

A PARTICIPAÇÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA - NGP

CARLOS EDUARDO DA SILVA

UFPE – carloseduardo19silva@gmail.com

LUCIANA ROSA MARQUES

UFPE – lmarques66@gmail.com

RESUMO

Advinda do processo da globalização neoliberal, a Nova Gestão Pública – NGP se caracteriza por remodelar o setor público tomando como princípios as diretrizes do setor privado impactando diferentes áreas do Estado. No cenário educacional, a implementação desse modelo de gestão tem ressignificado as práticas pedagógicas, assim como os espaços escolares. Dessa forma, a participação vem sendo capturada pelas configurações da NGP com vista a uma nova maneira de atuar nos mecanismos participativos no contexto escolar. Fruto de uma pesquisa de mestrado em andamento, o presente trabalho tem por objetivo debater a participação escolar na ótica da NGP. De caráter teórico-bibliográfico, desenvolvemos o estudo por meio das contribuições de autores(as) que trataram da temática. A partir das reflexões, podemos constatar que a NGP nos espaços escolares tem reconfigurado as práticas pedagógicas e ressignificado termos essenciais para a efetivação do direito à educação. Assim sendo, a participação escolar ganha novos contornos e outras finalidades.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública – NGP; Educação; Participação Escolar.

INTRODUÇÃO

A ascensão da globalização neoliberal levou adiante a reconfiguração do Estado em diferentes países. Conhecida como Nova Gestão Pública – NGP, seus elementos constitutivos derivam do setor privado para pensar o setor público com vista a melhorar os serviços públicos prestados à população. Esse modelo de gestão tem remodelado a configuração da ação estatal, bem como a relação entre Estado e sociedade em diferentes setores. No âmbito da educação, tem-se concretizado uma série de reformas com vista a consolidar as prerrogativas da NGP nos espaços escolares. Com distintas variações, os impactos vão desde a modificação das finalidades do espaço escolar à redefinição das práticas pedagógicas.

Nesse sentido, os espaços escolares são ressignificados e, consequentemente, cooptados pelas ideias desse modelo de gestão, que compreende a escola como uma empresa (LAVAL, 2019). Desta forma, a atuação dos sujeitos que estão no contexto escolar será direcionada a efetivar, consolidar e construir um ambiente em que os princípios da NGP sejam consagrados. Assim sendo, tem-se uma participação voltada para outros objetivos e finalidades, e não mais uma participação conectada com a democracia no âmbito escolar com vista à formação de cidadãos e cidadãos críticos que apregoem os processos participativos como forma de construção coletiva.

Como resultado, vê-se uma participação instrumentalizada visando a construção de uma outra racionalidade e forma de atuar nos espaços participativos, e, como efeito, na sociedade. Esse movimento tem possibilitado uma efetiva formação democrática nos espaços escolares por meio dos mecanismos de participação. Dessa forma, a ressignificação do termo participação tem servido para colocar em prática uma gestão que visa apenas os resultados em detrimento de outros elementos formativos.

Nesta perspectiva, o presente trabalho, fruto de uma pesquisa de mestrado em andamento, tem por objetivo debater como a participação escolar é compreendida na ótica da NGP. De caráter teórico-bibliográfico, apresentamos reflexões sobre a temática em colaboração com as discussões de autores(as) de modo a evidenciar os impactos deste modelo de gestão no âmbito da educação que vem trazendo distintas consequências não só para a escola, mas também para os processos formativos que

são possibilitados aos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar.

NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP): DIRETRIZES, FINALIDADES E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO CAMPO EDUCACIONAL

Com o nascimento da globalização neoliberal, surgiu uma nova maneira de coordenar as instituições do Estado visando maior eficiência e eficácia nos serviços públicos prestados à população. Fruto desse processo e com diferentes características, a Nova Gestão Pública – NGP tem impulsionado uma série de reformas em diferentes setores da sociedade ocasionando transformações nas relações econômicas, políticas e sociais. Dardot e Laval (2016) compreendem esse processo como um conjunto de reformas que toma como base os princípios do setor privado para pensar as instituições públicas mudando suas finalidades e objetivos.

Dessa maneira, os autores afirmam que ela “visa a mudar o Estado e, para isso, inspira-se sistematicamente em lógicas de concorrência e métodos de governo empregados nas empresas privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 301). A partir deste esclarecimento, vê-se que a NGP traz para as instituições estatais outra maneira de atuação do Estado, mudando, desse modo, a relação entre este e a sociedade. Pois as instituições públicas são concebidas como uma empresa e, nesta ótica, as pessoas não são mais vistas como sujeitos de direitos, mas sim como clientes que consomem um determinado serviço (MARQUES, 2020).

Assim sendo, “a reestruturação neoliberal transforma os cidadãos em consumidores de serviços que nunca têm em vista nada além de sua satisfação egoísta [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 320). Dessa forma, seus objetivos são diversos e envolvem atuações ordenadas entre si, muito embora com diferentes métodos. Marques (2020, p.2) afirma que a NGP pode ser entendida “como um programa de reforma do setor público com base em instrumentos da gestão empresarial que visa melhorar a eficiência e eficácia dos serviços públicos nas burocracias modernas [...]”. Nesta perspectiva, tem-se a implementação de uma outra racionalidade, uma outra forma de intervenção estatal.

No entendimento da NGP, os mecanismos do setor privado contribuem para melhorar a administração pública mediante as demandas sociais, econômicas e políticas das sociedades modernas, possibilitando, assim, um melhor funcionamento dos serviços públicos. Nesse contexto,

são repensados os deveres e as responsabilidades do Estado com relação a toda sociedade. Para este modelo de gestão, o setor público é ineficiente e não consegue oferecer um serviço público de qualidade à população, justificando, assim, uma reforma em toda a estrutura estatal.

Neste sentido, “o postulado dessa nova “governança” é que a gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública; que o setor privado é mais reativo; mais flexível, mais inovador, tecnicamente mais eficaz [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 290). Nesses moldes, diferentes reformas vêm acontecendo nas distintas áreas com o objetivo de implementar os pressupostos da NGP. Contudo, Verger e Normand ressaltam que “la aplicación e impacto de la NGP está fuertemente condicionada por las tradiciones institucionales y las culturas profesionales que prevalecen en diferentes contextos” (2015, p. 615). Desta forma, no contexto da prática, os postulados desta gestão estão condicionados a diversos fatores.

Dardot e Laval apontam algumas características da NGP que têm sido incorporadas nas instituições simultaneamente ao processo da globalização neoliberal.

São elas: Gestão por resultados, avaliação de desempenho, autocontrole dos resultados e *accountability*¹ (2016, p. 228-302). Cada uma com sua especificidade e interligação entre si, ambas têm modificado as ações no contexto das instituições com o objetivo de não só monitorar o que está sendo feito, mas também de regular as práticas. Por isso, é importante destacar que a NGP é muito mais do que um modelo de gestão que busca melhorar os serviços públicos prestados à sociedade, como distintos setores defendem discursivamente.

Pois pretende, a partir de remodelar as práticas das instituições estatais, desenvolver uma nova racionalidade articulada com as transformações impulsionadas pela globalização neoliberal. Neste cenário, o campo educacional também tem sido remodelado pelas diretrizes da NGP. As modificações vão desde a redefinição dos currículos à gestão das unidades escolares. Como consequência desse processo, Trevisol e Almeida (p. 212, 2019) afirmam que “a escola como ambiente formativo torna-se no mundo globalizado a própria empresa, não somente pela sua organização, mas pela condição de formação da consciência dos indivíduos”.

1 Neste trabalho, este termo é usado no sentido de prestação de contas e, consequentemente, de responsabilização.

Quanto aos impactos na gestão escolar, Trevisol e Almeida destacam que “a gestão da escola passa a ser regida pelos ideais empresariais de eficácia que gradativamente são medidos por critérios quantitativos (como provas, testes de desempenho, meritocracia...)” (TREVISOL; ALMEIDA, p. 216, 2019). Entretanto, Verger e Normand (2015) salientam que la NGP no es un modelo de reforma educativa monolítico ni adopta la misma forma en todos los lugares [...]” (2015, p. 600). Nesse sentido, são distintas formas, muito embora com objetivos articulados. Dessa maneira, tem-se as possíveis configurações da NGP na construção das políticas educacionais:

TABELA 1 – PRINCÍPIOS DA NGP E POLÍTICA EDUCACIONAL

PRINCÍPIOS DA NGP	POLÍTICAS EDUCACIONAIS
Gestão profissional dos serviços públicos	- Profissionalização e empoderamento dos gestores escolares
Normas e medidas de desempenho mais explícitas	- Definição de indicadores de qualidade e de <i>benchmarks</i> sobre êxito educativo - Padrões curriculares comuns
Ênfase no controle dos resultados	- Avaliação externas dos resultados e do rendimento escolar
Desagregar o setor público em pequenas unidades de gestão	- Autonomia escolar, <i>school-basedmanagement</i>
Maior competição no setor público	- Subsídios públicos para as escolas privadas - Financiamento per capita - Publicação dos resultados obtidos pelas escolas em testes estandardizados
Adotar o estilo gerencial do setor privado	- Flexibilização de contratação e dispensa pela escola - Estilo gerencial para direção das escolas
Restrição no uso de recursos públicos	- Financiamento das escolas com base nos resultados - Remuneração dos docentes com base em critérios de mérito e produtividade

FONTE: (VERGER; NORMAND, 2015, apud MARQUES, 2020, p.6)

Nesses moldes, todo o contexto educacional é redefinido para implementar as perspectivas da NGP nas políticas educacionais, concretizando, assim, os elementos do setor privado para pensar as instituições públicas. Além desses impactos, é possível observar que a lógica de eficácia e eficiência busca maximizar os resultados obtidos pelas escolas nas diferentes avaliações, que passam a ser mecanismos obrigatórios para mensurar, inclusive, a qualidade da educação. Deste ponto de vista, as políticas educacionais ou as unidades escolares que não obtiverem

resultados considerados satisfatórios sofrem distintas penalidades, chegando, em contextos mais drásticos, a ter perda de verbas públicas.

A disseminação das ideias e pressupostos da NGP nas instituições públicas e, por conseguinte, no contexto educacional, dão-se não porque são eficazes em si, mas devido a um forte discurso de que elas são eficientes e conseguem dar conta das demandas sociais, econômicas e políticas, como destacam Verger e Normand (2015). Assim sendo, diferentes mecanismos são mobilizados para legitimar as perspectivas deste tipo de gestão no setor público, como, por exemplo, a proliferação de discursos contrários a uma regulação estatal voltada para a garantia e concretização de direitos sociais (DARDOT; LAVAL, 2016).

Ainda sobre o alastramento de discursos com o objetivo de fortalecer e legitimar os pressupostos da NGP no âmbito da educação, Verger e Normand (2015) afirmam, quanto à percepção de suas diretrizes, que

“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”. (p. 612, grifo dos autores)

Dessa maneira, essa percepção generalizada tem levado a um redimensionamento das políticas educacionais, bem como da gestão escolar, ressignificando, assim, os processos formativos, bem como os mecanismos participativos que viabilizam a construção coletiva de projetos, pois os princípios norteadores são as perspectivas do setor privado, que, geralmente, desconsideram outras formas de atuação no âmbito escolar. Nesses moldes, passa a se configurar uma outra gramática social no contexto escolar, pois tem a ressignificação não só das práticas pedagógicas, mas também da atuação dos sujeitos que participam das diferentes realidades.

Nesse sentido, as ações passam a ser voltadas para a consolidação de um outro tipo de prática com base nos mecanismos e pressupostos da NGP que têm redesenhado os espaços formativos. Com isso, estes ganham novas finalidades e objetivos, pois as diretrizes da NGP vão mais além do que apenas apresentar uma solução para um determinado problema de gestão. Como destacado antes, embora de diferentes maneiras, os impactos dessa nova gestão têm levado a uma nova configuração da participação dos sujeitos que estão no chão da escola.

Dessa maneira, as reformas realizadas no âmbito das instituições públicas com o objetivo de implementar a NGP estão conectadas com um novo modelo de Estado, visando possibilitar uma outra forma de regulação social, econômica e política. Em outras palavras, “a reforma administrativa empreendida passa a desobrigar o Estado da execução e proteção social, ao mesmo tempo em que fortalece a liberalização do mercado para conduzir suas ações” (BOTLER; CAVALCANTI, 2019, p. 220). Desta forma, buscamos mostrar na próxima seção alguns impactos das diretrizes da NGP no contexto escolar, particularmente quanto à participação escolar.

PARTICIPAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA – NGP

Como destacado anteriormente, a implementação da NGP nas estruturas do Estado causou e vem causando diversas modificações no contexto educacional. Da construção das políticas educacionais ao chão da escola, as configurações desse modelo de gestão têm levado a cabo a ressignificação do papel social e político da educação com vista a desenvolver uma atuação escolar conectada com seus pressupostos. Com este objetivo, faz-se uso de diferentes instrumentos e métodos de forma a levar para o cenário da educação suas ideias. Dessa maneira, podemos ter as seguintes configurações da NGP na educação:

TABELA 2 – POSSÍVEIS CONFIGURAÇÕES DA NGP NA EDUCAÇÃO

POLÍTICAS EDUCATIVAS DA NGP	POSSÍVEIS CONFIGURAÇÕES
Profissionalização/empoderamento dos diretores escolares	- Estilo de direção hierárquico vs liderança compartilhada
Definição de padrões curriculares comuns e indicadores de qualidade e de <i>benchmarks</i> sobre o êxito educativo	- Diferentes níveis de padronização e prescrição dos conteúdos e metodologias de ensino - Presença ou ausência da equidade como uma condição da qualidade educacional
Avaliação externa dos resultados e do rendimento escolar	- Avaliação somativa vs formativa - Presença de incentivos materiais, formativos ou simbólicos vinculados aos resultados das avaliações - Publicação ou não publicação dos resultados obtidos pelas escolas em testes standardizados
Autonomia escolar: <i>school-based management</i>	- Foco da autonomia na gestão de recursos, na organização escolar e/ou em assuntos pedagógicos - <i>Locus</i> da autonomia: diretor vs comunidade escolar

POLÍTICAS EDUCATIVAS DA NGP	POSSÍVEIS CONFIGURAÇÕES
Empoderamento das famílias/clientes dos serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Diferentes níveis e âmbitos de participação das famílias (gestão, orçamento, questões educativas, serviços periféricos) - Dar mais voz às famílias nas escolas (para que possam transmitir suas demandas e preocupações ao professorado) e fomentar que optem por eleições/saída das escolas (dinâmica do mercado)
Subsídios públicos às escolas privadas: financiamento per capita ou competitivo	<ul style="list-style-type: none"> - O tipo de concorrência entre as escolas (resultante do financiamento per capita) estará condicionada pelos níveis de regulação e controle da gratuidade educativa, do acesso às escolas e da eleição escolar
Financiamento das escolas e/ou docentes com base em critérios de mérito/productividade	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliações dos docentes a nível individual ou das escolas - Avaliação dos docentes baseada em seu domínio do currículo, nos resultados dos estudantes ou nos processos de ensino

FONTE: (VERGER; NORMAND, 2015, apud MARQUES, 2020, p.8)

Juntas, estas possíveis configurações da NGP na educação, além de responsabilizar a gestão escolar, os docentes e comunidade escolar pelos resultados obtidos nas avaliações internas e externas, contribuem para o desenvolvimento de uma outra forma de atuação nos espaços escolares, uma vez que estão assentadas em uma nova racionalidade por meio de diferentes mecanismos. Com este foco, muda-se as finalidades das práticas, da participação da comunidade escolar. “Por esta perspectiva, a busca por resultados muda de foco e assume certa finalidade nem tanto social: apoiar ações voltadas ao desenvolvimento do mercado e não do cidadão” (BOTLER; CAVALCANTI, 2019, p. 221).

Neste cenário, a participação da comunidade escolar possibilitada por meio da gestão democrática que legitima a configuração de diferentes mecanismos de participação na escola, ganha novos contornos. Muito embora a NGP defenda a participação da comunidade escolar como mostrado na tabela – 2, é uma participação ressignificada com o objetivo de possibilitar a consolidação deste modelo gestão em distintos setores da educação e, conseqüentemente, da escola. Nesse sentido, ela é compreendida como algo necessário na escola porque possibilita a fiscalização dos resultados obtidos pelas unidades escolares por meio do empoderamento das famílias (VERGER; NORMAND, 2015, apud MARQUES, 2020).

Desta forma, Botler e Cavalcanti (2019) ressaltam que

“A participação que pauta as prerrogativas neoliberais do Estado moderno se manifesta como característica de gestão. A participação permeia o ideário estabelecido pela organização empresarial e se torna uma tarefa administrativo-institucional, ao mesmo tempo em que reafirma os valores de mercado, em determinadas experiências nacionais, em que a participação é um direito constitucional”. (p. 222)

Nesses termos, as prerrogativas empresariais impulsionadas por meio da NGP no contexto escolar buscam consagrar uma participação conectada com os seus ideais e princípios. Assim, tem-se a descaracterização de uma participação para a formação democrática na escola reivindicada em diferentes períodos², sendo, inclusive, uma norma legal para efetivação da gestão democrática. Desta compreensão, vê-se que todo o processo de participação da comunidade escolar pode vir a ser subordinado a essa perspectiva tendo consequências na formação dos sujeitos, pois outras experiências coletivas e formativas passam a ser desconsideradas.

Por esta perspectiva, a participação na ótica da NGP não está comprometida com o fortalecimento da democratização da sociedade, mas sim para intensificar uma formação individualista que compreende o espaço escolar como uma empresa para o gerenciamento de pessoas aptas a entrar no mercado. Desta compreensão, vê-se que a resignificação dos espaços participativos presentes nas diferentes realidades segue uma articulação com os processos formativos apresentados nos moldes da NGP. De modo mais abrangente, está em conexão com um outro modelo de cidadão, com uma outra racionalidade. Assim sendo, as autoras afirmam que

“Não há, no desenho do modelo gerencial, a participação como complemento à democracia direta de forma a garantir a comunicação deliberativa na esfera pública. Desta forma, os espaços de discussão e deliberação saem da esfera pública e passam para a esfera privada, o que ocorre em diversos momentos”. (BOTLER; CAVALCANTI, 2019, p. 222)

Como destacam Botler e Cavalcanti (2019), essa mudança de sentido em curso do termo participação vem contribuindo para uma atuação

2 No contexto da sociedade brasileira, os movimentos sociais, as entidades educacionais e a sociedade civil organizada lutaram para conquistar o direito de participação no contexto escolar no período de redemocratização do país na década de 1980.

ancorada nos moldes da esfera privada, que tem colaborado para a privatização de um direito constitucional. Com isso, entra em questão a configuração de uma cultura democrática no âmbito dos espaços escolares que venha possibilitar uma formação que compreenda a participação como um exercício formativo. Desta maneira, a introdução dos princípios da NGP por meio de distintas reformas nas instituições estatais tem levado adiante a descaracterização do espaço público. Consequentemente, da formação democrática e dos seus elementos constitutivos como o de uma participação nesses termos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A chegada da globalização neoliberal nas mais diferentes nações proporcionou, embora com características distintas, o redesenho do Estado, bem como de suas instituições. Nesse sentido, as reformas levadas adiante com o objetivo de melhorar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, assim como buscar conter os gastos públicos, mobilizaram e ainda mobilizam diferentes estratégias para que a NGP venha a ter êxito. Desse modo, “[...] os conceitos de cidadania, democracia e participação são ressignificados” (BOTLER; CAVALCANTI, 2019, p. 220) de modo a impulsionar a introdução dos princípios dessa gestão nas instituições.

Nesse contexto, a educação vem sofrendo constantes ações com vista a consolidar perspectivas formativas e pedagógicas articuladas com a NGP. Como destacamos, os contextos escolares, ao serem impactados por estas prerrogativas, mudam a forma de atuação dos indivíduos e, nesses termos, os espaços participativos. Desta forma, a participação na visão da NGP e já ressignificada passa a ser um dispositivo não só defendido, mas também considerado necessário nos espaços escolares porque possibilita a fiscalização dos resultados obtidos nas avaliações, assim como empodera os sujeitos fiscalizadores.

Assim, mesmo sendo um direito legal garantido à comunidade escolar, a NGP vem modificando a maneira como a participação escolar ocorre nas diferentes realidades escolares, não tendo mais o mesmo sentido que tinha em outros momentos históricos, como abordado antes. Como consequência deste modelo de gestão, a participação não assume mais um comprometimento com a formação de sujeitos que apregoem a democracia nas distintas esferas sociais, uma vez que sua finalidade passa a ser outra, voltada apenas para a obtenção de resultados que são usados para determinar a qualidade da educação.

Desse processo, como abordado por Botler e Cavalcanti (2019), tem-se uma participação instrumentalizada que restringe as possibilidades formativas que são possíveis em um contexto que considera o exercício participativo como parte fundante da formação dos sujeitos. Nesse sentido, vê-se que a introdução da NGP no contexto educacional trouxe distintos impactos nas diferentes realidades escolas, redesenhando currículos, avaliações, gestão, bem como práticas pedagógicas de toda comunidade escolar. Com isso, podemos concluir que houve uma forte mudança na compreensão dos espaços escolares e, do mesmo modo, da participação escolar.

Contudo, como destacam Verger e Normand (2015), ressaltamos que a depender da realidade de cada contexto escolar o modelo de participação adotado também será influenciado por questões que são próprias desse universo. Desse modo, buscamos discutir as implicações presentes no processo de resignificação da participação escolar por parte da NGP que faz uso de um direito legal para legitimar seus princípios e valores em diferentes realidades escolares. Dessa forma, esperamos contribuir com a problematização da temática e possibilitar o desenvolvimento de futuros trabalhos, pois não visamos abarcar sua totalidade nem encerrar o debate.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTI, Ana Claudia Dantas; BOTLER, Alice Miriam Happ. Razão instrumental no contexto da reforma administrativa em Pernambuco: como fica a participação cidadã? In: Ana Lúcia Felix dos Santos, Edson Francisco de Andrade, Luciana Rosa Marques (organizadores). **Políticas educacionais no estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições**. Recife: Ed. ANPAE, 2019.

DARDOT, P.; LAVAL. C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. 413 p.

LAVAL, Cristian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2019. 326 p.

MARQUES, Luciana Rosa. **Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás**. Educar em Revista,

Curitiba, v. 36, e 69772, p.1-19, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/69772>> Acesso em 03 de out. de 2020.

TREVISOL, Marcio Giusti; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. A incorporação da racionalidade neoliberal na educação e a organização escolar a partir da cultura empresarial. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 12, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/ex.reducaoemancipacao>>. Acesso em 01 de dez. de 2020.

VERGER, A. NORMAND, R. 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. 625- 646, jul. – set., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00599.pdf>.> Acesso em 01 de set. de 2020.