políticos governamentais neoliberais que, a pretexto de aplicação da qualidade total, procuram descentralizar as tarefas, sem descentralizar o poder e a autoridade. Sob discurso da descentralização e da autonomia, o que buscam é a padronização de atividades, com

vistas a previsão de atitudes e ao controle das ações dos envolvidos (PARO, 2001, p. 115).

A descentralização, nessa ótica, diz respeito mais ao âmbito da execução de tarefas do que de fato a uma descentralização de poder. Para Cabral Neto e Castro (2011, p. 753), o que ocorre na educação brasileira é “um processo contraditório em que, ao mesmo tempo, se descentralizam algumas ações (quase sempre relacionadas à execução) e se recentralizam outras de caráter mais estratégico relacionadas ao processo de tomada de decisão”. Desse modo, verifica-se que o poder de decisão continua centralizado e hierarquizado nos níveis superiores externos à esfera escolar, tendo como objetivo a busca pela racionalidade dos recursos, visando ao aumento da produtividade do sistema educacional.

A descentralização, sem o deslocamento do poder para as instituições executoras, neste caso, para a escola, configura-se como desconcentração de tarefas, pois o poder de definir e planejar as ações se mantém centralizado. A esse respeito, Mendonça (2000) mostra que os programas de descentralização têm se restringido à desconcentração de tarefas, uma vez que as etapas de concepção e planejamento continuam restritas aos níveis centrais. Outro ponto levantado pelo autor é a descentralização de recursos financeiros por meio de programas que os repassam diretamente às escolas, o que poderia fortalecer a autonomia. Porém, muitos destes estão ligados a metas e a resultados que as escolas precisam alcançar em testes padronizados e em avaliações externas.

A autonomia da escola presente nos discursos gerenciais de modernização da gestão “pode vir a adquirir como significado essencial o de ‘autonomia’ processual e implementativa (despojada de sentido democrático e descentralizador) ou até mera delegação política” (LIMA, 2008, p. 151). Não possibilita, então, uma autonomia idealizada, para que a escola possa construir uma proposta pedagógica condizente com a realidade em que está inserida, nem condições administrativas e financeiras para alcançar os objetivos educativos traçados pela instituição.

Segundo Paro (2001), a autonomia escolar pode ser compreendida em duas dimensões: a pedagógica e a administrativa e financeira. A autonomia pedagógica é o mínimo de liberdade para escolher os conteúdos e métodos de ensino que a escola precisa ter para realizar o caráter pedagógico de sua intervenção. A administrativa e financeira diz respeito à disponibilidade de

recursos e à possibilidade de utilizá-los da forma que a escola achar mais adequada.

Além disso, a autonomia administrativa e financeira não deve significar a omissão do Estado em prover recursos para as escolas nem a delegação aos gestores da captação desses recursos, seja por meio da comunidade escolar, seja mediante parcerias público-privadas, como preconizam os neoliberais. Paro (2001) mostra que uma das condições fundamentais para a autonomia escolar é a disponibilidade de recursos que viabilizem seu funcionamento. Estes devem ser providos pelo Estado, ou, caso contrário, não existiria autonomia escolar, mas, sim, abandono e desobrigação da responsabilidade estatal. Do mesmo modo, Mendonça (2000) pontua:

A autonomia da escola pública não pode estar associada a uma situação de afastamento do Estado de suas obrigações como provedor das necessárias condições infra-estruturais. Não existe, portanto, autonomia da escola pública sem o indispensável do Estado. Mais do que isso a autonomia da escola tem como decorrência a reorganização das estruturas burocráticas dos órgãos hierarquicamente superiores no sentido de permitir que exista o necessário apoio ao funcionamento das unidades (MENDONÇA, 2000, p. 259).

A autonomia administrativa e financeira da escola, portanto, deve ser garantida pelo Estado mediante recursos destinados às escolas. Todavia, as reformas educacionais e a reorganização escolar provenientes delas fizeram com que os gestores escolares passassem “não só a gerenciar os serviços escolares, mas também a captar recursos, estabelecer parcerias e se responsabilizar pelo sucesso e fracasso da escola” (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 753). Com isso, observa-se a inclinação ao afastamento do Estado como provedor da educação e à responsabilização dos agentes da escola pelos resultados educacionais.

A autonomia pedagógica também é dificultada pelas políticas educacionais que visam a medir a eficácia e a eficiência das escolas por meio do controle de resultados obtidos mediante avaliações externas. Essas políticas chegam às instituições escolares por intermédio de programas que definem metas e objetivos a serem alcançados e, conseqüentemente, delineiam boa parte das ações das escolas, que precisam alcançar essas

metas, sob o risco de perderem recursos financeiros vinculados a esses programas.

A esse respeito, Cabral Neto e Castro (2011), em pesquisa realizada com escolas do ensino médio do Rio Grande do Norte, mostram que, para a equipe gestora das instituições pesquisadas, o programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) se constitui no principal indutor do planejamento estratégico escolar, visto que define metas e indicadores que serão aferidos por meio de avaliações externas, tendo o objetivo medir a eficácia e a eficiência da escola mediante o controle de resultados, levando a gestão escolar a seguir os princípios gerencialistas. Dessa forma, a construção de um projeto pedagógico fundamentado na autonomia da escola e desenvolvido de acordo com as necessidades escolares é dificultada, em virtude da obrigação de cumprir as metas e os objetivos definidos externamente.

Diante de todo o exposto, compreende-se que a gestão democrática, no contexto da governamentalidade neoliberal, pode ser descaracterizada de seu sentido democratizante de participação ativa dos sujeitos na construção da cidadania, incorporando novos significados que levam a práticas gerencialistas com ares de democracia. Para Lima (2018), quando a gestão escolar se organiza nos moldes gerencialistas, a escola fica democraticamente deslegitimada, pois renuncia a suas especificidades e afasta suas responsabilidades éticas, políticas e morais, para atender a um modelo de gestão que busca a eficiência e o controle de resultados, distanciando-se da educação democrática.

Para mais, a instauração dos modelos administrativos da Nova Gestão Pública nas escolas cria obstáculos para a realização de práticas democráticas que atendam às demandas de uma educação vista como um direito de todos e que tenha como objetivo a formação integral do sujeito e o desenvolvimento da cidadania.

Portanto, a gestão democrática como instrumento para a melhoria da qualidade da educação e da participação ativa e reflexiva dos sujeitos, de forma deliberativa, nos rumos da escola deve contemplar os interesses e compromissos para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Nessa sociedade, a escola terá papel fundamental na formação de sujeitos conscientes da realidade em que vivem, criando oportunidades não só de

ingressar no mercado de trabalho, mas também de transformar a realidade que os cerca.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender a gestão escolar democrática no contexto da governamentalidade neoliberal, que reestruturou e redefiniu o papel do Estado na promoção das políticas educacionais, bem como analisar as implicações da introdução da Nova Gestão Pública na efetivação da gestão democrática das escolas.

Constatou-se que a gestão democrática passa por uma descaracterização dos seus princípios, assumindo um caráter mais gerencialista, para atender à lógica de mercado. A gestão democrática, nesse contexto, configura-se mais como uma forma de responsabilização dos agentes da escola por seus resultados e um afastamento do Estado da obrigação de ser o provedor do direito à educação, do que uma prática que visa à melhoria da qualidade educacional mediante a participação e o envolvimento da comunidade escolar nos processos decisórios.

Percebeu-se, ainda, que a governamentalidade neoliberal, operando por meio da Nova Gestão Pública, apropria-se de termos como participação, descentralização e autonomia e os ressignifica para que atendam aos princípios de mercado. Porém, conserva a semântica democrática, materializando uma gestão com práticas gerencialistas, mas que nos discursos se configura como gestão participativa, autônoma e democrática.

Nesse sentido, conclui-se que os desafios para a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas estão muito além do caráter normativo, pois esta já se encontra garantida por lei. Entretanto, com os deslocamentos de seus princípios para atender à lógica gerencial, sua concretização encontra dificuldades. Uma gestão, para ser democrática, precisa estar pautada no sentido de participação como exercício de cidadania, com o envolvimento dos sujeitos na busca pela melhoria da qualidade da educação.

Dessa maneira, na luta pela democratização da gestão escolar, devem estar presentes os objetivos que nortearam a concepção desta nos movimentos sociais que reivindicavam uma maior participação da sociedade

nas decisões do Estado. Portanto, precisa-se de um “governo” da educação, que opere democraticamente, o que é limitado pelas práticas gerencialistas.

A defesa da gestão democrática, idealizada como instrumento na melhoria da qualidade da educação, é fundamentada na ideia de que a participação de todos que compõem a comunidade escolar nos processos de decisão e no delineamento das ações da escola pode contribuir para a construção de um projeto pedagógico que contemple as necessidades escolares específicas e, assim, garanta uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (org). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

BARBOSA, José Márcio Silva; MELO, Rita Márcia Andrade de Vaz. O IDEB como instrumento de avaliação da aprendizagem escolar: uma visão crítica. **Pesquisaeduc**. Santos, v. 7, n. 13, p. 106-123, jan/jun 2015.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. **O público e o privado**. V.3, n. 5, Jan/Jun 2005.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. Gestão escolar em instituições do ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011.

CASTRO, Edgardo. **Introdução a Foucault**. Tradução: Beatriz de Almeida Magalhães. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DASSO JUNIOR, Aragón Érico. Nova Gestão Pública (NGP): a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. **Apresentado no XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no**



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>

Brasil (CONPEDI), realizado em Florianópolis – SC, de 30 de abril a 02 de maio de 2014.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. Foucault e a análise do discurso em educação. **Cadernos de pesquisa**. n. 114, p. 197-223, novembro, 2001.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Tradução: Laura Fraga de Almeida. 24.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**: curso dado no College de France (1977-1978). Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**: curso dado no College de France (1978-1979). Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Roberto Machado (org). Ed.11. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, [S.L.], v. 34, n. 68, p. 15-28, abr. 2018.

MACHADO, Roberto. Introdução: Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Roberto Machado (org). Ed.11. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

MARQUES, Luciana Rosa. Repercussão da Nova Gestão Pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. **Educar em revista**. V. 36, e69772, 2020.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. 329 f. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas Faculdade de Educação, São Paulo, 2000.

NEWMAN, Janet; CLARKE, Jonh. Gerencialismos. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago 2012.



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Alexandre Willian Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos/as diretores/as. **RBPAE**. v. 33, n. 3, p. 707-726, set/dez 2017.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. As mudanças nas formas de gestão escolar no contexto da nova gestão pública no Brasil e em Portugal. **Educar em Revista**, [S.L.], v. 35, n. 74, p. 213-232, abr. 2019.

PARO, Vitor Henrique. Autonomia escolar: propostas, práticas e limites. In: PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

SANTOS, Maria do Carmo Gonçalves; SALLES, Mônica Patrícia da Silva. Gestão democrática da escola e gestão do ensino: a contribuição docente à construção da autonomia na escola. **Revista Ensaio**. Belo Horizonte, v. 14, n. 02, p. 171-183, ago/nov 2012.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; SOUZA, Kellcia Rezende; PAXE, Isaac. Implicações da nova Gestão Pública para a educação: análise comparativa entre Brasil e Angola. **Education Policy Analysis Archives**, [S.L.], v. 26, p. 01-32, 15 out. 2018. Education Policy Analysis Archives.

SOUZA, Ângelo Ricardo. As teorias da gestão escolar e sua influência nas escolas públicas brasileiras. In: SILVA, Maria Abadia. PEREIRA, Rodrigo da Silva. (org). **Gestão escolar e o trabalho do diretor**. Ed. 01. Curitiba: Appris, 2018.

VEIGA NETO, Alfredo. Governamentalidade e educação. **Revista Colombiana de Educación [en línea]**. Bogotá, n. 65, p.19-41, jul/dez, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=413634077002>.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educación e Sociedade**. Campinas, v. 36 n. 132 p, 599-622, jul/set, 2015.

Submissão em 15 de setembro de 2023.
Aceite em 29 de outubro de 2023.



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons
Atribuição 4.0

Internacional. Texto da Licença:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259567[2023]
**Dossiê Políticas públicas em Educação no
contexto da reestruturação do Estado na
última década do século XX**

<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259567>