



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DEDC – CAMPUS I  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO GESTÃO E TECNOLOGIAS APLICADAS À  
EDUCAÇÃO (GESTEC)**

**ELISÂNGELA LOPES MARQUES**

**GESTÃO ESCOLAR EM REDE - UMA PROPOSTA DE ARTICULAÇÃO  
INTERSETORIAL PARA REDUÇÃO DA EVASÃO NO ENSINO MÉDIO EM  
SALVADOR-BA**

Salvador, BA  
2022

**ELISÂNGELA LOPES MARQUES**

**GESTÃO ESCOLAR EM REDE - UMA PROPOSTA DE ARTICULAÇÃO  
INTERSETORIAL PARA REDUÇÃO DA EVASÃO NO ENSINO MÉDIO EM  
SALVADOR-BA**

Trabalho de Conclusão Final do Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC) da Universidade Estada da Bahia (UNEB), em formato de Relatório técnico e plano executivo de intervenção, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Gestão da Educação e Redes Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Lessa.

Salvador, BA

2022

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**"GESTÃO ESCOLAR EM REDE - UMA PROPOSTA DE ARTICULAÇÃO  
INTERSETORIAL PARA REDUÇÃO DA EVASÃO NO ENSINO MÉDIO EM SALVADOR  
BA"**

**ELISÂNGELA LOPES MARQUES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação – GESTEC, em 22 de abril de 2022, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação pela Universidade do Estado da Bahia, conforme avaliação da Banca Examinadora:



Professor(a) Dr.(a) PATRICIA LESSA SANTOS COSTA

UNEB

Doutorado em Programa de Pós Graduação Em Ciências Sociais

Universidade Federal da Bahia



Professor(a) Dr.(a) CARLA LIANE NASCIMENTO DOS SANTOS

UNEB

Doutorado em Ciências Sociais

Universidade Federal da Bahia



Professor(a) Dr.(a) KÁTIA SIQUEIRA DE FREITAS

Ucsal - UCSAL

Doutorado em Educational Administration

The Pennsylvania State University

|   |                           |
|---|---------------------------|
| M357g   | MARQUES, Elisângela Lopes |
| GESTÃO ESCOLAR EM REDE: UMA PROPOSTA DE ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL PARA REDUÇÃO DA EVASÃO NO ENSINO MÉDIO EM SALVADOR-BA / Elisângela Lopes MARQUES. - Salvador, 2022.                             |                           |
| 229 fls : il.   |                           |
| Orientador(a): Patricia Lessa Santos Costa.   |                           |
| Coorientador(a): Carla Liane Nascimento dos Santos.   |                           |
| Inclui Referências  |                           |
| Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação - GESTEC, Campus I. 2022. |                           |
| 1.Evasão Escolar. 2.Gestão Escolar. 3.Intersectorialidade. 4.Políticas Públicas.  |                           |
| CDD: 371  |                           |

Dedico essa dissertação a meu companheiro de vida  
José Tadeu Neris Mendes.

## AGRADECIMENTOS

Ao astral superior, grande foco, vida do universo;

A minha amada avó Jacyra Santos Estevam e avô José Estevam do Carmo alicerces da minha existência e história;

A meu filhote, José Antonio, minha melhor obra; meu amor, sentido e direção na vida.

A minha mãe, minha força, apoio, cuidado e proteção sob as suas asas;

A meu companheiro José Tadeu Mendes, testemunha das lágrimas, sorrisos e projetos de vida;

A minha tia Alda, inspiração e exemplo de compromisso social e político, competência e sucesso profissional para todas as sobrinhas e sobrinhos. Referência para eu buscar na intersectorialidade caminhos para responder as agruras da gestão da escola pública de nível médio.

A minha professora orientadora Dra Patrícia Lessa pela leveza e amorosidade no processo desta etapa da minha formação acadêmica. As professoras, Dra. Carla Liane Nascimento pelo exemplo de garra e competência do lugar de mulher negra, gestora pública e intelectual no campo da educação e a Dra. Kátia Siqueira pela relevante produção acadêmica no campo da gestão escolar. Vocês são inspiração!

Aos meus amigos e amigas que sonharam esse sonho acadêmico junto comigo e outros colegas que compartilham a militância na educação e a defesa da sua garantia enquanto oferta pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciadas na integralidade, inclusão e diversidade. Estamos juntos!

As gestoras do Colégio Estadual Thales de Azevedo que me ensinaram e aquelas que caminhamos juntas na construção de um projeto de escola aprendente, democrática, plural, emancipatória, libertadora, integrada e articulada em rede: Elisabete Mioni, Teresa Cristina Neris, Maria Amélia Farias e Leida Baracat.

“ Não sou esperançoso por pura teimosia, mas por imperativo existencial e histórico.

Não quero dizer, porém, que, porque esperançoso, atribuo à minha esperança o poder de transformar a realidade e, assim, convencido, parto para o embate sem levar em consideração os dados concretos, materiais, afirmando que minha esperança basta. Minha esperança é necessária, mas não é suficiente. Ela, só, não ganha a luta, mas sem ela a luta fraqueja e titubeia. Precisamos da esperança crítica, como o peixe necessita de água despoluída.

Pensar que a esperança sozinha transforma o mundo e atuar movido por tal ingenuidade é um modo excelente de tombar na desesperança, no pessimismo, no fatalismo. Mas, prescindir da esperança na luta para melhorar o mundo, como se a luta se pudesse reduzir a atos calculados apenas, à pura cientificidade, é frívola ilusão. Prescindir da esperança que se funda também na verdade como qualidade ética da luta é negar a ela um dos seus suportes fundamentais. O essencial, como digo mais adiante no corpo desta Pedagogia da esperança, é que ela, enquanto necessidade ontológica, precisa de ancorar-se na prática. Enquanto necessidade ontológica a esperança precisa da prática para tornar-se concretude histórica”.

Paulo Freire.

*Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido.*

São Paulo: Paz e Terra, 2003.

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objeto de estudo o abandono escolar e admite a educação pública como política social fundamental para a superação das desigualdades

educacionais e as diversas formas de vulnerabilidades e exclusão de direitos. As consequências sociais e econômicas do abandono escolar se confirmam, historicamente, com a ampliação do percentual de adolescentes e jovens com baixa escolaridade, sem acesso à escola, sem trabalho e sem qualificação profissional. Estudos empreendidos nesta pesquisa apontaram que os motivos da exclusão escolar têm raiz em múltiplos processos de natureza individual e/ou coletiva e que enveredam pelas dimensões internas e externas a escola. Logo, as necessidades da juventude não são satisfeitas pela intervenção de uma política única, de modo que, um caminho para superar a fragmentação no interior das escolas seria a integração das diversas políticas sociais na solução do fenômeno do abandono escolar. Esse foi o pressuposto que mobilizou para a investigação científica, cujo objetivo exploratório foi o de compreender como as ações da gestão escolar, em articulação intersetorial, poderiam contribuir para a redução do abandono. A pesquisa, de natureza aplicada e abordagem qualitativa, teve como base o método histórico-crítico, que serviu como protocolo regulatório para a estratégia do estudo de caso. Esse desenho metodológico tomou como campo empírico uma escola pública estadual de nível médio, localizada em Salvador, Bahia. A pandemia Covid-19, além de ceifar a vida de milhões de pessoas no Brasil e no mundo, afetou profundamente a vida social, e no caso específico desta pesquisa, provocou alterações no protocolo e técnicas de coletas de dados. Contudo, foram reunidas informações de três tipos de fontes principais: (a) observações empíricas; (b) entrevistas com gestores; e (c) fontes documentais e bibliográficas. A análise dos dados coletados nas entrevistas e documentos acadêmicos-pedagógicos foi realizada com base na técnica da análise de conteúdo utilizando a ferramenta de nuvens de palavras para configurar o universo analítico encontrado. A investigação assumida conduziu para interpretações que indicaram uma gestão escolar imbuída na formação de parcerias para compartilhar compromissos e efetivar a educação enquanto política pública, contudo os resultados apontaram para a ausência de articulação que desse corpo aos mecanismos adotados de combate ao fenômeno caleidoscópico do abandono escolar. Nesse cenário, o produto desta pesquisa aplicada, proposta de gestão escolar articulada, em rede intersetorial, abre o caminho para perspectivas outras no modelo de gestão vigente e se insinua como via alternativa para a gestão das escolas públicas de ensino médio na Bahia.

**Palavras-chave:** Evasão Escolar. Gestão. Intersetorialidade. Políticas Públicas.

#### **ABSTRACT**

This research had school dropout as its object of study and admits public education as a fundamental social policy for overcoming educational inequalities and the various forms of vulnerability and exclusion from rights. The social and economic consequences of dropping out of school are historically confirmed by the increase in the percentage of adolescents and young people with low schooling, without school, without work and without professional qualifications. Studies carried out in this research pointed out that the reasons for school exclusion are rooted in multiple processes of an individual and/or collective nature that involve internal and external dimensions to the school. Therefore, the needs of youth are not satisfied by the intervention of a single policy, so that a way to overcome the fragmentation within the schools would be the integration of different social policies in the solution of the phenomenon of school dropout. This was the assumption that mobilized the scientific investigation, whose exploratory objective was to understand how the actions of school management, in intersectoral articulation, could contribute to the reduction of dropout. The research, of an applied nature and qualitative approach, was based on the historical critical method, which served as a regulatory protocol for the case study strategy. This methodological design took as an empirical field a state public high school, located in Salvador, Bahia. The Covid-19 pandemic, in

addition to claiming the lives of millions of people in Brazil and in the world, profoundly affected social life, and in the specific case of this research, it caused changes in the protocol and data collection techniques. However, information was gathered from three types of main sources: (a) empirical observations; (b) interviews with school principal; and (c) documentary and bibliographic sources. The analysis of the data collected in the interviews and pedagogical documents was carried out based on the technique of content analysis using the word clouds tool to configure the analytical universe found. The assumed investigation led to interpretations that indicated a school management imbued in the formation of partnerships to share commitments and to effect education as a fundamental public policy, however the results pointed to the absence of an articulation that gives body to the adopted mechanisms to combat the kaleidoscopic phenomenon of school dropout. In this scenario, the product of this applied research, a proposal for school management articulated in an intersectoral network, opens the way to other perspectives in the current management model and insinuates itself as an alternative way for the management of public high schools in Bahia.

**Keywords:** School Dropout – School Management – Intersectorality - Public policy  
**LISTA DE FIGURAS, QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E DIAGRAMAS**

## I - FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 01 – Tipologia das políticas sociais.....  | 33  |
| Figura 02 - Dimensões de sucesso da gestão escolar.....   | 60  |
| Figura 03 - Competências do gestor da escola pública no Brasil.....   | 61  |
| Figura 04 - Repertórios conceituais para apoiar a gestão escolar.....   | 62  |
| Figura 05 - Organograma das fontes de dados educacionais sobre evasão escolar....   | 68  |
| Figura 06 - Analfabetismo no Brasil entre a população acima de 15 anos (2019).....  | 74  |
| Figura 07 – Nuvem de palavras que expressam atividades internas realizadas no CETA e são consideradas como positivas .....  | 173 |
| Figura 08 – Nuvem de palavras que expressam atividades externas realizadas pelo CETA consideradas como positivas pelos docentes.....                                      | 174 |
| Figura 09 – Nuvem de palavras que expressam desafios internos que necessitam ser superados pelo CETA consideradas como negativas à sua gestão escolar.....                | 175 |
| Figura 10 – Nuvem de palavras que expressam desafios externos que necessitam ser superados pelos órgãos públicos pois impactam negativamente nas atividades do CETA ..... | 176 |
| Figura 11 – Nuvem de palavras que expressam ameaças externas que impactam negativamente nas atividades do CETA .....  | 178 |
| Figura 12 – Nuvem de palavras que indicam oportunidades externas que podem auxiliar no desenvolvimento das atividades do CETA .....                                       | 178 |
| Figura 13 – Nuvem de palavras que indicam o reconhecimento das fraquezas internas que impactam negativamente na atuação da gestão do CETA .....                           | 179 |
| Figura 14 – Nuvem de palavras que indicam as forças internas para o sucesso da atuação da gestão pedagógica do CETA .....   | 189 |
| Figura 15 – Nuvem de palavras que indicam a percepção de gestoras e ex-gestoras a respeito de aspectos positivos da gestão escolar.....                                   | 182 |
| Figura 16 – Nuvem de palavras que indicam a percepção de gestoras e ex-gestoras a respeito de aspectos negativos para da gestão escolar.....                              | 183 |
| Figura 17 – Nuvem de palavras que indicam a percepção de gestoras e ex-gestoras a respeito das características necessárias ao gestor escolar.....                         | 183 |
| Figura 18 – Nuvem de palavras que indicam como gestoras e ex-gestoras qualificam suas atuações frente a gestão escolar.....   | 184 |
| Figura 19 – Nuvem de palavras que indicam como gestoras e ex-gestoras desenvolvem com suas equipes pedagógicas a tomada para as atividades acadêmicas                     | 186 |
| Figura 20 – Nuvem de palavras que indicam a   |     |

compreensão de gestoras e ex gestoras sobre o conceito de democracia e seu uso na gestão escolar..... 188 Figura 21 – Nuvem de palavras que indicam parceiros internos e externos de gestoras e ex-gestoras no exercício de suas funções..... 189 Figura 22 – Nuvem de palavras que indicam ações desenvolvidas para reduzir índices de evasão escolar..... 190 Figura 23 – Nuvem de palavras que indicam as limitações da gestão escolar para redução da evasão dos alunos do CETA..... 191 Figura 24 – Nuvem de palavras que indicam parceiros da gestão escolar do CETA.... 194 Figura 25 – Nuvem de palavras que indicam vantagens de parcerias realizadas entre o CETA e órgãos das iniciativas pública, privada e do terceiro setor..... 195

## II - QUADROS

Quadro 01 – Diferenças entre políticas públicas (*politics*) e decisão política

(*politics*)..... 30

Quadro 02 – Políticas para a Educação Básica no Brasil..... 35

Quadro 03 – Características da administração à gestão escolar no Brasil..... 48

Quadro 04 - Paradigma multidimensional de administração da educação: dimensões analíticas e critérios de desempenho..... 55

Quadro 05 - Retrato holográfico do gestor da escola básica..... 64

Quadro 06 – Análise da atuação do Estado em quatro períodos diferentes - as últimas duas décadas do XX e o primeiro decênio do século XXI..... 106

Quadro 07 - Características das ações intersetoriais com foco em problemas de saúde pública no Brasil, realizadas e publicadas de 2001 a 2013..... 108

Quadro 08 - Delineamento da pesquisa..... 132

Quadro 09 - Enquadramento da pesquisa..... 134

Quadro 10 - Esquema Metodológico – Tratamento e análise de dados..... 142

Quadro 11 – Dimensões da gestão escolar no CETA a fim de fomentar a formação cidadã ..... 150

Quadro 12 – Evasão por nível escolar – 2016 a 2019 ..... 161

Quadro 13 – Planejamento convergente a partir das dimensões intra e extraescolar ..... 164

Quadro 14 – O dualismo da gestão do CETA - entre os métodos tradicionais e a democrático-participativo ..... 168

Quadro 15 - Ações da gestão escolar em parcerias intersetoriais ..... 201

Quadro 16 - Indicadores da qualidade da gestão em rede intersetorial ..... 212

## III - TABELAS

Tabela 01 - Taxa de evasão escolar entre os 100 países com maior IDH..... 68

Tabela 02 - Média de anos de escolaridade entre os países das Américas..... 69

Tabela 03 - Taxa de analfabetismo no Brasil. (%)..... 75

Tabela 04 - Pessoas de 15 a 17 anos de idade, por situação de escolarização, segundo as Grandes Regiões (%)..... 76

Tabela 05 - Taxa de escolarização entre 15 a 17 anos. (%)..... 76

Tabela 06 - Sujeitos da Pesquisa..... 139

Tabela 07 - Estratégia de levantamento de dados..... 140

Tabela 08 - Perfil sociográfico do aluno que abandona o CETA ..... 154

Tabela 09 – Alunos dos CETA que evadiram por turno e modalidade de ensino – 2016 a 2019 ..... 158

Tabela 10 – Relação entre matriculados e casos de abandono discente no CETA – 2016 a 2019 ..... 159

## IV - GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 01 - Total de matrículas da educação básica segundo a rede de ensino – Brasil – 2014 a 2018..... | 73  |
| Gráfico 02 – Taxa de crescimento de renda individual – 2014 a 2019 .....                                 | 74  |
| Gráfico 03 - Distorção idade/série em turmas do Ensino Médio – 2018.....                                 | 77  |
| Gráfico 04 - Distorção idade/série em turmas do Ensino Médio - Bahia – 2019.....                         | 78  |
| Gráfico 05 - Motivações para o abandono da escola .....  | 89  |
| Gráfico 06 – Matriculados no CETA – Ano e turno – 2016-2018 .....  | 153 |
| Gráfico 07 – Relação entre Abandono, Matrículas, Percentual de Abandono – 2016 a 2019.....               | 159 |
| Gráfico 8 – Percentual por idade dos alunos que abandonaram o CETA – 2016 a 2019 (%) .....               | 160 |
| Gráfico 09 – Auto-identificação por grupo étnico de origem – 2016 a 2019 .....                           | 160 |
| Gráfico 10 – Evasão por escola de origem .....   | 162 |
| Gráfico 11 – Motivo do abandono 2016-2019 .....  | 163 |

## V - DIAGRAMAS

|  |     |
|--|-----|
| Diagrama 01 – Ações para minimizar evasão no CETA .....  | 169 |
| Diagrama 02 - Modelo de gestão escolar articulado em rede intersetorial .....  | 203 |
| Diagrama 03 – Coordenação de Planejamento Integrado no modelo de gestão escolar articulado em rede intersetorial ..... | 205 |
| Diagrama 04 – Tripé de desempenho da gestão escolar articulada em rede intersetorial .....                             | 210 |
| Diagrama 05 - Fluxo teórico-conceitual de referência para análise de ação para a redução do abandono escolar .....     | 211 |

### LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

|        |   |
|--------|---|
| ACCS   | Ação Curricular em Comunidade e em Sociedade  |
| AC     | Atividade Pedagógica  |
| ASEAN  | Associação das Nações do Sudeste Asiático   |
| CEO    | <i>Chief Executive Officer</i>  |
| CIED   | Centro Integrado de Desenvolvimento Social  |
| CIEE   | Centro de Integração Empresa Escola   |
| DASP   | Departamento Administrativo do Serviço Público  |
| DNA    | Ácido Desoxirribonucleico   |
| ECA    | Estatuto da Criança e do Adolescente  |
| EG     | Entrevistas semiestruturadas com gestores   |
| ER     | Entrevistas semiestruturadas com a rede de parceiros  |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| IEL    | Instituto Euvaldo Lodi  |
| IBGE   | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| IDEB   | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  |

|            |  |
|------------|--|
| IDH        | Índice de Desenvolvimento Humano                                       |
| INEP       | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| LDB        | Lei de Diretrizes e Bases da Educação                                  |
| MG         | Minas Gerais   |
| MOBRAL     | Movimento brasileiro de alfabetização                                  |
| NEET       | <i>Not in Education, Employment and Training -</i>                     |
| OCDE       | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico              |
| ONG        | Organização não governamental  |
| ONU        | Organização das Nações Unidas  |
| OIT        | Organização Internacional do Trabalho                                  |
| OP         | Observação participante  |
| PB         | Pesquisa bibliográfica   |
| PIBID      | Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência                |
| PD         | Pesquisa documental  |
| PDE        | Plano de Desenvolvimento da Educação                                   |
| PDE Escola | Plano de Desenvolvimento da Escola                                     |
| PNAD       | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio                             |
| PNUD       | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                      |
| PPP        | Projeto Político Pedagógico  |
| PSE        | Programa Saúde na Escola   |
| TCU        | Tribunal de Contas da União  |
| PSAE       | Pesquisa sobre Abandono Escolar/                                       |
| SGE        | Sistema de Gestão Escolar  |
| SUS        | Sistema Único de Saúde   |
| UCSAL      | Universidade Católica do Salvador                                      |
| UFBA       | Universidade Federal da Bahia  |
| UNEB       | Universidade do Estado da Bahia  |
| UNESCO     | Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura         |
| UNICEF     | Fundo das Nações Unidas para a Infância                                |
| UPT        | Universidade para Todos  |
| VVOB       | Agência para Educação e Desenvolvimento                                |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 15  |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA</b> .....  | 27  |
| 1.1 Educação – Direito Essencial.....   | 28  |
| 1.2 Políticas Públicas – Discussões Conceituais.....  | 29  |
| 1.3 Políticas Educacionais no Brasil - Marcos Legais.....   | 34  |
| 1.4 A Educação Pública no Brasil como Política Social.....  | 39  |
| <b>2. A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL</b> .....  | 45  |
| 2.1 Os Modelos Históricos da Gestão Escolar Pública no Brasil.....  | 47  |
| 2.2 Gestão Escolar e Rede de Colaboração e Cooperação.....  | 55  |
| 2.3 Perfil do Gestor Escolar no Brasil.....   | 58  |
| <b>3. EVASÃO ESCOLAR - DESAFIO PERSISTENTE NA EDUCAÇÃO NACIONAL</b> .....   | 66  |
| 3.1 A Evasão Escolar em Perspectiva no Brasil.....  | 67  |
| 3.2 A Escola: Lócus do Abandono.....  | 78  |
| 3.2.1 A Forma, a Organização e a Instituição Escolar: modelo do abandono.....   | 79  |
| 3.2.2 Efeito escola no abandono.....  | 82  |
| 3.2.3 A gestão da educação e a eficácia no abandono escolar.....  | 86  |
| 3.3 A Dinâmica da Evasão Escolar – Desafios à Permanência na Escola.....  | 88  |
| 3.4 A Importância de Permanecer na Escola.....  | 94  |
| <b>4. PERSPECTIVAS DA GESTÃO ESCOLAR E A INTERSETORIALIDADE - UM NOVO PARADIGMA</b> .....   | 97  |
| 4.1 Intersetorialidade: Historicidade e Conceito.....   | 98  |
| 4.2. Intersetorialidade em outros campos da iniciativa pública .....  | 105 |
| 4.2.1 Intersetorialidade na assistência social e a saúde.....   | 105 |
| 4.2.2 Intersetorialidade e educação: articulação possível.....  | 114 |
| 4.3 Intersetorialidade e Gestão Escolar.....  | 115 |
| 4.4 Intersetorialidade e Evasão Escolar.....  | 128 |
| <b>5. CAMINHOS DA PESQUISA: DESVENDANDO OS MEANDROS DA EVASÃO ESCOLAR E SUAS INTER-RELAÇÕES COM A GESTÃO E INTERSETORIALIDADE</b> ..... | 131 |
| 5.1 Delineamento da Pesquisa .....  | 131 |
| 5.2 Natureza e Abordagem da Pesquisa .....  | 133 |
| 5.3 Pesquisa Bibliográfica e Documental.....  | 134 |
| 5.4 Estrutura Teórica para o Estudo de Caso.....  | 135 |
| 5.4.1 A unidade-caso.....   | 137 |
| 5.4.2 Critérios de inclusão e exclusão.....   | 138 |
| 5.4.3 Os sujeitos da pesquisa.....  | 138 |
| 5.4.4 Coleta de dados.....  | 139 |
| 5.5 Estrutura Teórica para Análise dos Dados.....   | 141 |
| 5.5.1 Tratamento, análise e interpretação dos dados.....  | 141 |
| <b>6. PROPOSTA DE REDE DE ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL NA GESTÃO ESCOLAR</b> .....   | 144 |
| 6.1. Unidade Escolar de Estudo: Características e Estratégia de Gestão Escolar no Ambiente Estudado .....                               | 146 |
| 6.1.1 A formação dos quadros gestores do Thales de Azevedo: práticas isoladas e vivências e a busca pela intersetorialidade .....       | 149 |
| 6.1.2 O perfil dos alunos do  |     |

|  |     |  |     |
|--|-----|--|-----|
| <i>CETA</i> .....  | 155 | 6.1.3 <i>Quem são os alunos que abandonaram o CETA entre o período de 2016 a 2019</i> .....                        | 156 |
| .....  | 156 | 6.2  |     |
| Plano para Inclusão do Colégio Estadual Thales De Azevedo em um Modelo Intersetorial ..... | 164 | 6.2.1 <i>A escuta da comunidade escolar para apresentar o modelo intersetorial</i> .....                           | 161 |
| .....  | 161 | 6.2.1.1 <i>Avaliação institucional</i> .....   | 172 |
| .....  | 172 | 6.2.1.2 <i>Análise SWOT</i> .....  | 176 |
| 6.3 <i>A Fala de Gestores e ex-Gestores</i> .....  | 181 | 6.3.1 <i>Percepção dos gestores sobre a gestão escolar do CETA</i> .....   | 181 |
| .....  | 181 | 6.3.2 <i>Percepção dos gestores do CETA sobre os modelos de gestão escolar</i> .....                               | 186 |
| .....  | 186 | 6.3.3 <i>Percepção dos gestores do CETA sobre a evasão escolar</i> .....   | 190 |
| .....  | 190 | 6.3.4 <i>Percepção dos gestores do CETA sobre parceria com órgãos públicos, privados e do terceiro setor</i> ..... | 193 |
| 6.4 <i>Rede de Articulação Intersetorial para Redução da Evasão</i> .....                  | 196 | 6.4.1 <i>Modelo de Gestão Escolar em Rede Intersetorial: layout de parceria</i> .....                              | 199 |
| .....  | 199 | 6.4.2 <i>Coordenação de Planejamento Integrado (CoPI)</i> .....  | 204 |
| .....  | 204 | 6.4.3 <i>Potencialidades do modelo</i> .....   | 208 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 214 |  |     |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 218 |  |     |

## INTRODUÇÃO

Das muitas questões que se impõe a oferta de qualidade na educação pública brasileira, pode-se citar uma multiplicidade de fatores críticos que em um amplo arco de flexão verga desde a carência de recursos para alimentação escolar até a aquisição de bens e equipamentos pedagógicos necessários às múltiplas práticas das áreas de ciências naturais, matemática, ciências humanas, códigos e linguagens, passando pela constante falta de manutenção nos prédios e locações escolares até a escassez de profissionais de educação e reduzida valorização profissional dos docentes em razão dos baixíssimos salários a quase nenhuma formação/atualização em serviço proporcionada pelos entes federados municipais e/ou estaduais.

Não obstante, as dificuldades práticas oriundas da quase ausência de uma política educacional para a formação de gestores escolares resultam em realidades educacionais (oferta, acesso e resultados) diversas no território nacional, em um espectro tão variado quanto infinito, dada a precarização dos profissionais que ocupam o cargo de administração/gestão das escolas públicas brasileiras. Nesse sentido, fica evidente para os estudiosos da educação os entraves que condicionam a educação brasileira aos piores resultados em avaliações externas e internas.

Contudo, por mais paralisantes que sejam os problemas e sintomas resultantes das

políticas educacionais para a educação básica no país, aqui se observa a evasão escolar, ou seja, o abandono da escola, como expoente máximo do reflexo do achatamento das políticas públicas para a superação das desigualdades sociais e ampliação da renda em meios populares no nosso país. O custo social da negação da oferta de uma escola de qualidade socialmente referenciada espelha-se na precarização das juventudes e na alta taxa de desempregados e desalentados em nosso país.

Termos como desistência, abandono e evasão escolar são comumente pronunciados e compreendidos, por gestores escolares, como sinônimos de um complexo enredo de “saída do estudante, sem conclusão, seja qual for o motivo”. Pretende-se aqui, portanto, analisar a situação em que a evasão escolar começou a emergir e, não menos significativo, desvendar os impactos desse fenômeno na escola e fora dela, sobretudo no mundo globalizado, situado em meio a poderosas forças tecnológicas capazes de reinventar os processos e a organização social seja da educação, do trabalho ou do mundo contemporâneo.

17

Nessa direção, o estudo aqui apresentado está inserido em um contexto social marcado por políticas públicas no âmbito da educação com sequelas do descobrimento, passando pelo Brasil colônia, o período de ditadura militar e o processo de redemocratização brasileiro. Trata-se, portanto, de uma forma de compreender o fenômeno da evasão escolar através de uma sistemática que engloba a política, a economia, a condição da sociedade capitalista, a desigualdade social, emprego e renda e a escola aparelhada pelo Estado.

Um olhar horizontal para a evasão escolar pode insinuar que estamos diante de pontos desconexos em razão das múltiplas justificativas apresentadas por estudantes para o abandono da escola. Contudo, um modelo de análise humano, para além das dicotomias cartesianas, pode ser um potencial para propiciar a conexão desses pontos. Assim, mesclar diferentes perspectivas, as conjunturas históricas e as especificidades da sociedade contemporânea, talvez, fazendo a ligação entre a história, a política, a economia seja o caminho para a síntese, a fim de uma compreensão abrangente deste fenômeno, cujo objetivo justificado é não deixar nenhum jovem para trás, ou seja, fora da escola.

É sabido que a escola não se isola do meio em que ela faz parte e, assim, os processos de precarização da vida sócio-econômica-cultural da qual a juventude está submetida do lado de fora da escola saltam os muros e se estabelecem no interior do espaço da educação formal. Nesse sentido, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2011, informam que dos alunos levados a deixar a escola, 70,2% o fizeram entre o 7º ano do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, cujas causas de desistência são oriundas de múltiplas motivações e padrões. Os sujeitos que evadem o fazem por motivações diversas ligadas as suas resistências cotidianas que os impelem, por exemplo, à busca do emprego e renda como condição de sobrevivência, antes mesmo de adquirirem a formação necessária e adequada ao

ingresso no mundo do trabalho.

Paro (2018), em uma crítica a estrutura da escola, reflete que em termos de política educacional, nada supera em gravidade o enorme atraso técnico-científico que se registra na prática diária de nossa escola básica, condicionada pela inadequação da estrutura da escola à educação como direito à cultura e a urgência de sua superação tanto em termos didáticos, curriculares e organizacionais, quanto na maneira de tratar a comunidade escolar em geral.

Da experiência docente, o que me move na compreensão da evasão escolar é que, não raro, surpreendia-me com as motivações dos estudantes em deixar a escola. As explicações na maioria das vezes eram fornecidas pelos colegas da turma, que residiam próximos e, portanto, testemunhavam esse abandono. Ao longo do ano, vários estudantes iam ficando para trás, mesmo com o nosso envio de mensagem de apelo para que retornassem à escola. Nessas

18

mensagens explicitamente demonstrávamos a flexibilidade que tínhamos quanto a notas e justificativas de ausência, inúmeras vezes, sem nenhum resultado. O corpo docente se via aflito e atado na expectativa de atuação da rede estadual de educação. Para além desses esforços, compreendemos a amplitude do problema que está relacionado com uma estrutura de sociedade eminentemente desigual, na qual contingentes relegados a uma condição sub cidadã, tem o desafio da formação educacional e participação política eminentemente dificultados por uma gama das chamadas externalidades negativas que compõe o cenário perverso. O baixo capital social de apoio, a dupla ou tripla jornada, as dificuldades de transporte, a falta de infraestrutura no bairro, a ausência de equipamentos e acesso a rede de internet, dentre outros fatores.

Os números do IBGE (2011) ratificavam nossas preocupações, visto que o custo social do abandono da escola e ao longo dos anos a sua repetição se constitui em consequências adversas tangíveis e intangíveis para a qualidade de vida de parte considerável da sociedade que tem na oferta pública da educação a sua única oportunidade de inserção à sociedade de produção e consumo, por um lado e à cidadania em seu aspecto mais amplo, reproduzindo o quadro geral de desigualdades.

Posteriormente na função de gestora escolar, não foi possível eliminar as manifestações do descontentamento pela dificuldade da manutenção do estudante na escola, requisito cada vez mais indispensável à promoção social, emprego e renda. A questão permaneceu incômoda na perspectiva do jovem, mas também, na perspectiva do docente. Na medida em que a permanência de professores na escola, se dá pela atenção ao estudante. A evasão escolar causa redução no número de turmas de uma unidade escolar, como também, reduz o número de postos de trabalho do professor/a. A evasão escolar, nesse viés, implica em excedência de docentes e, em muitos casos, fechamento de escolas.

Essa vivência profissional ocorre em um cenário marcado por tensões socioeconômicas com discursos marcados por grandes contradições entre fatores importantes para o desenvolvimento econômico e as necessárias ações sociais, sobretudo voltadas para a educação. O princípio da racionalidade, que busca o máximo da eficácia e o mínimo de recursos empenhados tem terreno amplo para fazer valer as medidas tomadas por interesses tanto econômicos quanto políticos, que trocam qualidade por quantidade.

O tema de pesquisa aqui desenvolvido parte, portanto, de uma inquietação de décadas, fala-se dos primeiros 20 anos do século XXI, seja na condição docente, em turmas da educação básica – Fundamental II e Ensino Médio – seja em cargo de gestão escolar desses

19

mesmos ciclos de escolaridade. Ambas as posições me puseram no front desse grave problema da educação no Brasil e no mundo que é a evasão escolar.

A educação não é privilégio (TEIXEIRA, 1968). Essa compreensão se materializa a partir da Constituição Federal CF/1988, art.6º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.287/2001), entre outros documentos jurídicos que fazem ecoar a percepção de como a educação é imprescindível quando se pretende reverter as desigualdades existentes entre as classes sociais, étnicas e de gêneros em nosso país

Todavia, os resultados educacionais não são alentadores e sinalizam grandes desafios e dilemas, amplamente discutidos, mas carentes de resolução. E, dentre eles chama atenção - principalmente pela percepção do fator educação como ingrediente necessário à redução das já mencionadas desigualdades sociais -, o abandono da escola entre estudantes do ensino médio no Brasil.

É no cenário de escola de ensino médio, na cidade de Salvador - Bahia, focado em estudantes com perfis marcados por idas e vindas, excesso de faltas, repetência, desengajamentos, desistência recorrente e abandono é que essa pesquisa se insere e propõe problematizar a relação entre a gestão e a evasão escolar.

O contexto escolar a que me refiro é caracterizado por uma escola inaugurada em 1997, de porte especial, com 17 salas de aula, laboratórios de química, física e biologia, sala de informática, sala de dança, auditório, espaço polivalente e quadra poliesportiva situada em bairro de classe média, na orla da cidade de Salvador. O perfil dos docentes desta unidade escolar é formado por 15% de licenciados 60% de especialistas, 20% de mestres e 5% de doutores que, historicamente teve como parte da comunidade escolar um público formado por estudantes oriundos das escolas privadas de diversos bairros da capital.

Ao longo de muitos anos, os docentes atribuíam a bagagem intelectual trazida por esses estudantes, egresso do sistema privado, o sucesso escolar nos três anos do Ensino Médio

e a aprovação nas universidades públicas federais e estaduais da Bahia. Como consequência da qualidade da educação ofertada a unidade escolar obteve considerável reconhecimento da comunidade soteropolitana, que ano após ano, enchem as salas de aula nos três turnos de oferta.

Contudo, a conjuntura política e socioeconômica do século XXI mudou, novas políticas sociais foram introduzidas e, com esse novo contexto a comunidade também se modificou, e nos dias atuais a escola atende a várias classes, de vulneráveis sociais, beneficiários de bolsa-família a classe média que vê na escola pública a oportunidade de

20

usufruir das cotas sociais para o acesso ao ensino superior. Com a mudança do perfil de origem dos estudantes, muitos docentes passaram a creditar no capital cultural a razão da permanência e do sucesso no percurso escolar.

Em todas as falas dos docentes e pedagogos, sempre permanecia uma interrogação quanto ao impacto ou papel da escola na formação desses estudantes, como também, para aqueles que não apresentavam o sucesso escolar esperado. E os que repetem ano a ano? E os que abandonam? Qual papel, a instituição escola, desempenha na vida acadêmica de seus estudantes?

Por vários momentos, nas reuniões de gestão dentro da escola, a discussão sobre o papel da família e o capital social dos estudantes vinha à tona tornando-se um ponto de atenção com um significado relevante no contexto dos estudantes com alta taxa de reprovação e distorção idade-série, sobretudo quando se passou a quantificar a evasão escolar e a se constatar a amplitude do impacto da evasão escolar sobre esses estudantes.

Essa mensuração impôs a busca de esclarecimentos tanto na literatura especializada, quanto nas horas de atividade pedagógica (AC) com o corpo docente e gestor, na tentativa de poder auxiliar de alguma forma na redução dessa oscilação, entre o fluxo da matrícula e o refluxo do abandono, antes do término do ano letivo.

Nessa perspectiva, as tantas vivências, sejam aquelas em sala de aula ou de gestora, marcada por leituras, consultas aos colegas, gestores e ex-gestores, levaram à crença e posterior validação da importância de situar o fazer da gestão pedagógica escolar em um lugar aberto, flexível, intersetorial, capaz de construir uma resposta de impacto social, na medida em que essa pudesse extrapolar questões meramente simbólicas e reflexivas, capaz de envolver a escola e seus entes parceiros, com discussões fecundas e programas exequíveis, a fim de reduzir as taxas de abandono escolar.

E assim, passamos a desenvolver ações junto a parceiros de outras instâncias organizacionais, em um processo contínuo, colaborativo e em rede e, assumimos essas práticas como o “fator escola” - a articulação intersetorial, aqui tido como fator central de

estudo.

Todas as tratativas foram ocorrendo na perspectiva de novos arranjos de trabalho, distintos daqueles desenvolvidos em sala de aula, de forma aleatória sem que houvesse um compromisso em registrar os efeitos e/ou impactos dessas ações nos dados sobre evasão escolar. Mas, reconhecidamente, consistiram em atividades que os mais vulneráveis, aqueles com distorção idade-série e os com casos de repetência, participavam ativamente.

21

O despertar para a essa pesquisa se justifica e possui pertinência, pois vislumbra na e para a gestão da escola pública de ensino médio, uma prática social cujas perspectivas e intervenções pretendem, parafraseando Lima Jr. *et al* (2012), “efeito de uma racionalidade outra, [...] na qual o papel de cada sujeito, a partir de sua condição participativa e de autonomia, desempenha uma função fundamental”. Nesse sentido, o resultado local, é a principal ambição desse trabalho.

Portanto, é na atuação e vivência profissional salpicado e enxovalhado pelos respingos externos à escola, que surgiram as dúvidas transformadas em problema de pesquisa para uma investigação mais apurada: um modelo de gestão escolar com foco em mecanismos de articulação intersetorial poderia reduzir taxas de evasão no ensino médio público estadual?

Com o intuito de responder à pergunta investigativa, foram feitas conexões a partir de um objetivo principal, norteador: Investigar em que medida as ações da gestão escolar articuladas entre setores públicos, privados e terceiro setor, em uma escola do ensino médio da rede pública estadual em Salvador, contribuem para a redução da evasão escolar.

E, na busca de definições mais concretas da pesquisa, envolvendo os principais atores escolhidos e apontados no parágrafo acima, outros objetivos específicos, foram conectados à estratégia metodológica, para o percurso da investigação: circunscrever a partir da literatura disponível os conceitos teóricos, no âmbito educacional relativos à intersetorialidade, gestão e evasão escolar; investigar as principais relações já identificadas por gestores e ex-gestores de escolas públicas estaduais de Salvador, sobre as principais causas da evasão e a implementação das possíveis ações articuladas pela gestão no combate à evasão escolar; e apresentar uma proposta de Gestão Educacional em Rede Intersetorial para a redução de evasão escolar no ensino médio da rede pública estadual em Salvador.

Para esclarecer acerca dos pressupostos teóricos e metodológicos, esta pesquisa, no primeiro momento, se fundamenta em diferentes perspectivas teóricas, sem pretender esgotar as análises dos documentos legais que amparam a gestão escolar nos aspectos da promoção da permanência e redução das taxas de evasão, assim como, também, apresenta panorama de estudos e pesquisas nacionais e estrangeiras que formam o acervo das teorias histórico pedagógicas e organizacionais para fundamentar ações possíveis à governança e ao

ajuntamento intersetorial.

O aporte teórico observa os mecanismos legais existentes de combate à evasão escolar, no nível de sistema de ensino estadual, conforme as previsões legais contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), enunciado do Art.206, inciso I e Art. 208, §3º, da Constituição

22

Federal de 1988, que contém dispositivos no sentido de sua obrigatória criação. (BRASIL, 1988; 1990; 1996), além dos Planos Nacional de Educação (PNE, 2014) e Plano Estadual de Educação (PEE, 2015)

Recorreu em vários momentos o apoio a estudos que descrevem descobertas substantivas sobre influências na taxa de evasão. Ressaltando ainda que um corpo crescente de pesquisas vem discutindo a evasão escolar sob aspectos diversos, como o perfil dos estudantes em risco de evasão, os fatores de risco para a evasão e, ainda, a evasão como culminância de um processo dinâmico e cumulativo do afastamento da escola. (KUENZER, 2009; CORTI e FREITAS, 2010; 2014; LIMA, 2017).

O abandono não é algo que ocorre em um único ponto no tempo. O desligamento pode começar logo no ensino fundamental, quando os alunos deixam de se envolver nos aspectos acadêmicos ou sociais da escola; há um distanciamento da família, indisciplina, baixo desempenho em tarefas, o que muitas vezes leva a frequentes ausências, retenção de notas e repetidas transferências para outras escolas. Estudos norte-americanos abordam a evasão desde seus primeiros sintomas, denominado absenteísmo, baixo engajamento nas atividades e baixo rendimento escolar, de acordo com Balfanz (2016).

Reconhecidamente há uma multiplicidade de pontos de atenção para a questão da evasão escolar, nesse sentido, os estudos de Lima (2017), Kuenzer (2009) e Krawczyk (2009) serviram para identificar o perfil, o diagnóstico e classificação do risco de evasão com vistas a nortear a análise das taxas de evasão.

Considerando o entendimento da existência de uma gestão escolar submetida à lógica operacional, aqui, busca-se agregar aquela que sinaliza para emergência de novos laços e arranjos sociais, ancorada e avaliada por critérios de relevância e efetividade e constitui potencial agente promotor da consciência individual e emancipação humana, trazendo à tona as ideias de Drucker (1988), Sander (1995), Lima Jr., Novaes, e Hetkowsky (2012), Fialho (2012) e Novaes (2014) com a intenção de situar a administração educacional pública como (e imerso em) um sistema complexo, multidimensional.

A pesquisa apresenta a gestão escolar “fora da caixa”, sem desprezar os marcos legais constitutivos, expondo os desafios da complexidade dos sistemas educacionais e das correntes político-pedagógicas existentes, numa espécie de prenúncio para o atendimento das demandas

da comunidade, numa alusão às ideias de Novaes (2006), longe do pragmatismo, dos modelos cartesianos, hierarquizados e centrados no poder – situação que não é novidade nos debates contemporâneos.

A partir dessa compreensão, busca ancoragem também nos estudos de Kissler e Heidemann (2006), assim como Magalhães, Lima Jr e Almeida (2012) auxiliares na análise da gestão pública de ensino na perspectiva da governança, inspiração para novas modelagens cognitivas; Barroso *et al* (2002), Carneiro e Costa (2002) e Sposati (2006) sequenciam na formulação de conceitos e percepção de um arranjo intersetorial de articulação em rede, com operacionalização em nível territorial com entes partícipes dinâmicos, autorais, nas esferas públicas, privadas em caráter plural.

Para alicerçar a pesquisa, foi feita a escolha de uma trilha metodológica de caráter qualitativa não probabilística, para o atendimento ao problema central, motivador do trabalho e atingimento do seu principal objetivo. Essa opção exigiu o recurso de dois métodos, o histórico, para cuidar dos aspectos relativos às questões conceituais e ao cenário descritivo da evasão escolar; e o do estudo de caso que recorre aos dados obtidos na investigação teórica, com os obtidos no plano da operacionalidade empírica e da parceria intersetorial pretendida, entrelaçando a estrutura que envolve a natureza do fenômeno.

O primeiro permitiu um enfoque nas experiências e resultados com o tema, historicamente registrados. Já o outro possibilita uma operacionalização da pesquisa em direção a manter uma ação, com um problema coletivo cuja resolução envolva vários participantes de modo cooperativo ou participativo. Conforme sinaliza Gatti (2012, p. 24-25) a pesquisa procura assegurar procedimentos que interajam entre a investigação e a ação, desenvolvendo teorias e fundamentos, mobilizando conhecimentos para compreender situações e assim “[...] criar novos modos de ação”.

Com esta escolha, a natureza empírica da pesquisa se apresentará de forma articulada entre a fundamentação teórica, de modo que, os dados de campo coletados sejam tensionados e contrastados com as concepções descritas na literatura. Esta predileção objetiva empregar abordagem teórico-metodológica não probabilística visto que por razões relacionada à quantidade de professores, alunos, gestores e parceiros potenciais - a seleção destes indivíduos e a amostra se resume de forma intencional àqueles disponíveis.

Embora não permita a generalização das informações, a amostra não probabilística pela especificidade local pode ser capaz de permitir para o lócus de análise, a compreensão de ensinamentos heterogêneos, cada um podendo ser aplicado ao ambiente de pesquisa e provavelmente não a todas as unidades de ensino em sua totalidade. Destarte, permite analisar o estabelecimento da intersetorialidade, como mecanismo alternativo de gestão, influenciado

por políticas voltadas para a promoção da permanência e para mitigar as questões relativas a evasão escolar.

24

A unidade escolar, portanto, nesse trabalho é *locus* específico e empírico de desenvolvimento e aplicação do trabalho. Nela estão direta e indiretamente inseridos os sujeitos, cujos fazeres constituem objetos da pesquisa: jovens em situação de risco de evasão, regularmente matriculados em escola pública estadual (grande porte) na cidade de Salvador, gestores escolares e agentes dos variados setores públicos e privados com ações potenciais para atendimento, acolhimento e proteção dos estudantes situados neste território identitário.

Para a compreensão deste universo multifacetado e complexo, um caminho sem previsibilidade, mas claramente tortuoso que careceu de uma bússola para as necessidades da jornada, e tornar a pesquisa uma tecitura de diversos saberes, em um processo que pode ser usado na formação do conhecimento. Nesse sentido, a investigação recorreu além dos atores envolvidos, a uma bibliografia produzida por autores e pesquisadores, para desvelar a questão de pesquisa e atender aos seus objetivos, como: Paro (1986), Garcia (1991), Sander (1995), Drucker (1998), Fortuna (2000), Lima (2003) Amorim (2007) e Pimenta et al (2016), cujas obras permitiram informações sobre a gestão na dimensão da educação.

As informações acerca de políticas públicas e gestão da educação foram obtidas em Abramowicz; Moll (2003), Brooke; Behring, Boschetti (2007) Soares (2008), Oliveira (2008), Cordioli (2014), Santos et al (2014), Novaes et al (2017), Amorim et al (2017) cujas análises contribuíram para elucidar, direta e indiretamente aspectos relacionados à formação de gestores cujas ações operacionais na condução do processo de gestão escolar, podem impactar nas decisões voltadas diretamente para a qualidade, eficiência e eficácia do ensino, na da dimensão pedagógica e no próprio tema evasão escolar.

Os aspectos relacionados às atividades voltadas para a interdisciplinaridade, na agenda das políticas públicas da educação, o impacto na formação de capital humano sociocultural, foram respaldadas nas ideias de Junqueira (1997), Inojosa (2001), Elias (2000) Teixeira (2005), Arendt (2007), Monnerat et al (2014), Clímaco; Loureiro (2013), Habermas (2000), Bourdieu (2015), cujas percepções auxiliaram a respaldar a intersectorialidade como possibilidade à implementação das políticas setoriais, cuja efetividade se manifesta/operacionaliza em articulação, entre organizações governamentais, setor privado, terceiro setor e entre essas e a sociedade civil.

A compreensão do pensamento dos autores citados possibilitou em um primeiro momento a operacionalização da atuação como gestora e cruzar as ideias obtidas na literatura, para a análise das falas captadas nas entrevistas, apresentadas em cinco tópicos. No primeiro, que contém os fundamentos teóricos e destaca os aspectos relacionados à política para

que amparam as políticas, desenvolvidas ao longo dos anos, para normatizar a gestão escolar pública brasileira, os modelos derivados e as características que assumiu no contexto escolar. O segundo tópico, também usa um lastro teórico para centrar assunto na gestão escolar e sua íntima relação com a evasão escolar, seja pela condição de formação do gestor, pela conflituosa percepção do envolvimento com o interesse social, escassa informação quanto à possibilidade da educação em rede capaz de viabilizar a qualidade e desenvolvimento do capital cultural, reduzindo a evasão escolar e, cujos resultados impactam diretamente no enfrentamento desse fenômeno. E, dando sequência à discussão, o segundo tópico apresenta ainda a gestão escolar como política intersetorial para redução da evasão escolar. No terceiro tópico são apresentados os desafios persistentes do abandono da escola no Brasil e no mundo com a intenção de, através de dados, colocar a evasão escolar em perspectiva para identificar determinantes que atuam sobre a manutenção e/ou ampliação desse fenômeno.

O arcabouço teórico utilizado na pesquisa entrelaçada com a pesquisa documental possibilitou a construção do perfil do estudante que abandonou a escola no período de 2016 a 2019 e permitiu construir indicações sobre múltiplos fatores que influenciam a juventude a abandonar a escola. De antemão, a revelação que o abandono, mais do que um evento – uma mudança de status do aluno/a no Sistema de Gestão Escolar (SGE) – é resultado de um processo, salientou a condição de vulnerabilidade cultural e socioeconômica a que estão submetidos os estudantes da escola pública e, que implicam em reprovação, na alta distorção idade-série e em amplo espectro de problemas que a escola e a política pública setorial não oferecem avanço na redução das taxas de evasão escolar.

A abordagem intersetorial, cuja atuação proposta é tratada no quarto item da pesquisa, de abrangência integral e ecossistêmica, é apresentada a partir de sua análise histórica, com uma atuação já reconhecida em outros campos, como no sistema da assistência social e saúde no sistema nacional público, também possui experiências de significativa importância no cenário nacional, no campo da educação da iniciativa pública.

Contudo o uso na educação – difere da experiência da utilização na dimensão da saúde pública –, pela inexistência de um sistema federativo integrado, visto que a existência sistêmica educativa ocorre em modelos locais (estados e municípios). Apesar dessa ausência de integralidade, algumas políticas públicas foram desenvolvidas no âmbito da educação pública, em parceria com escolas públicas, notadamente no Rio de Janeiro e São Paulo promovendo a articulação intersetorial, bem como o programa Brasil Educar tem reconhecimento pela forma como promoveu a articulação com ministérios e secretarias de estados e municípios.

O quinto tópico apresenta o percurso metodológico, recorrendo ao cuidado especial com o necessário distanciamento da pesquisadora, a fim de minimizar os impactos de sua atuação empírica no ambiente estudado. Assim, foram escolhidas duas ferramentas metodológicas possíveis.

A primeira foi a adoção do método histórico, como protocolo regulatório, para auxiliar no estudo exploratório de estudo de caso, que permitiu a investigação de um fenômeno em tempo real, com o recurso de múltiplas fontes, possibilitando assim testar as teorias existentes e validar as hipóteses acerca do objeto estudado. Com base nessa perspectiva, a pesquisa recorreu ainda à técnica de entrevista e análise não probabilística, para a obtenção de dados e informações em fontes primárias e bibliográficas.

O conteúdo exposto no quarto tópico, que trata da unidade escolar de estudo, apresenta as características e estratégias de gestão desenvolvidas ao longo dos anos. Para isso aplicando questionário semiestruturado que possibilitou análise das falas obtidas, assim como destacar o modelo intersetorial proposto, para dotar a gestão escolar de condições para o controle da evasão escolar.

A pesquisa apresentada, de caráter exploratório qualitativo apresenta esta proposta de intervenção na gestão escolar de escola pública estadual do Estado da Bahia, pela intersetorialidade como estratégia de gestão para o controle de índices de evasão, destacando as políticas públicas para o setor educacional da escola pública e as propostas existentes para o controle da evasão escolar e apresentar o envolvimento de múltiplos atores como via a reestruturação das ações.

Cabe aqui demarcar o impacto gerado pela pandemia denominada Covid-19 causada pelo vírus Sars-cov-2. Essa emergência sanitária iniciada na China no final do ano de 2019, chegou ao Brasil em fevereiro de 2020 e março de 2020 na Bahia. Com a identificação dos casos e morte em território nacional, os Estados da federação foram adotando ações de controle da pandemia e, entre outras medidas, o fechamento de escolas públicas e privadas foi adotado pela imposição do distanciamento social como principal mecanismo de prevenção a infecção.

Essa condição de ausência de aulas durante todo o ano de 2020 trouxe para essa pesquisa a contingência da busca de novas ferramentas de coleta de dados para que nesse contexto fosse dada atenção aos protocolos sanitários que todas as instituições públicas e privadas, em especial as escolas, tiveram que adotar. Mas, sobretudo, o fechamento das escolas em razão da pandemia trouxe, segundo dados da Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), implicações para o alargamento das desigualdades educacionais, no Brasil

e no mundo, sobremaneira nas camadas sociais mais vulneráveis que já somatizavam o efeito da baixa qualidade social das escolas.

Não obstante, em um cenário de maior empobrecimento dessa parcela da população por perda de empregos, renda e suporte biopsicossocial, a hipótese dessa pesquisa que tem a intersectorialidade como estratégia para prevenção da forte tendência para a evasão escolar, tornou-se imprescindível.

O sexto tópico, apresenta a intersectorialidade como marco central para a gestão escolar no século XXI. Ele traz, a partir da fala de professores, gestores e ex-gestores, analisadas a partir da técnica de nuvem de palavras, os pontos estruturantes para a trama das articulações em rede e os preceitos para a interlocução responsável entre os setores envolvidos. A proposta retoma termos como rede, articulação e intersectorialidade sedimentados no campo epistemológico dos estudos em saúde no Brasil, se ampliam para o campo educacional, numa visão da atenção integral ao adolescente e jovem.

28

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

A história da educação brasileira encontra-se na confluência de uma série de fatores que vergam desde os ritmos de transformação dos processos de produção e organização social no mundo passando pelas desigualdades estruturantes entre países e entre regiões nacionais, até às políticas globais neoliberais que, adotadas pelos governos no plano nacional, implantam arrochos fiscais e enfraquecimento desta, então, política social.

Dowbor (1986, p.21), ao analisar sobre os aspectos econômicos da educação afirma

A pirâmide econômica do capitalismo mundial leva, portanto, a uma enorme massa de excluídos ou marginalizados do sistema. Como encontrar espaço educacional para uma massa que não tem espaço econômico? E como enfrentar esse problema, quando a pressão das transformações tecnológicas se torna cada dia mais forte?

Essa provocação de Dawbor (1986) datada há mais de três décadas permanece pautando as análises sobre as desigualdades educacionais no Brasil quanto a acesso, permanência, nível de escolarização, abandono e tantos outros dilemas da educação pública. Para esse autor, os desequilíbrios educacionais prevalentes têm natureza, fundamentalmente, na dinâmica econômica.

O fato é que desde o século XVIII até a hoje, se forjaram três grandes gerações de direitos - direitos civis, direitos políticos e direitos sociais e estes se constituíram no seio do capitalismo, onde [...] todo esse processo tencionou, recriou e expandiu a cidadania, associando a ela novos temas e dimensões (NOGUEIRA 2001, p.93). Entretanto, o exercício

da cidadania contrapõe o sistema capitalista e, na análise de Pereira (2008, p. 106)

[...] no modo de produção capitalista concretizá-la significa lutar permanentemente contra um problema que lhe é intrínseco: a divisão da sociedade em classes impõe diferenciações de acessos e usufrutos, submetendo o universalismo jurídico à lógica do mercado. Assim, há cidadãos mais bem atendidos do que outros.

A autora assevera que [...] no que diz respeito aos direitos sociais, o fato de eles dependerem de recursos para serem efetivados impõem, às políticas públicas que devem concretizá-los, desafios reais. (PEREIRA, 2008, p. 106). Desse modo, as políticas sociais no interior do sistema capitalista resistem por força das insurgências da sociedade e, quando submetidas à lógica do mercado enfraquecem a rede de proteção social dos mais vulneráveis.

Reconhecendo o capitalismo como estruturante das relações econômicas, políticas e sociais, este trabalho trata em essência da educação como política pública com a perspectiva

29

de implementação de uma política social, de forma intersetorial para a redução do abandono e exclusão escolar.

### 1.1 Educação – Direito Essencial

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF,1988) rege em seu art. 205 que a Educação “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, vislumbrando a educação como estruturante para a construção de uma sociedade.

O reconhecimento da educação enquanto direito social no Brasil passa, entre outros, por Teixeira (1957, 1968) e Freire (1992). No campo macro educacional, a “educação é um direito” e a “educação não é privilégio” defendido por Anísio Teixeira reforça a ideia da responsabilidade do Estado quanto a obrigação de garantir educação gratuita e universal a todos. E, ajuíza que seria impossível deixar a educação confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a protegidos), e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las (TEIXEIRA, 1957, p. 80).

O Patrono da Educação Brasileira, Paulo Freire, insere o debate da educação como o direito no campo da práxis democrática, como fiadora de uma sociedade justa, onde analisando o seu efeito no espaço micro educacional, explica que a consequência da democratização da sociedade reflete na democratização da escola, numa perspectiva consciente de que não dá para esperar que a sociedade brasileira se democratize para que se iniciem as práticas democráticas no espaço escolar (FREIRE, 1992, p.113-114)

A educação é um direito imprescindível para consolidação da cidadania e para o

exercício profissional. A história da Educação no Brasil apresenta traços marcadamente desiguais na oferta da educação para a população. Transcorre desse intenso e contínuo movimento de busca de reparação de direitos, o reconhecimento de que não foram poucas as mudanças ocorridas no contexto dos últimos dois séculos, entre elas, a conquista cidadã do direito a educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada.

Uma breve análise sobre a educação, Cury (2000) ressalta que esta passa a se expressar como um direito legal no final do século XIX, quando a França define sua legislação escolar básica, e os movimentos sociais na República de Weimar, atual Alemanha, estabelece o direito à educação em sua constituição concluindo a importância de outros segmentos como os “[...] setores liberais e democráticos não se ausentaram de propor esse

30

direito como caminho de mobilidade social e de integração na ordem social”. (CURY, 2000, p. 569).

Ao tratar das questões educacionais internas, quanto ao amparo legal para a sua existência, Cury (2000) ressalta o quanto o Brasil é “[...] endividado com sua população”. Visto que a “cidadania educacional”, ainda que a Constituição Federal de 1988 assegure a educação como “o direito de todos e dever do Estado”, existe uma significativa distância entre o preceito legal e a realidade atualmente existente, em pleno século XXI, pois “[...] temos milhões de jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de entrar na escola ou dela tiveram que se evadir mais cedo, por condições de sobrevivência ou por repetência. A educação infantil e o ensino médio ainda são privilégio”. (CURY, 2000, p. 569).

## 1.2 Políticas Públicas – Discussões Conceituais

Entende-se políticas públicas como intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas. Segundo Secchi (2014, p. 34), “[...] problema público é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Para Giovanni e Nogueira (2018) a presencialidade das políticas públicas na vida cotidiana é resultado das exigências feitas e vocalizadas pela sociedade, ou seja, as políticas públicas são um produto necessário como resposta a um problema público, seja ele de ordem econômica, social, cultural ou ambiental.

De início, pode-se dizer que as políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público, contudo, as políticas públicas são um tipo específico de ação política em razão da sua natureza: seu recorte, definição e prática em termos históricos. De modo que, as políticas públicas são construções sociais e históricas cujos determinantes são necessariamente complexos e múltiplos (GOMES, 2011, p. 19).

Para Daniel Easton, considerado um dos “pais” da política pública enquanto ciência política, (1965, *apud* SOUZA, 2006) política pública é como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente[...] recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Sendo assim, Giovanni e Nogueira (2018, p. 18) definem políticas públicas como uma [...] forma de exercício do poder em sociedades democráticas resultantes de uma complexa interação entre estado e sociedade, mas sobretudo, uma intervenção governamental que responde aos desafios contemporâneos de natureza diversa.

31

De certo, ao longo da construção do campo de conhecimento das políticas públicas e a compreensão da sua dinâmica, sobretudo quanto a sua relação com dos direitos e cidadania, produziu impacto na relação entre governo e cidadãos fazendo a expressão política pública se popularizar e passar a compor o vocabulário cotidiano.

Para fins desse trabalho, as políticas públicas são compreendidas como aquelas ações de responsabilidade do Estado, levando em consideração a “[...] implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. (HOLFING, 2001, p. 31). Nesse sentido, a política pública não é só do Estado, já que para a sua existência, a sociedade tem papel ativo e decisivo. (PEREIRA, 2008)

Portanto, a política pública compreende, simultaneamente, intervenção do Estado envolvendo diversos atores governamentais e não-governamentais. Vale destacar que o termo público é amplo indo além daquilo que é estatal. Assim,

A palavra *pública* que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos de decisão do governo. (PEREIRA, 2008, p. 94)

Um estudo realizado por Souza (2006, p. 24) que buscava, de forma sintética, identificar conceitos de políticas públicas, com o objetivo de mapear como a literatura clássica e a mais recente tratavam a expressão apontou que [...] não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. E, completa,

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.<sup>3</sup> A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões:

Por essa razão inicial, esse tema foi intencionalmente escolhido, como uma das bases de assentamento para dar início à construção de uma percepção acerca da política pública a partir da compreensão de como e por que os governos fazem as escolhas das suas ações.

Assim, a política, arena de interesses, compreende relações de poder que produzem soluções consensuais para conflitos, elaboração de acordos com o envolvimento de vários e

32

distintos parceiros sem gerar novos conflitos com outros segmentos, dando sentido ao que a literatura denomina de *politics*.

Resolvidos os conflitos de interesses, desse primeiro momento, para o atendimento de anseios que dizem respeito à coletividade resta por em prática as propostas resultantes. Nesse momento ocorre a *policy*, isto é, a política pública, o resultado direto da *politics*. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece. Com efeito, para Castel (1998) essa cidadania agrega valor a dimensão social e a situa entre o econômico e o político, contrapondo à lógica do mercado e pressionando o Estado a assumir as obrigações legais.

Desta forma, é possível compreender que existem diferenças significativas entre política pública e decisão política, como pode ser observado no quadro 01 abaixo:

Quadro 01 – Diferenças entre políticas públicas (*politicity*) e decisão política (*politics*)

| <b>POLÍTICA PÚBLICA</b>  | <b>DECISÃO POLÍTICA</b>  |
|--|--|
| Compreende um conjunto de decisões e ações estrategicamente escolhidas para implementar a tomada de decisões que respondem as demandas/direitos coletivos. | Significa uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, atores, hierarquias de prioridade – buscando em maior ou menor grau – ajustes para adequações entre os fins pretendidos e os meios existentes. |

Fonte: Elaborado a partir de Rua (2009).

Contudo, a principal diferença na produção da decisão das políticas públicas, são os conflitos “disposicionais”, como afirma Bourdieu (1996, p. 9) oriundos do *habitus*, esse “manual de condutas”, motivadoras para que os atores políticos se “comportem de uma determinada maneira em determinadas circunstâncias e de acordo com as variáveis do lugar e do momento”, atualizando suas “[...] potencialidades inscritas [...] impactando diretamente “[...] na estrutura das situações [...]” e nas suas relações.

A concepção de “*habitus*” é definido por Bordieu (2005, p. 191), como um “[...] sistema das disposições socialmente constituídas que, enquanto arcabouços estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto das práticas e das ideologias características de um grupo de agentes”.

Essa referência reforça as disposições incorporadas pelos sujeitos sociais ao longo de

seu processo de socialização, como uma matriz de percepções, para a apreciação e decisão de suas ações. Segundo Bourdieu (2005, p. 83), essas disposições não são fixas, não são a personalidade nem a identidade dos indivíduos: “*habitus* é um operador, uma matriz de percepção e não uma identidade ou uma subjetividade fixa” (BOURDIEU, 2002, p. 83).

E, nesse sentido, é válido compreender a concepção de política pública diretamente relacionada ao pertencimento dos sujeitos que compõem a figura do governo e representam o

33

papel da figura do Estado, visto que este, os aspectos organizacionais e funcionais, regulam de forma “remota” ou “imediata” (LOWI, 1975), o aspecto “simbólico” na engrenagem de poder dito em Bourdieu (2014), orbitada por uma complexa teia envolvendo a dimensão da implementação em vários contextos: de relações sociais, econômicas e culturais, devidamente regulamentados.

Giovanni e Nogueira (2018) apontam haver no corpo social uma consciência de que não existe política pública “inocente”, ao contrário, há um campo complexo [...] de interesses ora contraditórios, ora coincidentes, mas sempre presentes e atuantes pela ação dos atores sociais orientados por lógicas próprias tal qual,

[...] acumular *capital* (agentes econômicos), acumular *poder* (agente políticos) e acumular recursos de *bem-estar*, de consumo coletivo, no caso da população que busca sua própria reprodução social, como agente plural que atua por intermédio de movimentos sociais de amplitude variada e, quando possível de recursos de comunicação. (GIOVANNI E NOGUEIRA, 2018, p.12)

Para Rua (2009, p.33) ao refletir sobre o ciclo de políticas (*policy cycle*) concebe que:

[...] as políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia.

E, nesse caldeirão de construções é possível perceber, a partir da realidade brasileira - o confronto entre o que autores estadunidenses como Lowi (1974) usam os termos *politics* e *policy* – o papel do Estado em conflito com a presença do poder do governo. E, assim, cada tipo de política pública - *policy* vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas - *politics*

Assim, enquanto na visão de Lowi (1974) *politics* - representa o poder central, o governo estabelecido, as forças políticas partidárias, às instâncias do legislativo, executivo e judiciário - e *policy* representa a metodologia de ação, a variável dependente da relação entre os desejos do governo e o papel do Estado, a aproximação imbricada entre *politics* e *policy* estabelece uma relação dialética, visto que em vários momentos a ação do Estado (*policy*)

pode proporcionar o surgimento dos atores para a política de interesse do governo (*politics*) e seus aliados.

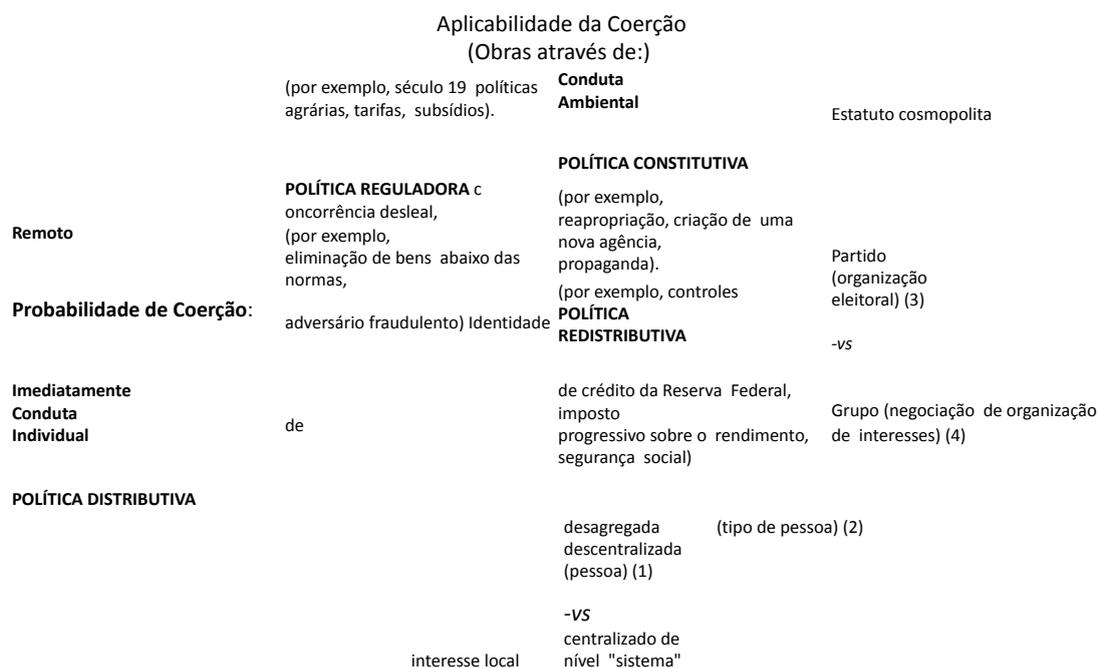
E, com base na perspectiva do complexo poder simbólico é que, de acordo com Bourdieu (1989, p. 9-10), este se torna um verdadeiro “sistema simbólico”, em um sentido

34

alicerçante porque é “estruturado” nos valores da própria construção da realidade, assentada em uma “solidariedade social” - amalgamadora da reprodução da ordem social – também, reguladora do símbolo maior que lastreia os governos nacionais (*politics*) e a demandante sociedade civil organizada de políticas públicas (*policies*).

E, para efeitos de entendimento, como meio de identificar a forma de atuação das políticas públicas, que são em última instância símbolo de poder (estruturas políticas coercitivas, estruturantes da organização), Lowi (1972) apresenta quatro tipologias expressas na forma: distributivas, redistributivas, reguladoras e constitucionais, como pode ser observado na figura 01 a seguir.

Figura 01 – Tipologia das políticas sociais



Fonte: Lowi (1974)

De forma resumida, as ideias de Lowi (1974), destacam que as políticas distributivas podem proporcionar benefícios específicos precisos a grupos sociais, setoriais ou regionais, sem nenhuma relação explícita ou direta com os respectivos custos dos benefícios, que recaem sobre toda coletividade da sociedade por meio de medidas fiscais.

Em uma breve analogia à realidade brasileira, por sua vez, podem ser considerados integrantes da tipologia distributiva, os beneficiários de transferências fiscais, com critérios sociais, a exemplo do programa bolsa família e os subsídios concedidos a categorias sociais e

profissionais ou áreas geográficas particulares, os programas de obras públicas localizados em determinadas zonas, entre outros. Os beneficiários possuem probabilidade remota de atendimento.

35

As ideias de Lowi (1974) associadas às construções filosóficas de Bourdieu (1996; 2002) possibilitam a compreensão de como se movimenta o processo de decisão das políticas públicas capazes de atingir aspectos macro e micro balizadas, em cada momento, por motivações sócio-econômicas-histórico-culturais e contextos institucionais particulares.

Como aponta Souza (2006), o Estado ao imprimir uma agenda neoliberal passou a conduzir a adoção de políticas restritivas de gastos e arrochos fiscais, primeiramente nos países ditos primeiro mundo, pelos idos dos anos de 1980, nos países europeus e nos Estados Unidos e, chegando ao Brasil, uma década a frente e, que logo, impactaram na garantia dos direitos sociais fundamentais.

Esse processo de desresponsabilização do Estado na garantia de direitos, como um efeito rebote, ampliou as tensões no corpo social que reagem a precarização dos modos de vida. Ao ponto que, no contexto político econômico brasileiro, ao final da primeira década de 2010, as políticas sociais foram drasticamente enfraquecidas por cortes nos gastos e congelamento em investimentos para efetivar e garantir direitos sociais fundamentais como a educação.

### 1.3 Políticas Educacionais no Brasil - Marcos Legais

Ao tratar da história da educação brasileira desde o período colonial ao século XX, Ferreira Júnior, adota como método a exposição desta trajetória em períodos: a educação jesuítica, as reformas pombalinas (período colonial); a formação dos quadros políticos e intelectuais, a regulamentação da escola primária e o Colégio D. Pedro II (período imperial); a educação na primeira república de 1889 a 1945 – época das influências das ideias da Escola Nova, que deu origem às reformas educacionais do século XX -, em meio ao processo de substituição das importações, formação do Estado Novo, o manifesto dos pioneiros da educação, as reformas Capanema.

O autor ainda faz uma vasta explanação sobre a educação na primeira república, período compreendido entre 1945 até o final do século XX, etapa de grande turbulência políticas de repercussão no percurso da educação nacional, com o surgimento do nacional populismo, disputas ideológicas da Lei de Diretrizes e Bases (LDB, vigente de 1948 a 1961, o movimento da alfabetização popular e o método Paulo Freire para alfabetização de adultos, o golpe militar de 1964 com as suas reformas educacionais baseadas no pensamento tecnocrático e no movimento brasileiro de alfabetização (MOBRAL) e, por fim, a educação

O que se observa, a partir da literatura consultada, acerca da ausência de políticas públicas na formação histórica da educação formal no Brasil, em especial no período colonial até o final do século XX, foi o que Giovanni (2009), denomina de ausência das “estruturas elementares”, de um “Estado em Ação” preocupado com o modelo econômico agroexportador com a sua mão-de-obra escrava, durante mais de 300 anos.

Para Giovanni (2009), posteriormente aos três séculos de escravidão, sobrevém um campesinato e população de baixa renda, compondo um cenário aonde o “direito à educação veio a aparecer tardiamente” a partir das manifestações dos pioneiros da educação, após a década de 1920 e, se amplia ao longo das décadas seguintes do século XX, em uma espécie de reconciliação entre o Estado e a sociedade, que fora concebida como uma estrutura alheia aos poderes públicos (executivo, legislativo e judiciário), quando os indivíduos interagem com regras próprias, sem a intervenção do Estado, negando a perspectiva conceitual de uma sociedade civil e uma significação subjetiva de um ente regulador. (YAZBECK, 2017; CASTRO et al, 2017).

Quadro 02 – Políticas para a Educação Básica no Brasil

| <b>ÉPOCA CONHECIDA</b>              | <b>PERÍODO</b>               | <b>O ESTADO EM AÇÃO NA ESFERA DA EDUCAÇÃO</b>   | <b>REGULAMENTAÇÃO</b>  |
|-------------------------------------|------------------------------|---|--|
| <b>PERÍODO COLONIAL 1549-1822</b>   | Educação Jesuítica 1549-1759 | Ratio Studiorum, inaugura a educação brasileira com uma proposta catequética, com a propaganda da fé entre os incrédulos e à difusão do evangelho por todos os povos.   | <i>Ratio Studiorum</i> era formado por trinta conjuntos de regras, que indicavam da responsabilidade, desempenho, subordinação e o tipo de relacionamento dos membros da hierarquia, dos professores e dos alunos, além de regras sobre a organização e administração escolar. |
|                                     | Reforma Pombalina 1759-1808  | Desestruturação generalizada na educação em terras brasileiras, com a expulsão dos religiosos, significando o final do único sistema de ensino existente no Brasil por mais de 200 anos.  | O Estado português toma o controle da educação oferecida no Brasil, até então sob o controle da Igreja.  |
|                                     | Período Joanino 1808-1821    | Criou duas escolas de medicina – no Rio de Janeiro e outro em Salvador, transferiu a Biblioteca Real para lá (atual Biblioteca Nacional), criou o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e a Imprensa Régia (primeira imprensa oficial que criou o primeiro jornal impresso do Brasil).  | Estratégia de atendimento aos interesses da corte presente no Brasil.  |
| <b>PERÍODO IMPERIAL (1822-1889)</b> | 1822-1889                    | Em 1823, tentando suprir a falta de professores, instituiu-se o Método Lancaster, pelo qual um aluno treinado ensinava um grupo de 10 alunos sob a vigilância de um inspetor. Em 1826, Decreto instituiu quatro graus de instrução: Pedagogias (escolas primárias), Liceus, Ginásios e Academias. Em 1827 projeto de lei propõe a descentralização da educação com a criação de pedagogias em todas as cidades e vilas, além de prever o exame na seleção de professores, para nomeação. Propunha ainda a abertura de escolas para meninas. | Constituição de 1824 gratuidade do ensino primário.  |
| <b>REPÚBLICA VELHA (1889-1929)</b>  | 1891                         | Reforma de Benjamin Constant  | A liberdade e laicidade do ensino, como também a gratuidade da escola primária.  |

|                                      |      |   |   |
|--------------------------------------|------|---|---|
|                                      | 1901 | Reforma Eptácio Pessoa  | Decreto-Lei nº. 3.890. Aprova o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.   |
|                                      |      |   | Decreto-Lei nº. 3.914 “Aprova o regulamento para o <i>Gymnasio Nacional</i> .”  |
|                                      | 1911 | Reforma Rivadávia Corrêa  | Concede liberdade aos estabelecimentos escolares tornando a presença facultativa e desvincula o Estado na oferta da educação pública.   |
|                                      | 1915 | Reforma Carlos Maximiliano  | Restabelece a interferência do Estado eliminada pela reforma anterior.  |
|                                      | 1925 | Reforma Rocha Vaz   | Estabelece o Concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências.  |
| <b>SEGUNDA REPÚBLICA (1930-1936)</b> | 1931 | Reforma Francisco Campos  | Decreto-Lei nº. 19.890. Cria o Conselho Nacional de Educação.   |
|                                      |      |   | Decreto-Lei nº. 19.941. Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal   |
|                                      | 1932 | Decreto-Lei nº. 21.241. Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. |   |
| <b>ESTADO NOVO (1937-1945)</b>       | 1938 | Criação do DASP (Departamento de Administração do Setor Público)  | Constituição de 1937  |
|                                      | 1942 | Gustavo Capanema - criação das leis orgânicas da educação   | Decreto-Lei nº 4.244 Lei Orgânica do Ensino Secundário;<br>Decreto-lei nº. 4.073. Lei Orgânica do Ensino Industrial.  |
|                                      | 1943 |   | Decreto-Lei nº. 6.141. Lei Orgânica do Ensino Comercial   |
|                                      | 1946 |   | Decreto-Lei nº. 8.529. Lei Orgânica do Ensino Primário;<br>Decreto-Lei nº. 8.530. Lei Orgânica do Ensino Normal;<br>Decreto-Lei nº. 8.621. Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;<br>Decreto-Lei nº. 8.622. Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem;<br>Decreto-Lei nº. 9.613. Lei Orgânica do Ensino Agrícola. |

|   |      |  |  |
|---|------|--|--|
| <b>REPÚBLICA NOVA (1946-1963)</b>         | 1961 | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – A primeira foi elaborada no contexto de redemocratização do país logo após a queda do Estado Novo (1937-1945) | Lei nº. 4.024. Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Cria o Conselho Federal de Educação para deliberar sobre os três níveis de ensino. Fala no Plano Nacional de Educação. |
| <b>DITADURA CIVIL-MILITAR (1964-1985)</b> | 1967 | Criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização, com base nas ideias do exilado Paulo Freire.  | Lei nº. 5.379. Erradicação do Analfabetismo.   |
|   | 1971 | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Reformista  | Lei nº. 5.692. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus.  |
| <b>NOVA REPÚBLICA</b>                     | 1988 | Nova Constituição Federal.   | Constituição de 1988 (Constituição cidadã)   |

|                          |      |   |  |
|--------------------------|------|---|--|
| <b>(1986-atualidade)</b> | 1996 | Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)   | LDB nº. 9.293. Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Descentralização, responsabilizando os entes federados quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis.                         |
|                          | 2001 | Plano Nacional de Educação PNE (2001-2011)  | Lei nº 10.172. Plano Nacional de Educação. Decenal. Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.                                 |
|                          | 2003 | Obrigatoriedade do Ensino sobre História e Cultura Afro Brasileira  | Lei nº 10.639. Altera dispositivos da redação original da LDB e estabelece obrigatoriedade do ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares. |
|                          | 2007 | Em 2006 o governo apresenta a Emenda Constitucional nº53, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) | Lei nº 11.494. Estabelece o Fundeb composto por até 20% dos percentuais das receitas dos Estados e do DF: FPE, FPM, IPIexp, ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados, IPVA, 50% cota ITR devida aos municípios        |
|                          | 2008 | Obrigatoriedade do Ensino sobre História e Cultura Afro Brasileira e Indígena   | Lei nº 11.645. Altera dispositivos da redação original da LDB e estabelece obrigatoriedade do ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares  |
|                          | 2008 | Institucionalização da Educação Profissional Técnica de Ensino Médio Integrada a Educação de Jovens e Adultos   | Lei nº 11.74. Altera dispositivos da redação original da LDB, para criar o PROEJA  |
|                          | 2008 | Criação dos Institutos Federais de Educação   | Lei nº 11.892. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.   |
|                          | 2008 | Piso Nacional da Educação   | Lei nº 11.738. Altera dispositivos da redação original da LDB para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do  |

|  |      |  |  |
|--|------|--|--|
|  |      |  | magistério público da educação básica.   |
|  | 2011 | Criação da Lei de Cotas  | A Lei nº 12.711. Garante 50% das vagas das universidades públicas e dos institutos federais aos estudantes de escola pública.  |
|  | 2013 | Educação Básica obrigatória e universal                                      | Lei nº. 12.796. Altera dispositivos da redação original da LDB para instituir o <u>ensino obrigatório</u> entre os 04 e 17 anos no Brasil.                                     |
|  | 2014 | Plano Nacional de Educação ( 2014 a 2024)                                    | Lei nº 13.005. Aprova o PNE, para o período de 2014 a 2024, apresentando 20 metas a serem alcançadas e respectivas estratégias de execução.                                    |
|  | 2017 | Conselho Nacional de Educação aprova a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) | Resolução CNE/CP nº 2, orienta a obrigatoriedade da implantação da Base Nacional Comum Curricular, ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. |
|  | 2017 | Reforma do Ensino Médio  | Lei nº 13.715. Altera dispositivos da redação original da LDB para instituir o Novo Ensino Médio, a BNCC e a Política de Fomento à Implementação                               |

39

|  |      |  |  |
|--|------|--|--|
|  |      |  | de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.  |
|  | 2020 | Institucionalização Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) | Lei nº 14.113. Revoga dispositivos da Lei nº 11.494 e regulamenta o Fundeb que se destina à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração. |

Fonte: Elaborado a partir de: Paro (2015); Gomes (2011); Veiga (2000).

Como pode ser visto no quadro acima, na maior experiência política brasileira, o período colonial, com quase trezentos anos de existência, o processo de constituição de um sistema educacional permaneceu estagnado, situação que se repete no curto período imperial e monárquico e, só com a república de forma tímida, entre avanços e recuos a educação ganha alguma importância a partir da segunda década do século XX.

E, ao ampliar o debate é possível identificar que foram mais de três séculos de uma sociedade escravocrata e mais de quatro séculos formada por uma economia agrícola de exportação e com a maioria da população marcadamente rural, período no qual as políticas estiveram voltadas para atender e manter um modelo de Estado, cujas ações políticas se concentraram em três fases básicas: das oligarquias, de 1822 a 1930; o populismo, até 1964; e o tecnoburocrata-capitalista, a partir dessa data. (BRESSER-PEREIRA, 1977). A este respeito

Faoro (1975) faz análises sobre o Brasil usando fundamentos de Max Weber no que se refere ao “patrimonialismo”<sup>1</sup> e “estamento”<sup>2</sup>.

E os estudos de Gomes (2011), destacam que em todas as etapas do processo civilizatório brasileiro foi marcante a ausência de uma força política, mesmo de um grupo social de destaque, para mediar a evolução de políticas públicas frente a um Estado imbricado com o governo de cada momento, que subordinava os objetivos do poder para facilitar o processo de acumulação, propulsor do desenvolvimentismo.

Essa condição permite uma herança de interesses privados, incluindo nessa teia de complexidade o “uso de recursos públicos impeditivos da constituição de uma cidadania sólida e universal”, que de roldão impõe a timidez permanente à busca por políticas públicas. (BOSCHETTI, et al, 2008, p. 15)

Portanto, não sem motivos, Finger (1983) enfatiza os usos da “reforma”, como uma ferramenta estratégica para administrar e planejar o sistema de ensino brasileiro desde a

<sup>1</sup> Patrimonialismo – forma de dominação política onde não há separação do público e privado.

<sup>2</sup> Estamento – estrato social.

colônia ao longo do século XX, numa via tortuosa e íngreme, institucionalizando a descontinuidade como *modus operandi*.

Essa situação se agrava, de acordo com Finger (1983, p. 8), pois “[...] os que planejaram ou que elaboraram a concepção”, dificilmente foram os que tiveram a responsabilidade pela implantação “[...] gerando um descomprometimento dos que não participaram dos grupos ministeriais de trabalho”. Em outras palavras, as elites se anteciparam às possíveis pressões para manter e sustentar a ordem.

Essa situação é compreendida pelo autor como a “mortalidade institucional” liderada por uma visão governamental cujas ideias fomentaram as políticas de Estado, levando ao negligenciamento do princípio da coletividade e adota uma “grande liberdade de ação”, que permite o distanciamento entre os interesses dos “fazedores da política” e a comunidade, preocupando-se excessivamente com um conteúdo institucional de configuração burocrática, sem perspectiva social.

As teorias de autores como Finger (1983), Boschetti et al (2008) e Gomes (2011) sugerem que o processo de desenvolvimento do Estado brasileiro - com predomínio no período entre o início da república, no século XIX, até o final da ditadura militar na década de 1980, no século XX - tem como principal característica o intervencionismo e a sua capacidade de manipulações como instrumento de política pública para os interesses privados, minimizando as tensões sociais por meio de políticas filantrópicas, com a perspectiva do que

Bourdieu (2015, p. 59) denominou de “homogeneização de classe”.

Nesse continuum formando um paradoxo que tenta ajustar práticas sociais, legalmente constituídas, ao *habitus* de filantropia exercida por linhas sociais presentes e definidoras do poder simbólico, sombreando as políticas públicas sociais de Estado seguem, por vezes, contrariando os direitos humanos e mascarando tensões sociais, visto que de acordo com Boschetti et al (p.32-33) cria-se a “política do favor”, excluindo a participação popular, construindo um discurso “do liberal ornamental” e “os incompatíveis saem de mãos dadas”.

#### 1.4 A Educação Pública no Brasil como Política Social

O estudo que se pretende levar a cabo tem foco na educação como política pública, sem que com isso se deixe de conceber a educação como direito social fundamental que por sua abrangência e importância é capaz de garantir demais direitos e princípios constitucionais,

41

pois a sua finalidade visa [...] ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF, 1888, Art. 205). Essa dimensão da educação enquanto direito social fundamental requer do Estado obrigatória atuação e garantia, exigindo política pública para a sua efetivação, isto é, a educação demanda uma ação governamental voltada à concretização desse direito. Nesse contexto, para Bucci (2006) a política pública, no âmbito do direito

[...] é programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...] De tal modo, política pública só deve ser entendida como pública se contemplar interesses de uma coletividade. [...] como realização desejada pela sociedade. [...] uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.

Ainda, para fins de controle judicial a autora define políticas públicas, como:

[...] instrumentos capazes de proporcionar, mediante a ação conjunta dos poderes públicos, a efetivação de direitos fundamentais sociais, conferindo aos cidadãos as condições necessárias para usufruírem a real liberdade e a igualdade material e, tão logo, a dignidade humana.

Assim, as políticas públicas – aqui políticas sociais - apresentam duas principais funções: concretizar direitos conquistados pela sociedade amparados pela lei e alocar e distribuir bens públicos. Nesse sentido as políticas sociais são medidas de governo que imprimem impacto direto no bem-estar dos cidadãos por meio de acesso a serviços – educação, saúde, assistência social, habitação – e renda, com vistas a Proteção Social. E, nessa pesquisa nos interessa tratar, na perspectiva de política pública como o “Estado em

ação”, sobre as medidas adotadas pelo Estado para implementar, sobretudo, políticas educacionais.

As políticas para a educação, situam-se no organograma governamental, na modalidade da política social. A educação pública, como conhecida atualmente, resulta da busca de direitos em diversos movimentos sociais de trabalhadores, que viam na formação educacional a possibilidade de se conseguir alguma participação na vida sócio-política na complexa sociedade moderna.

Cabe situar que do ponto de vista histórico, [...] o conceito de política social tem um caráter evolutivo, [...] pois faz referência às formas de proteção social desenvolvidas a partir da segunda metade do século 19, embora possa por vezes ser aplicado a períodos anteriores. (GIOVANNI E ORTUSO, 2018, p. 766)

42

No contexto das políticas sociais, os autores Giovanni e Ortuso (2018), explicam que estas tem sido alicerces de formas de proteção social, adotados por democracias, que após a segunda guerra mundial, ficaram conhecidas como *Welfare States*, e esclarecem que, a frequentes intervenções do Estado nas esferas econômica, política, social e cultural, consagrou a expressão política social., com isso, passou-se a entender essa expressão como conjunto de políticas públicas voltadas para o campo da proteção social, em sentido lato.

A adoção de políticas públicas, possuem duplas relações, pois o modelo da política adotada possui em seu âmago os conceitos e os valores mais gerais da ordem social dos “fazedores da política”, e, por consequência são direcionadas a manter harmonia com os interesses e concepções do Governo e da forma como pretende vincular a relação entre o Estado e a sociedade, alicerçando o que Bourdieu (2014) denomina de função simbólica.

Os fazedores da política, ao tomarem decisões que conduzem à sua definição e formulação, estão se apoiando em algum tipo de definição social da realidade, peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente. Tratam-se de formas de conhecimento e de interpretação do real próprias de alguns, que procuram manter ou conquistar a hegemonia de uma dada esfera de ação. (AZEVEDO, 1997, p. 65)

Diante do exposto, sem exagero é possível constatar que as políticas podem se manifestar em vários níveis e esferas e não se constituem como exclusividade do poder central, mas atua também em âmbito local, nos municípios e nas escolas, mesmo que se subordine por alguma razão a outras organizações.

E, as

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HOLFING, 2001, p. 31)

Como visto anteriormente, a formação do Estado brasileiro, em mais de trezentos anos como colônia portuguesa (1549-1822), depois império (1822-1889) e início republicano até a década de 1930 quando a escola pública brasileira iniciou os seus primeiros passos, Lourenço Filho (1934, *apud* Brandão, 1983, p. 9), denunciava o caráter elitista:

O que mais impressiona não é só a taxa de crianças em idade escolar fora das escolas. Para oito milhões de crianças nessas condições, não foi surpresa saber-se que pouco mais de dois milhões estão arroladas nas escolas. Mas a frequência não chega a 70%. E sobre frequência assim reduzida, a deserção escolar é sintoma impressionante. Mesmo para o ensino fundamental comum, a taxa de alunos que chegam a concluir o curso não atinge seis por cento! O rendimento efetivo, real, do ensino primário no Brasil, é, pois, dos mais pobres em todo o mundo, à vista dessa deserção. (*Apud* BRANDÃO, 1983, p. 9)

43

As observações apresentadas sobre a educação nacional já se aproximam de um século e quase nada mudou no tocante à seletividade do ensino fundamental e o poder simbólico se tornou um *habitus* entre os “fazedores de política” e um corpo social cujo pensamento crítico se mostra míope em perceber o papel reprodutor da escola.

Tratando-se de uma sociedade de classes, a função da escola - como “aparelho ideológico do Estado” - consiste em reproduzir a estrutura social adequada aos interesses da classe dominante. Quer dizer: não obstante os antagonismos e os conflitos que caracterizam a relação das classes no âmbito social mais amplo, o papel da escola é invariavelmente determinado pelas relações dominantes, de modo que ele opera rigorosamente no sentido de reproduzi-las, como uma “agência planejada para mediar e sustentar a lógica do Estado e os imperativos do capital” (GIROUX, 1983, p. 79-80).

Entendendo o poder como uma instância de dominação homogênea ou de substancial coerência torna-se difícil para os reprodutivistas atentarem devidamente para as mediações e os momentos de contradição que quebram a sua linearidade justamente porque se trata de um processo dinâmico e real, ou seja, de uma correlação de forças cujas variáveis não estão predeterminadas.

De acordo com esta perspectiva, funcionando no sentido da reprodução da estrutura dominante, a escola torna-se “blindada”, constituindo uma espécie de fortaleza, na qual o ensino passa a constituir-se em “violência simbólica” de antemão, encarregando-se de impedir a presença das contradições entre as classes no ambiente do espaço escolar. (ILICH, 1985, p. 21). Qualquer repercussão da luta de classes desde logo se revela sem possibilidade de êxito para as classes dominantes, pois a absoluta eficácia deste “aparelho ideológico do Estado” em que consiste a escola faz com que ela corrobore as relações de produção tipo capitalista.

Assim, é preciso entender de maneira mais ampla e concreta o papel da escola como “aparelho ideológico do Estado”, para que a sua função reprodutora não seja compreendida

em termos de “univocidade e regularidade sincrônica, mas possa ser circunstanciada ao nível de determinada formação social, levando em conta a dinâmica que nela assume o poder do Estado como expressão da correlação de forças entre as classes e mesmo entre as frações de classe. (WHITAKER, 1981, p. 14-15).

Desta forma, a educação não pode ser compreendida apenas na visão imediata e restrita que a confina à sua prática vigente (PALMEIRA, 1996). Por mais que ela resista, a

44

partir das determinações da classe dominante, não consegue, porém, ocultar a cisão que se desenha no seu caráter de escola pública e, ao mesmo tempo, excludente<sup>3</sup>.(RIBEIRO, 2011) Entretanto, a educação pública através da escola é concebida como um instrumento do Estado para a consecução dos seus interesses. (BRANDÃO, 2011, p. 85). É possível, então, considerá-la como “uma das mediações pela qual se efetua o conflito entre as classes sociais, uma interessada na reprodução da estrutura de classes tal qual é, outra cujos interesses objetivos exigem a negação da estrutura de classes e a supressão da dominação econômica”. (MELO, 1982, p. 30). Assim é que no Brasil, a escola sempre esteve organizada para formar as elites sociais. (LIBAÊNEO, 1989, P. 93-96).

Segundo Oliveira (1995), os padrões de gestão da rede pública que prevaleceram, após a Lei 5.692/71, são os que o mesmo denomina de “administração ziguezague”, pois diferentes razões fazem com que cada secretário de Educação tenha o seu plano de carreira, a **sua** proposta curricular, o **seu** tipo de arquitetura escolar, as suas prioridades. Assim os planos de carreira, as propostas curriculares e as prioridades mudam a cada quatro anos, frequentemente até mais rápido, já que nem todos permanecem à frente da Secretaria durante todo o mandato do governador ou do prefeito. (OLIVEIRA, 2002).

Esse padrão de administração acarretou, segundo Oliveira (2002), duas consequências “danosas” para a educação pública. De forma sintetizada as “consequências danosas” observadas pelo autor acima citado, podem ser descritas da seguinte forma: (a) a primeira diz respeito a impossibilidade de se avaliarem as políticas educacionais, o que só se pode fazer após um certo tempo de maturação, nem sempre curto. (b) a segunda consequência apresenta aspectos mais graves que a primeira: a desconfiança e resistência que os professores desenvolvem diante das mudanças que lhes acenam a cada início de gestão.

A gestão da rede pública de ensino se depara ainda com o particularismo e o corporativismo como vetores centrais nas lutas de professores, funcionários e estudantes em defesa de seus interesses enquanto categorias, limitando fortemente a possibilidade de se definirem e implementarem projetos pedagógicos que não fossem os do interesse imediato da comunidade escolar.

Um dos exemplos do planejamento da educação pública no Brasil, como políticas sociais, são as LDB's, e a mais recente de 1996, embora faça parte de uma nova fase de um

processo democrático sem precedentes na história da tramitação de um projeto de educação

<sup>3</sup> Nesta obra, o autor, faz uma radiografia das correlações de forças existentes na formação e manutenção do aparelho de Estado.

45

no Brasil, é centralizadora; aliás se não o fosse o Congresso não a aprovaria, em seu teor “transversal”.

Esse processo democrático atende em parte, ao processo político econômico para uma sociedade tecnologicamente global, com o fortalecimento de políticas locais, voltadas para a competição de mercados. Desta forma, a educação é uma política pública social, como afirma Holfing (2001, p. 31) “[...] uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos [...] As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado”.

As políticas educacionais se afirmam como formas de interferência do Estado, em vários momentos da histórica moderna “visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HOLFING, 2001, p. 31) e contemporaneamente, buscando oferecer concessões para uma sociedade com referências de um globalismo que clama a qualificação permanente e, através de políticas e programas sociais, procura manter por meio a expectativa de um Estado forte e comprometido com a sociedade como um todo a ideia de uma população inserida no processo produtivo.

46

## **2. A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL**

Estudos de algumas agências internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Agência para Educação e Desenvolvimento (VVOB) e o Banco Mundial apontam que a gestão escolar tem o segundo maior impacto nos processos de aprendizagem na escola, atrás apenas do ensino em sala de aula, constituindo fator importante para a definição da qualidade educacional. (UNESCO, 2018; VVOB, 2018).

Esse capítulo além de apresentar uma contextualização histórica desse campo da educação, também, aguçará a problematização acerca da gestão escolar, o perfil do gestor e seu impacto para o sucesso ou fracasso nos índices de desempenho dos estudantes e/ou na qualidade da escola.

Nos documentos internacionais a gestão escolar está associada a expressão liderança escolar e sob a alcunha da liderança, a ação gestora na escola tornou-se uma prioridade nas agendas das políticas de educação em todo o mundo. (OCDE, 2012). Isto por que, as pesquisas realizadas atribuem a gestão escolar um papel fundamental na melhoria dos rendimentos dos estudantes, influenciando as motivações e capacidades dos professores, bem como o clima e ambiente escolar.

Logo, a narrativa internacional nessa segunda década do século XXI, adota a política de que o fortalecimento da gestão escolar é o caminho estratégico para atingir as metas da Agenda Educação 2030 (UNESCO, 2016). Nesse contexto, “a liderança escolar eficaz é essencial para melhorar a eficiência e a equidade da escolaridade”, conforme afiança a Agência para a Educação e o Desenvolvimento (VVOB) (2018, p. 12).

Para essas organizações internacionais – UNESCO, UNICEF, OCDE, VVOB – as funções da gestão escolar incluem responsabilidades que abrangem tanto a liderança (como definição de metas ou avaliação de professores) quanto funções de gestão propriamente ditas (gestão de recursos, provimento de professores) (UNESCO, 2018; Vaillant, 2015), assim como, o fundamental papel no engajamento e cooperação da comunidade e da participação da família na escola (UNICEF, 2009).

As organizações creditam aos gestores escolares a responsabilidade da implantação da cultura e da organização necessárias para que as escolas ofereçam qualidade de ensino e, portanto, tem um efeito indireto, contudo significativo, na aprendizagem dos alunos (OCDE,

47

2016; UNESCO, 2018; Banco Mundial, 2018). Estudos constataram que os gestores escolares que oferecem melhores serviços de gestão têm uma correlação positiva com os resultados dos alunos. (BLOOM et al., 2014; LEAVER, LEMOS, SCUR, 2019). Outros dados mostraram que ao fornecer uma orientação eficaz, treinamento e condições de trabalho para professores, esses gestores aumentam a colaboração do professor e criam o melhor ambiente possível para aprendizagem (JENSEN, DOWNING e CLARK, 2017; UNESCO, 2019a).

Essa breve apresentação de pesquisas internacionais, orientadas pelas organizações que historicamente vem normatizando as políticas e ditando as orientações econômicas dos países em desenvolvimento, está presente nesse estudo para ajudar a fundamentar a compreensão do papel gestor escolar, especialmente, para posicionarmos a política e a lógica econômica como manifestação objetivada na gestão.

Para além dessa lógica da educação como *commodities* e, partindo da compreensão de que “direito à educação é mais que um assento na escola” (SOUZA, 2019, p.11) a eficácia, eficiência e a efetividade na oferta da educação escolar pública são mais do que mérito de uma gestora competente e habilidosa nas negociações, e mais do que a participação, cooperação e

corresponsabilização de toda uma comunidade escolar. A real efetivação de uma educação pública de qualidade socialmente referenciada precisa ser entendida dentro do arranjo societário que inclua os aspectos políticos, econômicos e socioculturais determinados no tempo e no espaço.

Ao fazer um resgate para analisar o campo de estudo da gestão, especialmente a gestão da educação no Brasil, percebe-se que ela atravessou e foi marcada pelas mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais, ao longo da história do Brasil e do mundo, e incorporou objetos, problemas e novas abordagens. De forma que essas transformações cunhadas, contribuíram para o redesenho da organização escolar, sobretudo, quanto a descentralização administrativa e financeira passando ao grau da participação e democratização da sociedade. (CAMARGO e ADRIÃO, 2003, p. 32)

Não se pode ofuscar o fato de que a gestão educacional é um campo marcado por ser a arena na qual a política educacional opera e, por onde o poder se executa (SOUZA, 2007a). Em outras palavras, há a compreensão de que [...] a gestão traduz as concepções políticas e dá materialidade a elas, seja por meio da implementação da macro política, seja por reconhecimento de que a gestão é âmbito para disputa do poder na própria escola. (SOUZA b, 2019, p.14).

Procurando aprofundar a análise em termos de explicações para avanços e retrocessos na gestão escolar, as próximas páginas apresentam um traçado histórico como ferramenta para

48

avistar a evolução das transformações econômicas e sociais que culminaram na reforma do aparelho do Estado brasileiro e da sua administração, no final da década de 1980 e início da década de 1990. Por fim, com a devida prudência para não confundir o processo da gestão escolar com a figura do/a gestor/a (CAMARGO e ADRIÃO, 2003) retrataremos as tipologias que descrevem o perfil do/a gestor/a escolar prevalente no país.

## 2.1 Os Modelos Históricos da Gestão Escolar Pública no Brasil

De início, vale ressaltar que a ideia de “modelo” trazido para esta etapa do trabalho, se propõe à apresentar a perspectiva de uma linearidade racionalista, seguindo um modelo pré existente de estrutura de poder anterior, como base para desenvolver uma análise.

Assim, o termo “modelo” empregado para os processos, no sentido de buscar a exatidão do controle das organizações, não está associado às ciências exatas, mas ao âmbito das ciências humano-sociais, de maneira que na dimensão dos estudos da administração “[...] apresenta-se sobre as formas de estruturação das organizações públicas e privadas, bem como, aos estilos de gestão adotados por tais organizações”. (NOVAES, 2014 p. 33).

Em consonância aos postulados de Oliveira (2000) sob a ótica da administração, o “modelo” expressa uma possibilidade de estrutura hierárquica, onde é possível refletir a existência de estruturas de poder, no ambiente das organizações públicas e privadas, formalmente constituídas.

Desta forma, na hierarquia das organizações, a escola pública como desenho de unidade administrativa, diretamente ligada às políticas públicas e sociais, tem nos gestores, professores, técnicos e alunos as características para consolidar a homogeneidade nas tarefas da organização. (OLIVEIRA, 2000).

Nessa linha de pensamento, o modelo – a racionalidade pedagógica que primeiro chegou entre nós, no período colonial, foi estabelecida pelo *Ratio Studiorum*, marcado por premissas indutivas de probabilidades instáveis – com elevada inferência dos preceitos religiosos, voltados para a virtude e combate ao pecado, batalha prevista no ideário da escolástica.

O *Ratio Studiorum*, é o manual regulamentador das ações escolares dos jesuítas. Permitiu o surgimento de um modelo de gestão escolar, que duraram 210 anos, e definia de forma hierarquizada as práticas educacionais, tanto acadêmicas quanto administrativas, com a finalidade de atendimento à autoridade superior, da Igreja e do monarca que detinha o poder político do espaço de atuação da Companhia de Jesus, e assim, serem executadas.

49

Essa situação perdurou, no Brasil, durante o período colonial, até as reformas pombalinas, em 1759, encerrando o período jesuítico de ajustes para formação de um sistema de ensino e mergulha a educação brasileira em um momento de acefalia, como pode ser visto de forma resumida no quadro 03 a seguir:

Quadro 03 – Características da administração à gestão escolar no Brasil.

| <b>ÉPOCA CONHECIDA</b>                | <b>PERÍODO</b>                  | <b>O ESTADO EM AÇÃO NA ESFERA DA EDUCAÇÃO</b>   | <b>MODELO DE GESTÃO ESCOLAR</b>   |
|---------------------------------------|---------------------------------|---|---|
| <b>PERÍODO COLONIAL<br/>1549-1822</b> | Educação Jesuítica<br>1549-1759 | Ratio Studiorum inaugura a educação brasileira com uma proposta catequética, com a propaganda da fé entre os incrédulos e à difusão do evangelho por todos os povos               | Subordinação hierárquica, sobre a organização e administração escolar, nos moldes das ideias religiosas de Santo Tomás de Aquino e Santo Agostinho, que o inspirou. |
|                                       | Reforma Pombalina<br>1759-1808  | O Estado português passa a controlar a educação oferecida no Brasil, desestruturando o maior período (210 anos) de um sistema de ensino no Brasil, que estava em poder da Igreja. | Segue os princípios do Direito Romano: dedutivo, normativo, regulatório e prescritivo da hierarquia militar.  |
|                                       | Período Joanino<br>1808-1821    | Criação de escolas superiores (medicina no Rio de Janeiro e outra em Salvador)  | Idem.   |

|   |           |   |   |
|---|-----------|---|---|
| <b>PERÍODO IMPERIAL (1822-1889)</b>       | 1822-1889 | Utilização do Método Lancaster, no qual um aluno treinado ensinava um grupo de 10 alunos sob a vigilância de um inspetor.   | Não foi localizado registro sobre quaisquer preocupações com a administração escolar, voltadas para planejar e dirigir as escolas destinadas à educação popular.                                      |
| <b>REPÚBLICA VELHA (1889-1929)</b>        | 1891      | Reforma de Benjamin Constant  |   |
|   | 1901      | Reforma Epiácio Pessoa  |   |
|   | 1911      | Reforma Rivadávia Corrêa  |   |
|   | 1915      | Reforma Carlos Maximiliano  |   |
|   | 1925      | Reforma Rocha Vaz   |   |
| <b>SEGUNDA REPÚBLICA (1930-1936)</b>      | 1930/1936 | Escola Nova, e, tem vigor vários atos que compõem o início à reforma da educação com as leis e decretos idealizados por Francisco de Campos.  | Princípios da administração científica sendo discutidas para fomentar o controle da organização escolar a partir do fomento à tecnoburocracia, seguindo a racionalidade da administração empresarial. |
| <b>ESTADO NOVO (1937-1945)</b>            | 1938      | Criação do DASP - Constituição de 1937  |   |
|   | 1942-1946 | Reforma Gustavo Capanema - criação das leis orgânicas da educação   |   |
| <b>REPÚBLICA NOVA (1946-1963)</b>         | 1961      | Plano Nacional de Educação - Na Universidade de São Paulo (USP), é fundada a ANPAE – Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, hoje Associação Nacional de Política e Administração da Educação. |   |
| <b>DITADURA CIVIL MILITAR (1964-1985)</b> | 1967      | Lei nº 5.379. Erradicação do analfabetismo. Movimento Brasileiro de Alfabetização, com base nas ideias do exilado Paulo Freire.   |   |
|   | 1971      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n.º 5.692.  |   |
| <b>NOVA</b>                               | 1988      | Nova Carta Magna. Constituição cidadã.  | Avança a ideia de uma gestão  |

50

|                                    |      |   |  |
|------------------------------------|------|---|--|
| <b>REPÚBLICA (1986-atualidade)</b> | 1996 | Nova LDB Estratégia de descentralização, responsabilizando os entes federados quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis. | democrática da educação, com o envolvimento da direção escolar e conselho de escola, com a participação da comunidade. |
|------------------------------------|------|---|--|

Fonte: Elaborado a partir de: Paro (2015); Gomes (2011); Veiga (2000).

Como sintetiza o quadro, após o período pombalino, poucas informações constam acerca da educação escolar e sobre a gestão associada às práticas educativas. Contudo, segundo Cunha (2006) a partir, apenas, das constituições de 1824 (possui poucas referências) e 1834, essas diretrizes foram alteradas acerca da descentralização que só foi ampliada posteriormente no Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, mais tarde incorporada à Constituição de 1934.

As informações de Cunha (2006) destacam que na maior parte da primeira metade do século XX, havia uma forte inércia em relação à centralização na elaboração das políticas públicas, mesmo as de caráter governamental. Isto resultou, principalmente, à necessidade de ordenar ações governamentais, perturbadas por conflitos advindos de momentos anteriores à

Proclamação da República que perduraram por todo o início do século XX.

Com a revolução de 1930 houve a necessidade da organização do Estado, especialmente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a fim de reduzir no plano das políticas públicas as desigualdades e heterogeneidade regionais, dentro do país, promovendo um estilo de concepção de políticas uniformes, universais e padronizadas procurando assim equalizar as condições nacionais.

No período republicano, vale destacar que muitas conquistas foram incorporadas na Constituição de 1934, sobretudo, após o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, movimento educacional de luta por uma educação pública, única, laica, gratuita e obrigatória e que defendeu explicitamente a descentralização. (CUNHA, 2006)

Nas décadas seguintes o tema foi retomado e, em 1940 e 1950, a pauta tratou dos subsídios às escolas particulares, iniciando o foco para a relação entre a educação pública e a privada. Com a ditadura militar, na década de 1960, foi implantada a centralização do ensino. E, até esse período, subsiste de acordo com Sander (2007), as ideias daqueles considerados como os pioneiros dos escritos teóricos sobre a temática administração escolar: Carneiro Leão, Querino Ribeiro, Lourenço Filho e Anísio Teixeira.

Segundo Teixeira (1961), os pioneiros trouxeram perspectivas que ampliaram consideravelmente as concepções sobre a administração escolar. Assim para (a) Antônio de Arruda Carneiro Leão – a administração da educação se compara aos métodos hierarquizantes de funções existentes na indústria e comércio; para (b) Querino Ribeiro – se destaca a

51

submissão da escola à lógica do financiamento público e a consequente necessidade de apresentar resultados frente ao investimento recebido; para (c) Lourenço Filho – as teorias organizacionais são aplicáveis a quaisquer empreendimentos, sem exceção dos de natureza escolar e, por isso, não podem ser concebidas com um fim em si mesmos, mas como um meio de tornar as instituições mais eficientes e, no caso das escolas, levar em conta as relações humanas; por último, para (d) Anísio Teixeira – embora não tenha produzido uma obra dedicada a Teoria da Administração Escolar, ressaltava a necessidade de universalizar o acesso à educação básica no Brasil, sobretudo porque, “[...] quanto mais imperfeito for o magistério mais preciso é melhorar as condições de” (TEIXEIRA, 1961, p. 86).

Os primeiros sinais da fragilidade da proposta defensora da intervenção estatal nas economias nacionais ocorrem com a crise do petróleo de 1973. A partir desse momento, surgem dificuldades sócio, político e econômicas motivadas pela instabilidade do possível padrão de uso dos recursos energéticos advindos do uso do petróleo adotado nas nações ocidentais, promovendo assim uma crise no lastro da economia mundial, levando a roldão o enfraquecimento dos alicerces do antigo modelo de Estado.

Em consequência, os governos passam a enfrentar dificuldades na resolução de seus problemas, pela crescente redução de recursos e aumento de déficits, esgotando a busca por uma “nova burocracia”, bem como, a globalização dos mercados e suas inovações tecnológicas. (ABRÚCIO, 1999).

De certo que, as transformações nas dimensões econômico, financeira, política, institucional e administrativa impactaram sobre os modelos de gestão pública em diversos países do mundo e fez soerguer diferentes teorias sobre a forma e a constituição dos processos de desenvolvimento de tais modelos de gestão, especialmente, porque esses novos modelos, identificados como gerenciais, estariam a serviço de promover agilidade às ações dos governos, muito em razão, de uma preocupação central com as crises econômicas, políticas e fiscais que impuseram limitações às ações das administrações públicas (MEDEIROS, 2006).

Para este trabalho, interessa particularmente os avanços dessa “nova burocracia gerencialista”, por isso, recorremos a Abrúcio (1999), por sua exposição das ideias contidas para a administração pública inglesa das décadas de 1980 e 1990 - um Estado com menos recursos e menos poder - visando a redução de gastos com pessoal e a necessidade do aumento da eficiência governamental, que passa a ser adotada como o arcabouço para ser aplicado ao Estado como o “novo” instrumento de gestão pública proclamado em três propostas introduzidas ao longo das duas décadas citadas, como: o Gerencialismo Puro, o *Consumerism* e o *Public Service Orientation*.

52

A interpretação de Abrúcio (1999, p. 182-183), sobre essas três correntes leva à percepção de que o gerencialismo puro, implantado na Grã-Bretanha, logo no início dos anos 1980, buscava a eficiência e aumento da produtividade, visando a redução de custos no setor público, e trouxe à tona um projeto de reforma do Estado baseado na retração da máquina governamental a um menor número de atividades, privatização de empresas nacionais, desregulamentação das leis trabalhistas e devolução das atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade.

Mais adiante, a proposta de gestão pública, denominada *consumerism*, engendrada ao final da década de 1980 e início da década de 1990 deu ênfase na prestação de serviços públicos com qualidade e foco nas necessidades dos clientes e na competitividade. (ABRÚCIO, 1999, p. 187).

Esse autor salienta que a perspectiva da qualidade na gestão pública, foi introduzida tendo por base o tripé para tornar o setor público mais leve, ágil e competitivo: (a) descentralização - “quanto mais próximo o serviço público estiver do consumidor, mais fiscalizado pela população ele será (b) competição - entre as organizações do setor público, para a qual “quando não há competição entre os serviços, existe uma situação de monopólio e,

portanto, os (c) consumidores - não têm alternativa de escolha”.

O último dos modelos a ser apresentado por esse autor - o *Public Service Orientation*, nas observações de Abrúcio (1999) estabelece o cidadão, como peça central dessa coletividade global, na condição de consumidor, marcado por direitos individuais e pouca importância à participação política; este cidadão, acaba por valer mais como um valor de mercado do que agente político de transformação.

Abrúcio (1997, p. 13) assinala que há duas constatações sobre a classificação proposta, [...] a primeira, e mais óbvia, é que há uma modificação substancial ao longo do tempo, do gerencialismo puro ao *public service orientation*, no entanto, embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes. Trata-se de nuances do gerencialismo. O autor esclarece que a passagem de uma teoria a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas.

A pesquisa de Amaral (2006, p. 52) contém um breve resumo do entendimento desse novo padrão de gestão pública que diz respeito sumariamente à busca por eficiência, com redução de gastos e crescente diminuição das obrigações do estado, com uma dita modernização que preconiza este padrão para as instituições públicas. A pesquisadora resume os propósitos de enxugamento do Estado por meio da redução das políticas sociais, como um

53

novo padrão de gestão, atualmente presente em outros países do mundo, recorrendo ao conceito de democracia para instigar a competição no interior da esfera pública. E, no Brasil, como proposta mais assertiva sobre o conflito entre administração escolar e o gerencialismo introduzido por uma nova conformidade organizacional econômica ocorre, mais substancialmente, após a nova Constituição (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) em 1996.

A partir desses instrumentos legais e normativos, é que as discussões no campo da administração escolar, sobretudo, os processos de descentralização e democratização das relações no sistema educacional brasileiro toma um novo contorno, voltado para a autonomia da gestão pedagógica, administrativa e financeira, com o propósito de atender as especificidades da realidade local. A administração passa a ser um dos elementos da gestão, orientada pelos princípios democráticos. (MOTA, 1997; LUCK, 2014).

Na Constituição Federal de 1988, no Art. 206, está definida a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, e a LDB 9.394/96, Art. 14, enfatiza a gestão democrática e a caracteriza como uma prática de trabalho coletivo, participativo e dialógico. Conforme consta no Art. 14 da LDB – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino pública na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades (BRASIL, 1996).

A ideia de uma gestão democrática inaugura na escola um movimento para a

autonomia e incorpora postura crítica, na busca por uma identidade educacional própria contrapondo-se aos princípios e formas da administração geral de empresas, isso posto, são definidas diretrizes para a condução política e pedagógica da unidade escolar e da educação, construindo assim uma nova etapa para o fortalecimento do campo de conhecimento da administração educacional. (SOUZA, 2008).

Portanto, a partir da Constituição Federal (1988) e da LDB (1996) passa a vigorar um novo conceito para a administração escolar, cujo entendimento dos problemas educacionais perpassa pela compreensão do nível de complexidade e extensão social, bem como, o significado que esta possui para as populações envolvidas, o que requer ações articuladas em conjunto e no estudo em questão, com a comunidade escolar, para a superação dos problemas cotidianos.

Esse novo conceito substitui a guisa centralizadora do/a diretor/a escolar. Este, então, tutelado dos órgãos públicos dirigentes para o cumprimento de normas e determinações da Administração Escolar, que por décadas promoveu orientações a partir dos princípios da racionalidade mecanicista para a realização dos objetivos organizacionais da escola, distante dos interesses coletivos e demandas sociais passa a assumir uma feição com uma agenda que

54

prevê os princípios educacionais democráticos afinados com diretrizes e parâmetros educacionais públicos e o referencial do Projeto Político Pedagógico, democraticamente aprovado em cada unidade escolar.

O termo gestão escolar, se diferencia da burocrática “administração escolar”, especialmente porque, ao realçar no contexto sócio histórico, os elementos para maximizar a eficiência dos processos institucionais para cumprir seu papel: humanizar e formar cidadãos, se alinham ao ideário da gestão democrática.

Entretanto, passados três décadas, já no século XXI, o desalinhamento entre as dimensões que dão suporte e respaldam uma gestão pública democrática permanece dificultando o encontro dos eixos para a produção dos resultados que motivaram toda a reforma do Estado brasileiro.

Na análise de Paula (2006), existem dois pontos que atravancam a efetivação da gestão pública democrática uma diz sobre a lógica centralizadora das relações de poder que limitam as tomadas de decisão a poucos, e outro, diz sobre a insistência do mimetismo das práticas da gestão empresarial para o setor público.

Ocorre que a administração de empresas, voltada para o alcance de resultados, aparece como modelo de eficiência no ideário da sociedade capitalista e, toda a sua modelagem e processos organizacionais são replicados a administração pública. Evidentemente, esta lógica empresarial, não se aplica as instituições públicas, notadamente, a escola pública, que é

unidade básica de oferta de serviço público, subsidiada pelo Estado para o atendimento do direito social fundamental, de interesse público, despreocupado com a lógica do mercado.

Esse *acochambramento* público da lógica privada, remete a mitologia grega do Leito de Procusco<sup>4</sup>. Conforme esclarece Paula (2003), os entraves que dificultam uma gestão pública democrática partem de três dimensões: da (a) dimensão econômico-financeira, pelo enxugamento de gastos, arrochos fiscais e tributários; da (b) dimensão institucional administrativa, pela desarticulação setorial entre os órgãos que compõem o aparato do Estado e os embaraços de planejamento, direção e controle das ações estatais; e da (c) dimensão sócio-política, pelas tensões nas relações entre o Estado e a sociedade, especialmente, na efetivação dos direitos e participação na gestão.

Muito embora as escolas sejam consideradas instituições fortemente institucionalizadas, com legitimidade organizacional - as suas regras culturais, leis, normas e

<sup>4</sup> Leito de Procusto – o mito – Procusto era um bandido que vivia em uma floresta e tinha uma imensa cama. Todos os que passavam pela floresta eram presos e colocados por ele em sua cama. Dos que eram muito grande, Procusto cortava os pés e dos que eram muito pequeno, Procusto os esticavam, até romper suas articulações. O tamanho da cama era o padrão utilizado por Procusto.

procedimentos, é importante, circunscrevê-la no tempo e no espaço e, incorporar a ela as forças estruturantes da sociedade para compreender que [...] a escola que temos hoje não é eterna, abstrata, a-histórica, atemporal, mas, sim, produto da ação humana [...] determinada pela forma como se articula e se relaciona às diversas forças políticas presentes em cada período histórico. (LOMBARDI, 2006, p. 18)

A legitimidade própria da escola se fortalece quando a gestão educacional assume [...] escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados. Ou seja, a escola, unidade básica para a oferta pública da educação, [...] entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. (DOURADO, 2007, p. 924).

E, De acordo com Paro (2000) a gestão escolar vai em “oposição à administração empresarial capitalista”, sem que haja, necessariamente, o desprezo aos avanços técnicos na teoria e prática administrativa empresarial. Contudo, deve ser considerado que a oposição reside no componente político necessário à Administração Escolar preocupada na transformação social, antagônica à forma de administrar empresas em seus propósitos de buscar na relação custo-benefício propósitos que se opõem à transformação social.

Contudo, paradoxalmente às mudanças e avanços nas políticas da gestão escolar, em um processo de democratização para formar cidadãos colaborativos e cooperativos, avançam

as ideias neoliberais, alicerçadas na defesa de um Estado Mínimo, que contestam os investimentos públicos em políticas educacionais para o desenvolvimento humano. O neoliberalismo, introduzido e fortalecido por governos de direita e extrema-direita, pauta-se por pouca ou nenhuma intervenção na vida da sociedade, na privatização dos serviços mais rentáveis com a expectativa de redução dos gastos públicos e alavancagem do crescimento econômico.

Contrário a essa perspectiva neoliberal, Gadotti (2006) compreende as dicotomias existentes e salienta que não existe uma “varinha de condão” nessa transição/interpretação entre a administração/gestão escolar, nem mesmo as teorias tecno burocráticas e os marcos legais permitem ajustes, nesse ambiente de múltiplas contradições.

Mas, segundo esse autor, a possibilidade se amplia, em um processo de construção social e político que reconhece nas acepções do processo histórico, a estrutura - onde concomitantemente ocorre o corporativismo das organizações de educadores, a burocracia dos aparelhos de estado e mesmo a luta contra a inovação educacional. E, onde, também, se

56

originam mudanças da mentalidade dos atores que constituem a comunidade escolar para o enfrentamento de conflitos e situações adversas aos propósitos de educação política que contém e está contida nos desejos e intencionalidade em fomentar uma política social inclusiva.

## 2.2 A Gestão Escolar e Rede de Colaboração e Cooperação

Como foi visto anteriormente, Luck *et al* (2005), referenda a gestão escolar como um trabalho de ação coletiva, orbitado por interesses multilaterais com suas influências e articulações, multiplicidade de relações complexas, que não pode ser reduzida ao que Mamilovich (2010) considera como uma “monocasualidade social”, mas no sentido contrário, atribuir intencionalidade consciente a esse processo coletivo em relação ao grupo.

A gestão escolar é analisada por Paro (2000) como um elemento de transformação social coletiva e essa mudança não se consolida sem os mecanismos de colaboração e cooperação. Assim, de forma dialética, a participação social, por meio de instrumentos e colegiados – como o Projeto Político Pedagógico (PPP), Conselho Escolar, Associação de Pais, Grêmios Estudantis – são esteios para práticas democráticas asseguradas pela LDB (1996).

É esse alicerce de base coletiva e engajada que orienta as propostas pedagógicas, avalia acontecimentos, define estratégias e propostas práticas de ações, inibindo a unidade escolar como “agência de doutrinação”, por um lado, e por outro, estabelece relações, se apropriando dos saberes históricos e culturais do ambiente onde está localizada e construindo

consensos e/ou dissensos em profícuo movimento democrático.

Nesse turno, as práticas de gestão escolar, enquanto representação social, de acordo com as pesquisas de Sander (1995) consiste em um sistema complexo e sugere que diferentemente da administração de empresas, estas se constituem como um novo paradigma multidimensional, por sua profundidade genealógica na compreensão, entendimento e atuação.

Quadro 04 - Paradigma multidimensional de administração da educação: dimensões analíticas e critérios de desempenho.

| <b>DIMENSÕES ANALÍTICAS</b> | <b>DIMENSÕES SUBSTANTIVAS</b>                  | <b>DIMENSÕES INSTRUMENTAIS</b>                 |
|-----------------------------|--|--|
| Dimensões Intrínsecas       | Dimensão Cultural<br>(Critério de Relevância)  | Dimensão Pedagógica<br>(Critério de Eficácia)  |
| Dimensões Extrínsecas       | Dimensão Política<br>(Critério de Efetividade) | Dimensão Econômica<br>(Critério de Eficiência) |

Fonte: Sander (1995)

57

Na análise do quadro acima, é possível perceber as características das dimensões e o intercruzamento possível que estabelecem em um complexo entrelaçamento, pois as dimensões substantivas possuem o valor (cultural, sob a perspectiva intrínseca; e política, sob a ótica de dimensões extrínsecas); as dimensões instrumentais, tanto no contexto intrínseco quanto extrínseco, são as ações práticas, voltadas para o atendimento das demandas da comunidade, no âmbito do desenvolvimento humano, avaliados por critérios de relevância e efetividade, potenciais agentes promotores da consciência individual e emancipação humana (SOARES, 2010).

É importante ressaltar, no entanto, que embora Sander (1995) apresente em sua análise o gerencialismo no tocante à responsabilidade das representações sociais na constituição da gestão escolar no Brasil, não significa que o paradigma multidimensional que desenvolveu pode ser confundido com os instrumentos de reprodução dos interesses dos setores da sociedade que detêm o poder econômico, especialmente, por manter conceitos como eficiência, eficácia e efetividade.

Entretanto, ao tempo que os pesquisadores e pensadores da gestão no campo da educação pública, dentre os quais Sander (1995), recorrem aos conceitos da administração, estes o fazem ressaltando que os termos (quando utilizam) têm por base orientação epistemológica que não compactua com as posturas individualistas e funcionalistas da racionalidade instrumental, visto que em última instância, estes autores estão apegados a um compromisso social na educação e na sociedade, como na expressão de Bourdieu (2004) ao destacar “o processo de interiorização da exterioridade e de exteriorização da interioridade”,

como uma representação social construída em princípios éticos e coletivos.

E, sob a perspectiva de Sander (1995), não há como reduzir a gestão escolar a uma única das dimensões que propõe, mas é possível perceber a importância subjetiva (cultural e política) nas ações que diariamente tece construções sociais em uma realidade dinâmica e fragmentada, pela diversidade de interesses, por mutações oriundas do desenvolvimento da modernidade, que afetam o “programa institucional” exigindo modificações da gestão escolar na dimensão pedagógica.

A importância da gestão da dimensão pedagógica é analisada por Fialho (2016, p. 60), como a mola mestra, “a função do próprio sistema” educacional e não “se traduz apenas nos elementos de entrada do processo nem nos resultados por ele alcançados [...] está na base da sua configuração, no modo como é estruturado, na forma como opera, como funciona”, como ocorrem as práticas da gestão escolar.

58

São os processos de gestão, analíticos, subjetivos e instrumentais que permite o início desta gestão da dimensão pedagógica, considerando que daí podem resultar as “[...] implicações que afetam o desempenho dos sistemas de ensino, a qualidade da educação escolar, o exercício profissional de professores e a aprendizagem dos alunos” (FIALHO, 2016, p. 60).

Ou seja, o campo da gestão educacional deve ter como foco a dimensão pedagógica e sua “confluência de fatores de natureza diversa” que deve estar sustentada em uma “visão ampla do panorama educacional, reconhecimento dos processos que estão em curso e exatidão nas informações que balizam a tomada de decisão” (FIALHO, 2016, p. 51).

E, nesse contexto, a gestão escolar não pode ser apresentada como uma “[...] forma social não individualizável, ou seja, não como um ente e, sim, como um feixe de ações protagonizadas por indivíduos”. (BIACHI, 2014, p. 86), pois a escola como vinculada aos setores públicos da educação, orientada por uma política educacional para práticas relacionadas à “alocação de valores [...] revestidos do imaginário do bem público, do interesse público [...] como parte de um enunciado sobre como o mundo deve e pode ser”. (GOMES, 2011, p. 25) carrega o potencial de acionar partícipes para a conjunção de ações de impacto socialmente referenciadas.

Pelo disposto, com base nas postulações dos autores consultados, é possível perceber que a gestão escolar, na concepção democrática em suas múltiplas dimensões, é um processo em permanente construção. Não por outro motivo, os sujeitos que assumem o lugar de gestores escolares, também, são vistos em permanente construção e reconstrução, ao passo que, são coisificados no imaginário da sua comunidade escolar e, portanto, não podem declinar da condição de constante (re)criação no exercício da gestão escolar, isso, muito em

razão da multiplicidade de dimensões que no âmbito escolar ele deve dar conta, para além do ideário político e ideológico presentes na sociedade sobre a efetividade da sua gestão no emaranhado das rotinas escolares.

Dito isso, porque, o imaginário social no contexto de governo e políticas neoliberais impõe ao gestor da escola a dicotomia – de um lado a condição de alto executivo da administração pública, sob o discurso da eficiência de gastos em detrimento dos princípios da garantia do acesso e permanência de crianças, adolescentes, jovens e adultos na escola, – de outro lado, um discurso de incapacidade e inabilidade administrativa para justificar a mercantilização da educação.

59

Nesse sentido, cabe nesse momento da pesquisa, ilustrar quem são esses sujeitos coisificados a gestores de escolas públicas, sobretudo do ponto de vista do entendimento de quais suas reais capacidades de interpretar as demandas que chegam às escolas e, em especial, reconhecer naqueles que ocupam os cargos de gestão escolar, quais os preceitos normativos, políticos, econômicos e sociais que regulam a gestão educacional.

### 2.3 Perfil do Gestor Escolar no Brasil

*“Estamos colocando diretores num pedestal,  
e agora esperamos milagres. Alguns poucos conseguirão,  
mas, meros mortais terão pouca chance.”*  
Michael Fullan

Em capítulos anteriores a ênfase ao multifacetado percurso histórico da educação brasileira e a emaranhada administração escolar formada teve a intenção de apresentar o panorama das imbricações políticas, sociais, econômicas que estruturam as relações e determinam as ações do Estado, ou dos governos no cumprimento de políticas públicas sociais.

E, em cada momento, responsabilidades foram atribuídas à gestão. Partindo para a análise da gestão das unidades escolares o que tornou ao/a diretor/a da escola, frente ao imaginário do senso comum foi a representação social mais um “Dr./Dra. Resolve tudo”, do que um agente capaz de fomentar “[...] o desenvolvimento do conhecimento das políticas e das competências [...]” e ante a atuação fundamentada por meio de uma burocracia mecanizada, oscila sob a percepção do julgamento social, ora como “[...] o culpado da falta de qualidade [...]” educacional e ora como o “salvador da pátria”. (FREITAS *et al*, 2017, p. 1808).

Dessa forma, os gestores escolares residem no imaginário das representações sociais, como os sujeitos capazes de operacionalizar as políticas públicas para a oferta de uma

educação de qualidade e possibilitar aos alunos [...] experiências educacionais formativas e capazes de promover o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao enfrentamento dos desafios vivenciados em um mundo globalizado.

Contudo, como viabilizar o alargamento democrático virtuoso para a promoção da qualidade da educação ofertada pelas escolas, quando o que há na política e econômica neoliberal é congelamento de gastos na educação pública e ausência de uma política de valorização e formação dos profissionais da educação – no caso formação de gestores

60

escolares - contradizendo documentos jurídicos-normativos que regulam e orientam a gestão da educação no Brasil?

Ao tratar das competências para a gestão da dimensão escolar em relação à função/profissão Luck (2016, p. 12), as definiu como [...] o conjunto sistêmico de padrões mínimos necessários para o bom desempenho das responsabilidades que caracterizam determinado tipo de atividade profissional.

A partir dessa exposição o pensamento da autora coloca de forma diametralmente oposta duas linhas, uma que pleiteia uma educação de qualidade e outra que possui a expectativa da execução das políticas públicas. No entanto, ambas convergem para a necessidade da competência do gestor e assim, assegurar ações capazes de qualificar uma ação educativa para o aluno.

Reconhecidamente, as pesquisas sobre o impacto da gestão escolar nos resultados dos alunos indicam que há uma melhora nos resultados de aprendizagem dos alunos, com referência particular à liderança do/a diretor/a. (TERVIÑOS e TORRES-ARCADIA, 2015; SPILLANE et al, 2019; UNESCO, 2019; GOIS, 2020; VVOB, 2020).

E, ainda, pesquisas desenvolvidas na Inglaterra que tratavam sobre os efeitos transformadores da liderança escolar em escolas, professores e alunos, e sobre as melhores práticas de gestão escolar indicam que os “líderes de sucesso”, gestores de escolas com bons resultados, definem sucesso não apenas em termos de resultados de testes e exames, mas também em termos de resultados pessoais e sociais, como motivação, envolvimento e bem estar dos alunos e funcionários, a qualidade do ensino e aprendizagem, além da contribuição da escola para a comunidade. (LEITHWOOD, 2008; LEITHWOOD et al 2009). Essas pesquisas serviram de apoio a *National College for Leadership of Schools and Children's* para elaborar a figura abaixo, com as dimensões de sucesso da liderança escolar.

61



Fonte: Elaborado pela autora, a partir DCSF (2009).

Nas explicações dos autores o círculo central (núcleo) ilustra o foco de atenção dos gestores escolares – aprendizagem do aluno e expectativas elevadas. O anel interno sintetiza as suas estratégias principais – definição de foco, visão e valores e a construção de confiança. O anel externo concentra as ações que realizam em apoio a essas estratégias, de modo que “[...] a construção da confiança é uma parte intrínseca e embutida dentro de cada uma das estratégias e uma parte essencial das ações no anel externo”. (LEITHWOOD et al 2009, p. 15).

Vários outros estudos e publicações (NAESP, 2013; BLOOM, et al, 2014; GRISSON et al, 2021) reforçam os achados sobre a importância dos gestores escolares para ampliar as expectativas e desempenho dos estudantes, construir confiança, redesenhar papéis e responsabilidades, enriquecer o currículo, melhorar a qualidade do docente, do ensino e da aprendizagem, alavancar processos colaborativos internos e fortalecer as relações de cooperação com a comunidade interna e externa à escola.

Aqui no Brasil, a fim de obter o domínio dessa matriz de competências, Luck (2016, p. 18-19) destaca a necessidade do/a gestor/a desenvolver “[...] um repertório conceitual próprio em sua escola”, a partir de três eixos principais [...] (a) políticas educacionais definidas pelo

governo; (b) os desafios e demandas educacionais próprios da dinâmica da sociedade globalizada, tecnológica e do conhecimento; (c) os desafios de orientação e formação de crianças, jovens e adultos.

E, a matriz de competências apontadas em Luck (2016, p. 15), considera dez aspectos necessários ao gestor – capaz de garantir o funcionamento pleno da escola como organização social, como foco no aluno, na determinação dos aspectos legais nacionais, estaduais e locais, em suas práticas educacionais –, como pode ser verificado na figura 03 abaixo:

Figura 03 - Competências do gestor da escola pública no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Luck, 2016.

Tomando por base esses vetores, a autora segue em sua orientação acerca da formação das competências necessárias para os gestores escolares atuarem na execução de políticas públicas de caráter social, enfatizando a necessidade da construção desses “repertórios conceituais” próprios à sua escola, elencados na figura 04 baixo, em formato de organograma, a partir de necessários conhecimentos das “[...] concepções teórico-metodológicas

63

consistentes com a promoção de educação para a formação do cidadão como sujeito autônomo, participativo e capaz de posicionar-se criticamente diante de desafios e resolvê los”. (LUCK, 2016, p. 19).

Figura 04 - Repertórios conceituais para apoiar a gestão escolar



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Luck (2016).

A autora não fez referências aos Planos de Educação (nas esferas nacional, estadual e municipal), como instrumentos que podem integrar essa vasta lista para a composição de “repertórios conceituais”, possíveis para a formação do gestor educacional, bem como, não sinaliza para as discussões que ocorriam para a elaboração do documento da Base Nacional Comum Curricular aprovada pelo Conselho Nacional de Educação em 2017. (CNE, 2017)

Vale ressaltar ainda que tomando por base as ideias de Paro (2015), o escopo de atuação do gestor é representado por um esforço individual, que vai além de uma racionalização do trabalho voltado para a articulação entre recursos e dos processos de trabalho e utilização racional dos recursos subjetivos.

Portanto, a partir das proposições de Paro (2015) e Luck (2016), a gestão escolar pública se mostra basicamente individualizada e subjetiva, buscando promover articulações, com um significativo ingrediente político, diferente daquela administração de empresa, cuja execução está a cargo do esforço coletivo, ou seja, “[...] da multiplicidade de habilidades,

64

forças, destrezas, conhecimentos, enfim das diversas capacidades presentes nos diferentes componentes humanos da organização”. (PARO, 2015, p. 31).

O artigo de Teixeira et al (2017), ao tratar do “retrato holográfico do gestor da escola básica” da esfera pública, traz à tona “[...] a necessidade de novas possibilidades gestoras” destacando como a situação educacional, material e humana desses profissionais é diversificada e complexa, exigindo um olhar reflexivo para a condição humana de trabalho e para o enfrentamento com as novas realidades sociais”. (TEIXEIRA et al, 2017, p. 1804).

Nesse artigo os autores também enfatizam obstáculos à gestão quanto aos aspectos

formativos dos professores e as carências dos alunos, [...] professores com dificuldades formativas; alunos bi e tri repetentes; espaço físico inadequado; funcionários e professores com salários aviltantes; desencontro no projeto democrático de educação e da escola”. (TEIXEIRA et al, 2017, p. 1805).

Um estudo realizado em instituições de ensino médio da região Norte da França buscou demarcar as principais tensões com as quais gestores de se confrontam em suas novas missões pedagógicas apontou que [...] tornar-se gestor de instituição é então, e primeiramente, ter uma visão mais ampla dos problemas e sobretudo ter uma esfera de ação mais ampla. (BARRÈRE, 2017, p. 645)

Estudos latino americanos indicam que os diretores das escolas são responsáveis por tudo o que acontece na instituição, são um fator chave para garantir uma educação de qualidade e são importantes agentes de mudança escolar (Pont, Nusche & Moorman, 2009; Murillo & Román, 2011; Méndez-Salcido & Torres-Arcadia, 2013). Entretanto, é importante ressaltar a profunda diferença entre as escolas e as desigualdades educacionais presentes em diversos países, em especial, naqueles em desenvolvimento. A precarização promovida pelas macro e micro políticas econômicas e educacionais acirram as inequidades e promovem pontos de partida desiguais para a atuação do/a gestor/a escolar.

As evidências das pesquisas, portanto, não representam a panacéia, a bala de prata, o pó de *pirilim-pim-pim*, ou seja, “não é a chave que liberta e nem a gaiola que aprisiona”, mas não há dúvida de que os estudos podem nos ajudar a entender melhor os problemas e desenvolver soluções sistemáticas e ações políticas de relevância social.

A fim de elucidar o perfil dos gestores escolares, o mais alto grau hierárquico nas escolas, trazemos, no quadro a seguir, o trabalho de Teixeira et al (2017), que apresenta o “retrato holográfico do gestor da escola básica”. O estudo representa o resultado do censo, do período de 2013, 2014 e 2015, e conta com dados de 54 mil gestores de todo o Brasil.

Quadro 05 - Retrato holográfico do gestor da escola básica

| <b>CATEGORIAS</b> | <b>INDICADORES</b>  |
|-------------------|---|
| Formação          | • 41% dos dirigentes têm formação em pedagogia;                               |
|                   | • 36% em outras licenciaturas;  |
|                   | • 4% têm formação em Normal Superior; 6% formação de nível Médio;             |
|                   | • 13% apresentam formação superior em outros cursos que não são Licenciatura. |
| Tempo de formação | • 36% dos dirigentes têm mais de 15 anos de formação;                         |
|                   | • 28% estão com 8 a 14 anos de formação;                                      |
|                   | • 28% têm de 3 a 7 anos;  |
|                   | • Apenas, 8% dos dirigentes têm dois anos ou menos de formação.               |

|   |  |
|---|--|
| Origem da instituição que realizou o curso superior                 | • 59% fizeram curso em instituições privadas de ensino superior;   |
|   | • 39% em instituições públicas, sendo a maioria de ensino superior pertencente à rede estadual;                                  |
|   | • 64% são universidades, 20% faculdades isoladas e 11% são centros universitários.   |
| Modalidade de ensino cursada  | • 81% dos dirigentes responderam que realizaram o curso superior na modalidade presencial;                                       |
|   | • 11% semipresencial e 8% em cursos à distância.   |
| Tempo de atuação do dirigente em educação                           | • 51% dos dirigentes trabalham em educação há mais de 20 anos;   |
|   | • 38% têm entre 10 a 19 anos de exercício na educação;   |
|   | • 11% dos dirigentes trabalham em educação até 10 anos.  |
| Carga horária de trabalho na escola como dirigente                  | • 67% responderam que tem até quarenta horas semanais de exercício na escola;  |
|   | • 26% têm mais de quarenta horas;  |
|   | • 3% têm até vinte horas de trabalho e 4% até trinta horas de atividades semanais.   |
| Participação na construção do projeto político pedagógico da escola | • 42% consideram que o foi construído pelos professores, pais, servidores, estudantes e os gestores da escola;                   |
|   | • 19% dos gestores dizem que o Projeto foi consolidado por um grupo de professores, tendo a participação dos gestores da escola; |
|   | • 15% dos gestores afirmam que o modelo de projeto da escola é o mesmo encaminhado pela Secretaria de Educação;                  |
|   | • 4% das escolas, os gestores declararam que não existe Projeto Político Pedagógico em vigor.                                    |
| Processo de escolha dos gestores escolares                          | • 10% dos dirigentes são escolhidos através de seleção institucional;  |
|   | • 21% através do processo de eleição;  |
|   | • 14% através do processo conjugado de seleção e de eleição;   |
|   | • 12% são escolhidos através de indicação técnica;   |
|   | • 22% são ainda através de indicação de políticos;   |
|   | • 21% através de outras indicações.  |
| Remuneração dos gestores  | • 24% recebem acima de sete salários mínimos;  |
|   | • 26% dos gestores ganham de cinco até sete salários mínimos;  |
|   | • 24% recebem de três e meio a cinco salários mínimos;   |
|   | • 18% ganham de dois a três salários mínimos e meio;   |
|   | • 5% recebem de um a dois salários mínimos;  |
|   | • 3% ganham menos de um salário mínimo como dirigente escolar.   |

Fonte: Teixeira et al (2017, p. 1809)

O quadro 05 possui informações referentes a nove indicadores, e, cada um deles

situações. De forma resumida, para definir o perfil, foi considerado o percentual mais significativo exposto no quadro elaborado por Teixeira et al (2017, p. 1809). Resultando nas informações que indicam a formação do gestor, em sua maioria (41%) é a graduação em pedagogia; o tempo de formação com maior incidência, aponta que os gestores (36%) têm mais de 15 anos de graduados; a origem mais acentuada da formação (59%) ocorreu em instituições privadas de ensino superior; com a prevalência (81%) da obtenção do título por meio da modalidade presencial; quanto ao tempo de atuação como dirigente escolar, 51% informou que trabalham há mais de 20 anos. Essa situação chama atenção quando confrontados com o tempo de graduação superior, o que pode significar que mesmo antes de concluírem os estudos universitários já atuavam na função. Outras características identificadas quanto a atuação dos gestores da educação básica no Brasil, com referência à carga horária de trabalho 67% respondeu que desenvolvem suas atividades durante quarenta horas semanais; para 42% dos gestores o projeto político pedagógico foi construído de forma coletiva; a escolha dos gestores ocorre de formas variadas (79%) e em apenas 21% dos casos o processo se deu por forma de eleição; e no item remuneração 76% dos gestores percebem seus proventos com valores inferiores a cinco salários mínimos.

A realidade apresentada pelo estudo de Teixeira et al (2017) traz indícios que contribuem, primeiro com a construção da persona do gestor escolar no Brasil, e depois para os entrelaçamentos entre os resultados educacionais no país, não que se busque uma relação de causa e efeito, mas sim, pontos de convergência que possam lançar luz acerca de evidências sobre a ligação entre o perfil do gestor escolar e o desempenho da escola.

### **3. EVASÃO ESCOLAR - DESAFIO PERSISTENTE NA EDUCAÇÃO NACIONAL**

Ao longo da última década do século XXI, o termo evasão escolar vem se tornando cada vez mais presente quando o assunto é a gestão de escolas de Ensino Médio. Os documentos, programas e projetos que chegam à escola pública, a partir dos diferentes entes federados (união, estados e municípios) abordam estratégias de atuação para reduzir risco do esvaziamento da escola básica.

Para tratar do fenômeno da saída de estudantes da escola ao longo do ano letivo ou mesmo a não matrícula de estudantes em idade escolar é necessário compreender a evasão e o abandono, como dois termos trazidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para as análises estatísticas do cenário da educação

básica no Brasil.

No Brasil, o INEP define condições distintas para o uso dos termos que servem de diagnóstico da situação escolar do estudante. No caso do estudante que desiste de frequentar as aulas durante o ano letivo, sem aviso, ou solicitação de transferência, mas que no ano seguinte este estudante tem sua matrícula confirmada, o INEP denomina essa situação do estudante de abandono.

Já na possibilidade de saída da escola durante o ano letivo, sem aviso, ou caso o aluno tenha tido frequência escolar culminada com reprovação e este não confirma matrícula para o ano seguinte, nesse caso, essa condição do estudante é denominada de evasão.

Em meio a aparente distinção entre os termos evasão e abandono, não nos ataremos às minúcias do detalhamento técnico conforme proposto pelo INEP, mas sim ao ato em si e suas consequências, ou seja, deixar a escola, ou ser deixado por ela e a condição de precarização a que se vê submetido o/a adolescente e jovem.

Essa situação de abandono tem um amplo sentido e significado para a compreensão do fenômeno cujo resultado é a privação de permanecer no espaço de educação formal para desenvolver-se academicamente e ser educado para o exercício da sua cidadania e para o mundo do trabalho.

Concebendo que a complexidade das consequências advindas da não permanência na escola sejam, sobremaneira, maiores do que a conceituação do termo em *stricto sensu*, a problematização aqui proposta traz a evasão e o abandono escolar como sinônimos, porém, como alerta Pelissali (2012) [...] “seja qual for a palavra utilizada, o fenômeno da recusa dos jovens à escola, [...] é algo construído socialmente e não possui origens apenas subjetivas,

68

frutos da mera decisão do jovem. Há portanto, dimensões intrínsecas e extrínsecas influenciando a desistência da escola.

Para efeitos da gestão escolar, a realidade empírica - ou aquilo que ocorre no chão da escola -, os termos evasão, abandono e desistência são sinônimos de uma mesma categoria pois, representam: estudantes com poucas competências básicas e nenhuma preparação para o mundo do trabalho, salas de aulas ociosas, cancelamentos de turnos de trabalho e fechamento de escolas.

Não obstante, cabe considerar que ao priorizar o termo abandono ao longo do estudo, interessa trazer a polissemia da palavra, pois o abandono escolar tem mão dupla em seu entendimento, ora percebe-se alguém abandonando a escola, ora intui-se a escola abandonando alguém. De tal modo que essa dualidade reflete o contexto ambíguo da evasão escolar, no Brasil e no mundo (DAYRELL, 2007; PELISSALI, STEIMBACH, 2012; LOSADA, 2015; RECIO, 2018)

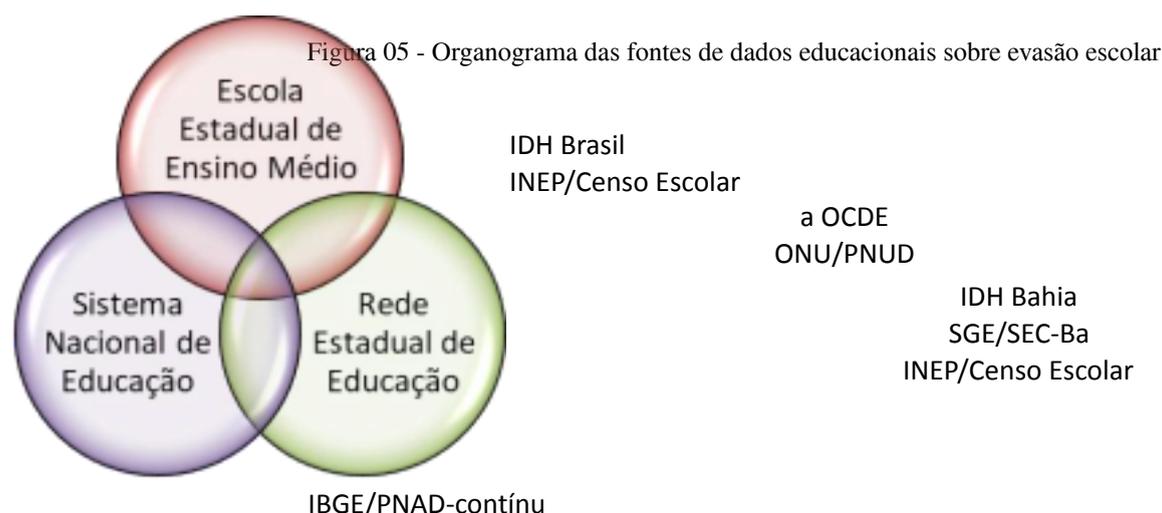
### 3.1 A Evasão Escolar em Perspectiva no Brasil

Tratar do abandono escolar não é tarefa simples, dada a própria natureza do fenômeno. De acordo com Barroso (2019) [...] “políticas públicas nessa matéria não tem uma forma única”, isto por que, o abandono tem lugar a partir de [...] variáveis múltiplas e complexas”. De certo que, para agir sobre o abandono é fundamental ter a clareza da sua dimensão, o seu impacto sobre o meio individual e coletivo e os processos que influenciam a sua prevalência, caso contrário, não fizeram sucumbir lacunas na oferta da educação pública.

Nesse sentido, um breve panorama dessa matéria, estruturado no amplo conjunto de índices do fluxo escolar, ou seja, as taxas de aprovação, reprovação, evasão, distorção idade/série, além do plano de metas contidas no Plano Nacional de Educação (PNE) (2014), como metas de escolarização e alfabetização, já é suficiente para por em evidência um cenário de deficiências da educação básica, que como consequência faz problematizar o modelo de gestão educacional brasileira.

Soma-se a esse painel, uma análise concisa sobre as publicações das agências internacionais como a Organização do Comércio para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/ Organização das Nações Unidas (ONU), situando os índices da educação no Brasil no cenário mundial, em meio a países com índices de desenvolvimento humano distintos.

69



Fonte: Elaboração da autora (2020).

Assim, em um cenário formado por 189 países membros da Organização das Nações

Unidas (ONU), o Brasil com seus 207,6 milhões de habitantes ocupava, em 2018, o 79º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – (0,761 em uma escala de 0 – 1) e apresenta 7,4% da sua população vivendo na extrema pobreza (PNUD, 2020).

Estes dados socioeconômicos e demográficos ampliam a inquietação quando o sistema educacional brasileiro apresentava a terceira maior taxa de evasão escolar entre os 100 países com maior IDH de acordo com os dados apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2012.

Tabela 01 - Taxa de evasão escolar entre os 100 países com maior IDH

| País | Posição no Ranking | IDH   | País | Posição no Ranking | IDH   | Taxa de Evasão Escolar |
|------|--------------------|-------|------|--------------------|-------|------------------------|
|      | 1º                 | 0,955 |      | 59º                | 0,78  | 99,80%                 |
|      | 3º                 | 0,93  |      | 61º                | 0,775 | 93,10%                 |
|      | 5º                 | 0,92  |      | 85º                | 0,73  | 90,30%                 |
|      | 7º                 | 0,916 |      | 100º               | 0,7   | 92,60%                 |
|      | 40º                | 0,819 |      |                    |       |                        |
|      | 45º                | 0,811 |      |                    |       |                        |

Noruega 0,50% Estados

Unidos 6,90% Alemanha 4,40% Suécia 1% Chile 2,60% Argentina 6,20% Cuba 3,80% México 6,00%

Brasil 24,30% Jordânia 6,60%

Fonte: PNUD/ONU (2013).

Contudo, apesar do fenômeno da evasão nas escolas públicas ser uma questão prevalente de preocupação no Brasil, outras partes do mundo, de mesmo modo, veem o

70

abandono da escola com destaque e sugerem ações e tecnologias de gestão e políticas educacionais para impactar sobre estas taxas.

Na União Europeia mobilizam-se esforços para em 2020 alcançar uma meta abaixo de 10% da taxa de abandono escolar e qualificação para o trabalho (MARGIOTTA, 2014; LOSADA 2015). Segundo estudos de Losada (2015) a Espanha é um dos países da União Europeia que tem uma das mais altas taxas de evasão escolar chegando a 23,6% em 2013 e agravando-se em regiões como na Andalucia, que alcança números em torno de 28%.

Voltando ao Brasil, e os demais países das Américas Latina e Central, a crescente elevação da taxa de evasão escolar é reflexo de grandes desafios no meio educacional, seja pela baixa qualidade da educação ofertada, seja pela iniquidade de acesso e garantias de permanência, ou ainda, seja a condição de vulnerabilidade de grupos étnicos e populações.

Notadamente, os dados do Relatório de Desenvolvimento Humano publicado pelo PNUD em 2019 informam que as estatísticas educacionais brasileiras estão entre as piores. O

Brasil apresenta a menor média de anos de estudos entre os países da América do Sul, chegando a ocupar a 28ª posição entre os 34 países das Américas do Sul, Central e do Norte, ou seja, o Brasil é um dos últimos colocados, a frente apenas de El Salvador, Honduras, Nicarágua, Guatemala e Haiti. Ficando atrás de países como Venezuela, Bolívia, Colômbia e Paraguai.

Tabela 02 - Média de anos de escolaridade entre os países das Américas

| País | Posição | Média de anos de escolaridade (anos) | Rank  |      |
|------|---------|--------------------------------------|-------|------|
|      | 4:      | 73                                   | 0,777 | 74,6 |
|      | 4:      | 74                                   | 0,776 | 76,9 |
|      | 5:      | 76                                   | 0,767 | 75   |
|      | 5:      |                                      |       |      |
|      | 6:      |                                      |       |      |
|      | 6:      |                                      |       |      |
|      | 6:      |                                      |       |      |
|      | 6:      |                                      |       |      |
|      | 7:      |                                      |       |      |
|      | 7:      |                                      |       |      |

Canadá 13,3 Estados Unidos 13,4 Chile 10,4 Argentina 10,6 Barbados 10,6 Uruguai 8,7 Bahamas 11,5 Panamá 10,2 Costa Rica 8,7 Cuba 11,8 São Cristóvão e Nevis 8,5 Antígua e Barbuda 9,3 México 8,6

Granada 78 0,763 72,4 8,8

|           |              |             |
|-----------|--------------|-------------|
| <b>79</b> | <b>0,761</b> | <b>75,7</b> |
| 79        | 0,761        | 77,1        |
| 82        | 0,759        | 76,5        |
| 85        | 0,758        | 76,8        |
| 89        | 0,745        | 73,9        |
| 89        | 0,745        | 76,1        |
| 94        | 0,728        | 72,4        |
| 96        | 0,726        | 74,4        |
| 96        | 0,726        | 72,1        |
| 98        | 0,724        | 78,1        |
| 98        | 0,724        | 71,6        |
| 98        | 0,724        | 74,1        |
| 103       | 0,72         | 74,5        |
| 114       | 0,703        | 71,2        |

|     |       |      |
|-----|-------|------|
| 123 | 0,67  | 69,8 |
| 124 | 0,667 | 73,1 |
| 126 | 0,651 | 74,1 |
| 126 | 0,651 | 74,3 |
| 132 | 0,623 | 75,1 |
| 169 | 0,503 | 63,7 |

**Brasil 7,8** Colômbia 8,3 Peru 9,2 Equador 9  
República Dominicana 7,9 Santa Lúcia 8,5 São Vicente e Granadinas 8,6  
Jamaica 9,8 Venezuela 10,3  
Dominica 7,8 Suriname 9,1 Paraguai 8,5 Belize 9,8 Bolívia 9  
Guiana 8,5 El Salvador 6,9 Guatemala 6,5 Nicarágua 6,8 Honduras 6,6  
Haiti 5,4

Fonte: PNUD/ONU (2019)

A baixa taxa de escolarização da população brasileira somada a alta taxa de evasão sugere que a oferta da educação pública não se dá nos moldes constitucionais, isto é, ela não se apresenta como um direito social fundamental garantido pelo Estado e suportado pela família e a sociedade civil. A crença na educação como primeiro direito para ter acesso aos demais direitos e na escola como espaço de aprendizagens para a superação das desigualdades não se sustenta na realidade atual do Brasil.

Estes dados provocam considerações para compreender como as políticas públicas no campo da educação vêm impactando para a melhora nas taxas de alfabetização e escolarização, bem como, na garantia de acesso e permanência dos estudantes na escola. Sobretudo, quando, a escola não vem cumprindo o seu papel, seja pelas imensas dificuldades internas que enfrenta, seja pelos fatores extrínsecos a ela, ou pela conjunção de múltiplos fatores de origens diversas que tornam a ambiência não propícia para o acolhimento e vinculação do estudante à escola.

Contudo, a escola é lócus da educação formal garantida através da universalização do acesso pela Constituição Federativa Brasileira. A educação, bem como a [...] “saúde, a

alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” são direitos sociais definidos no Art.6 da Constituição Federal (1988). Como direito coletivo, o princípio da garantia do acesso e permanência do estudante na escola é dever do estado e da família e [...] “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para

o trabalho” (CF, 1998, Art.205).

Ainda na Constituição Federal, nos arts. 205 a 214, de acordo com Barroso (2019) [...] “ali se encontram princípios gerais, são tratados os deveres do Poder Público, distribuição de competências no âmbito federativo, níveis de investimento e metas a serem atingidas”. Esse arcabouço legal que fundamenta o direito à educação é sustentáculo para a atenção integral da criança e do adolescente, caso contrário, estes sujeitos estarão à margem, distantes de acessar outros direitos fundamentais e sociais.

Mas, apesar de garantido nos documentos jurídicos normativos, existe uma complexa concepção e intervenção sobre o abandono escolar, sobretudo no Ensino Médio, considerada uma das mais graves problemáticas da educação básica no Brasil (BARROSO, 2019). Há que se considerar, nessa questão, o lapso entre a Meta de ampliação da oferta ao grupo etário dos 15 a 17 anos presente no PNE e as agruras para o atingimento da referida meta (PNE, 2014; PEE, 2016). Contudo, esse esvaziamento, há mais de uma década, vem marcando presença nas notas técnicas e estatísticas do INEP (INEP, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Do ponto de vista da gestão educacional no Brasil, estes dados são estratégicos e estruturantes para o financiamento da educação. A partir do Censo Escolar são realizados os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para os entes federados. Em outras palavras, a distribuição de recursos para merenda, livros didáticos e transporte escolar, é garantida pela aferição das informações obtidas na pesquisa.

Portanto, os dados apurados pelo Censo Escolar ano-a-ano contribuem, sobretudo, para a continuidade de um conjunto de indicadores, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), as taxas de rendimento e de fluxo escolar (taxa de aprovação, reprovação e evasão), a distorção idade-série, que possibilitam analisar a qualidade da educação brasileira que é ofertada e identificar os seus principais problemas, afim de que políticas públicas adequadas sejam implementadas a partir das evidências levantadas.

Em 2018, o Censo Escolar da Educação Básica revelou uma redução de 2,6% no total de matrículas quando comparado ao ano de 2014 (INEP, 2019). Esse resultado representa 1,3

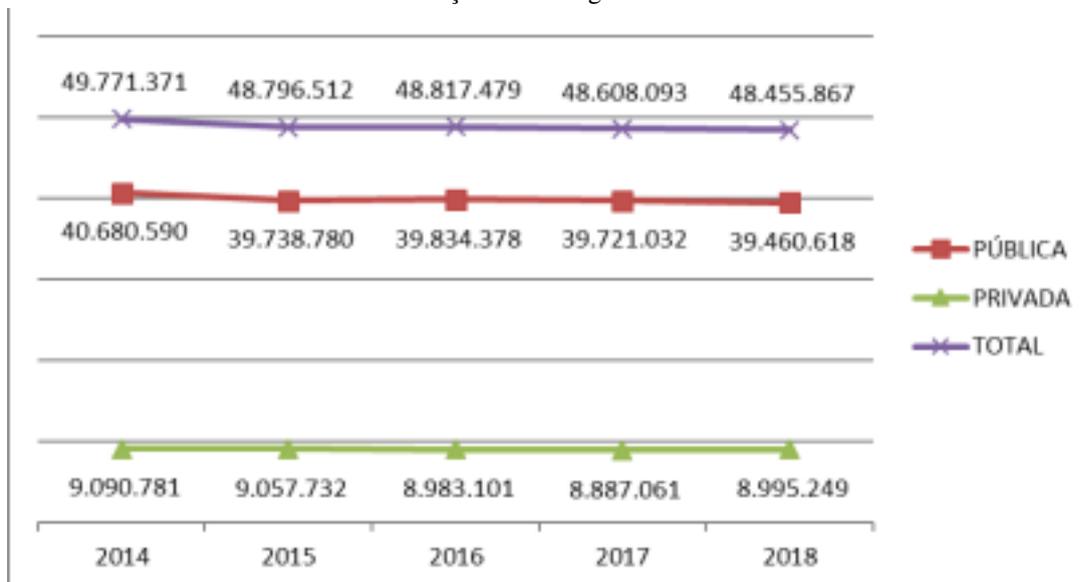
73

milhão de matrículas a menos. Apesar das 48,5 milhões de matrículas nas 181,9 mil escolas das redes públicas e privadas, a queda de 4,9% no número de matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental II impactou sobre o total de matrículas, bem como, sobre o número de matrículas do Ensino Médio, em queda acumulada de 7,1% ao longo dos últimos anos.

A queda de matrículas no Ensino Médio traz inquietações, sobretudo por não ser tarefa difícil predizer os efeitos negativos de permanecer fora da escola, contudo, durante a última década, estudos, educadores e políticas públicas direcionadas para a compreensão das

implicações do esvaziamento das escolas sinalizam para uma múltipla interação de fatores que afetam a aprendizagem, a promoção ou repetência entre as séries e, por último, o abandono escolar.

Gráfico 01 - Total de matrículas da educação básica segundo a rede de ensino – Brasil – 2014 a 2018.



Fonte: INEP (2019)

Em razão do elevado índice de defasagem idade série no sistema educacional brasileiro, a faixa etária de 15 a 19 anos reúne estudantes com idades que iniciam e terminam o Ensino Médio, última fase da Educação Básica no Brasil cujo objetivo, ao cabo dessa etapa de estudos é o de assegurar que estudantes deixem a escola com o mínimo de qualificações necessárias para a condição de empregabilidade e o acesso a educação superior.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vem apresentando, em análise histórica, dados que informam sobre a gravidade e desafios da evasão escolar em uma gama de países. Em caso de abandono da escola antes de completar o

74

Ensino Médio, estudos apontam que a juventude irá se deparar com sérias dificuldades para entrada no mundo do trabalho (OCDE, 2015), mas principalmente, ela carregará duas vezes mais o peso resultante das reduzidas habilidades e competências gerais devido ao baixo índice de escolaridade.

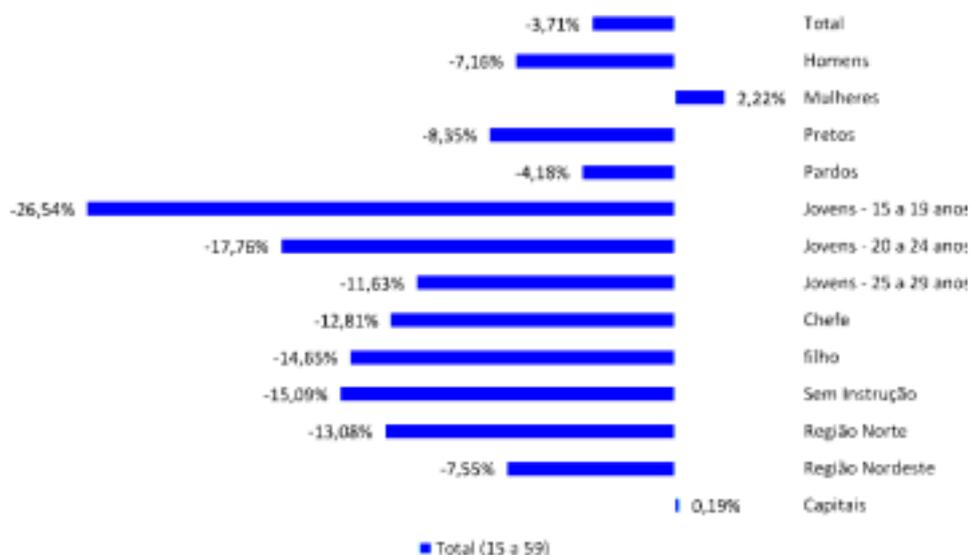
O abandono da escola traz um dano social e econômico com impacto em toda cadeia produtiva do país, sem precedente. O corte de gastos federais deliberado em 2016, pelo governo Temer, cria um cenário de drama a ser vivido pelos entes federados para garantir a educação de qualidade socialmente referendada, sobretudo, em 2020, em meio a tragédia da pandemia que assombra o mundo, provocando o fechamento de escolas públicas e privadas em todo território nacional e no resto do mundo e decretando um abismo no sistema educacional brasileiro, quando se comparam as ofertas públicas e privadas.

Para além da pandemia pelo Covid-19, a crise política e econômica instalada no país foi constatada na pesquisa “A Escalada da Desigualdade” (NERI, 2019) onde este estudo abarcou dados do final de 2014 até o segundo trimestre de 2019 e evidenciou que a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17% e a dos 1% mais ricos aumentou 10%. Conforme Neri (2019) [...] “o começo da piora destas variáveis vem logo após o segundo turno do pleito presidencial, e persiste na piora da desigualdade de renda até pelo menos o segundo trimestre de 2019”. Nesse período situações de impedimentos de pautas no Congresso Nacional se sucederam e culminou em um golpe político jurídico com o impeachment da então Presidenta Dilma Roussef.

A pesquisa demonstrou que até 2014, o bem-estar social crescia em função do aumento da renda e da queda da desigualdade, contudo, no curto período de dois anos [...] “o país passou do crescimento inclusivo à recessão excludente” e, ainda, quem mais perdeu nesta crise foi a juventude, especialmente os mais vulneráveis, a população negra; analfabetos; moradores do Norte e Nordeste do Brasil, trocando em miúdos, estes apresentaram reduções de renda pelos menos duas vezes maior que a da média geral nesse período, a perda foi 5 e 7 vezes mais forte para jovens entre 20 e 24 anos e os jovens adolescentes, respectivamente.

75

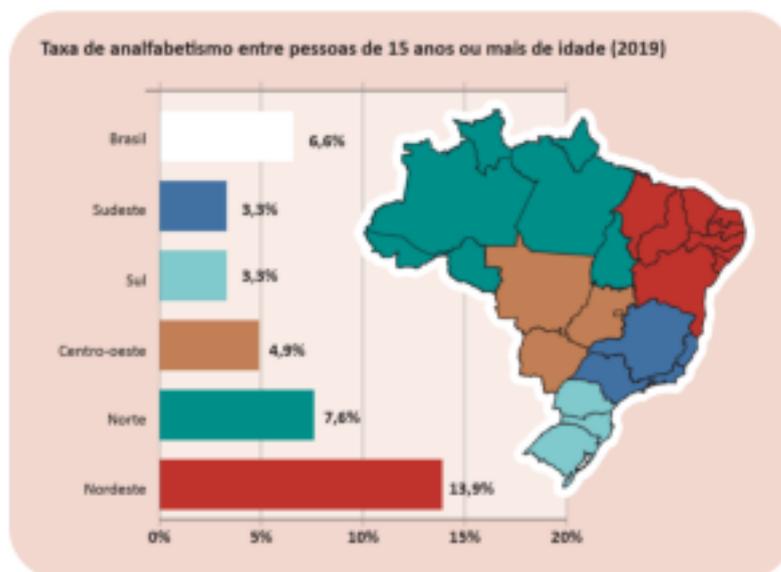
Gráfico 02 – Taxa de crescimento de renda individual – 2014 a 2019.



Fonte: NERI (2019).

O cenário narrado pode ser aferido por meio dos resultados do módulo de Educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) contínua de 2019. Persistem as desigualdades regionais, de gênero, de cor e raça: mulheres permanecem mais escolarizadas do que os homens, pessoas brancas tiveram indicadores educacionais melhores que os das pessoas pretas ou pardas e, as regiões Nordeste e Norte apresentaram uma taxa de analfabetismo bem mais alta e uma média de anos de estudo inferior a das regiões do Centro Sul do país.

Figura 06 - Analfabetismo no Brasil entre a população acima de 15 anos (2019)



Fonte: INEP (2019).

E, ainda, evidenciou um contingente de 11 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas, o equivalente a uma taxa de analfabetismo de 13,9% na região Nordeste e 8,9% entre pessoas pretas e pardas, confirmando a desigualdade regional e de raça, quando comparadas com os 3,3% dos jovens do Sudeste que não tem instrução e com os 3,6% de brancos analfabetos. Este dado traz o desafio do cumprimento da Meta 9, do Plano Nacional de Educação, já que as regiões Norte e Nordeste apresentaram, em 2019, um cenário de taxas acima da meta intermediária 6,5% de 2015.

Tabela 03 - Taxa de analfabetismo no Brasil. (%)

|                              | 2016                | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------|---------------------|------|------|------|
| 15 anos ou mais              | 7,2                 | 6,9  | 6,8  | 6,6  |
| Grupos de idade (%) Sexo (%) |                     |      |      |      |
| 15 anos ou mais              | Homem 7,4           | 7,1  | 7,0  | 6,9  |
|                              | Mulher 7,0          | 6,8  | 6,6  | 6,3  |
| 25 anos ou mais              | 8,8                 | 8,5  | 8,2  | 7,9  |
| 40 anos ou mais              | 12,3                | 11,8 | 11,5 | 11,1 |
| 60 anos ou mais de idade     | 20,4                | 19,2 | 18,6 | 18,0 |
| 60 anos ou mais de idade     | Homem 19,7          | 18,3 | 18,0 | 3,6  |
|                              | Mulher 20,9         | 20,0 | 19,1 | 8,9  |
| Cor ou raça (%)              |                     |      |      |      |
| 15 anos ou mais              | Branca 4,1          | 4,0  | 3,9  | 3,6  |
|                              | Preta ou parda 9,8  | 9,3  | 9,1  | 8,9  |
| 60 anos ou mais de idade     | Branca 11,6         | 10,8 | 10,3 | 9,5  |
|                              | Preta ou parda 30,7 | 28,8 | 27,5 | 27,1 |

Fonte: IBGE, PNAD-contínua (2019).

(INEP, 2019), por si só, já dá a dimensão da complexidade da gestão do sistema público escolar, tratam-se de 57 milhões de estudantes matriculados. Contudo, uma questão importuna todos os níveis da educação, seja a educação básica ou superior, que é o abandono da escola.

Os dados da amostra em educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2019) conservam os problemas do atraso escolar e da evasão, sobretudo no ensino médio (15 a 17 anos), onde foi registrada, em 2018, taxa de frequência escolar líquida de 69,3%, no Brasil. Isto significa que 30,7% dos estudantes estavam atrasados ou tinham abandonado a escola.

Como em todos os demais índices apresentados, a desigualdade regional e de raça é marcante, assim no Nordeste, a adequação idade/série ocorria para apenas 63,3% dos alunos

77

de 15 a 17 anos, no Norte para 62,2%, enquanto que no Sul e Centro-oeste foram 72,9 e 74,3, respectivamente, ao passo que o Sudeste apresentou a maior taxa de adequação idade/série 79,5%. Ainda, a taxa de frequência líquida nessa faixa era menor para pretos ou pardos (66,7%) do que para brancos (79,6%).

Tabela 04 - Pessoas de 15 a 17 anos de idade, por situação de escolarização, segundo as Grandes Regiões (%)

| GRANDES REGIÕES |      |      |
|-----------------|------|------|
| E               | 2016 | 87,2 |
|                 |      | 87,6 |
| E               | 2019 | 86,0 |
|                 |      | 88,2 |
| E               | 2019 | 86,2 |
|                 |      | 88,5 |

BRASIL (1) 71,4 NORTE (1) 62,2 NORDESTE (1) 63,3 SUDESTE (1) 79,5 SUL (1) 72,9

CENTRO-OESTE (1) 74,3 Fonte: IBGE, PNAD-contínua (2019).

A distorção idade/série é um dos fatores de risco a evasão escolar (DORE, 2014; LIMA, 2018) como observado por Fritsch (2014) a taxa de evasão de quem está em defasagem idade-série é muito superior a de quem não está nessa condição.

Tabela 05 - Taxa de escolarização entre 15 a 17 anos. (%)

| HOMEM | MULHER | BRANCA |
|-------|--------|--------|
| 63,2% | 73,6%  | 75,9%  |
| 63,6% | 73,7%  | 76,6%  |
| 64,5% | 74,4%  | 76,5%  |
| 66,7% | 76,4%  | 79,6%  |

## ANO PRETA OU PARDA

2016 63,1% 2017 63,6% 2018 64,9%

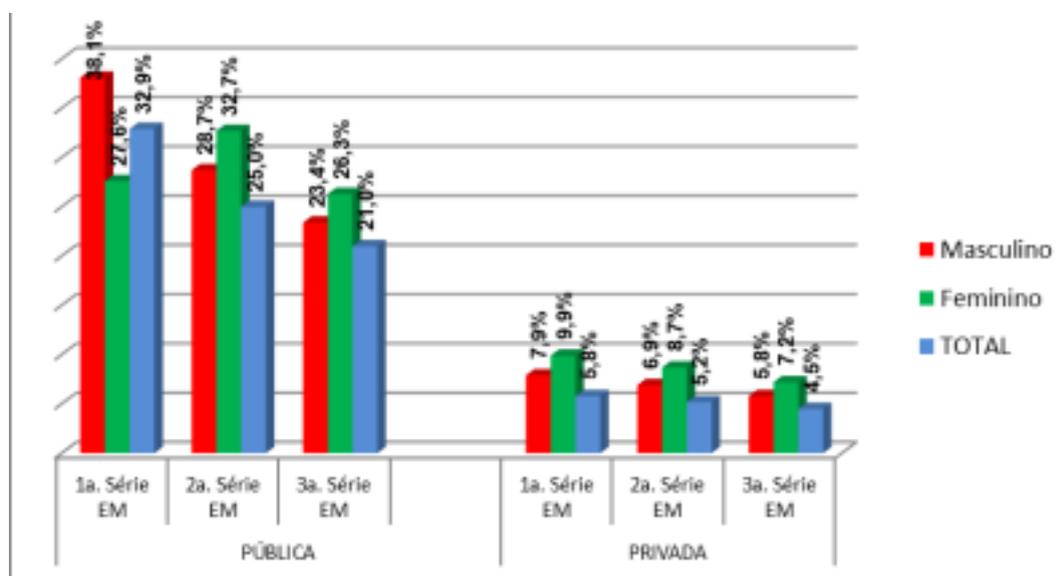
2019 66,7% Fonte: IBGE, PNAD-contínua (2019).

Insistindo nas análises comparativas, quando se entrelaçam os dados entre as escolas de Ensino Médio, públicas e privadas no país fica evidente a disparidade nos índices. Enquanto as escolas públicas, principalmente, na 1ª série dessa etapa de ensino, em 2018, apresentavam uma elevada distorção idade/série 32,9%, nas escolas privadas, as taxas de distorção idade/série é de apenas 7,9%.

78

Ainda, sobre os dados é visível que a defasagem se mostra muito elevada no primeiro ano e vai caindo nos anos seguintes, embora, entre ambos modelos de oferta, os alunos do sexo masculino apresentam as maiores taxas de distorção idade/série quando analisadas as três séries do Ensino Médio.

Gráfico 03 - Distorção idade/série em turmas do Ensino Médio – 2018



Fonte: INEP – Censo Escolar (2019).

Igualmente, quando se avalia os dados de distorção idade/série para o Estado da Bahia, no ano de 2019, os números são alarmantes. A taxa de distorção idade/série para o sexo masculino na rede pública estadual é de 56%, ou seja, apenas 44% dos adolescentes/jovens que alcançam a 1ª série do EM, estão na idade adequada à série. A alta defasagem se mantém nas séries seguintes, na 2ª série metade dos rapazes apresentam distorção na idade/série e 45,1% dos jovens da 3ª série estão acima dos 17 anos.

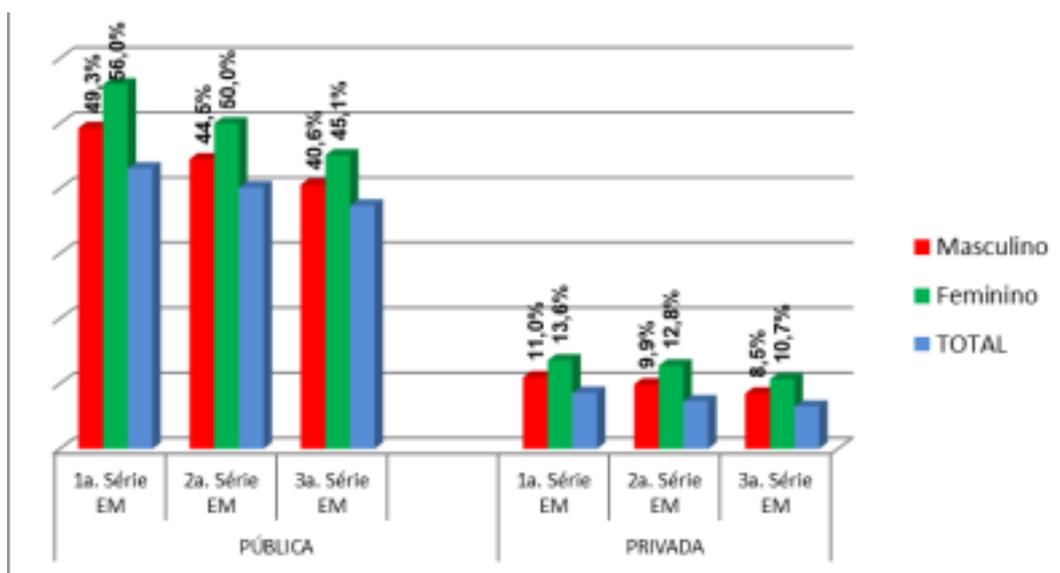
Cabe pontuar que o atraso escolar e a evasão, já estavam presentes nos anos finais do

Ensino Fundamental II. Isso significa que um grupo de adolescentes/jovens chega atrasado ao Ensino Médio, ou mesmo deixam de estudar no Fundamental. De acordo com o Anuário Brasileiro de Educação Básica 2019<sup>5</sup>, estudo promovido pela sociedade civil organizada *Todos Pela Educação*, em sua análise sobre o Ensino Fundamental pondera que, apesar da [...]” quase alcançada universalização do atendimento [...] a conclusão na idade esperada está

<sup>5</sup> Este documento tem publicação desde 2012. O Anuário 2019 foi produzido em parceria com a Editora Moderna e se apresenta como instrumento de consulta e de acompanhamento da evolução da qualidade da Educação no país.

distante da ideal. Quase um quarto dos alunos termina a etapa com mais de 16 anos”. Esta realidade é evidente na rede estadual de educação da Bahia.

Gráfico 04 - Distorção idade/série em turmas do Ensino Médio - Bahia – 2019



Fonte: INEP – Censo Escolar (2020)

É ponto pacífico que só é possível propor estratégias para agir sobre fenômenos se as informações sobre estes são transparentes. Nesse sentido, a gestão do sistema público estadual de educação ao se debruçar sobre a distorção idade/série e a taxa de evasão escolar, pode tecer análises e considerações a fim de apreender o que retratam esses indicadores e o impacto das políticas públicas ou a ausências destas no combate e enfrentamento aos vários desafios, sobretudo, no que tange aos indicadores críticos. O fato é que os índices educacionais baianos são sofríveis, especialmente quanto a distorção idade/série, evasão e a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais.

### 3.2 A Escola: Locus do Abandono

Etimologicamente o termo escola deriva do grego *scholé*, que remete a “lazer, tempo livre”, nessa acepção, a escola pode ser entendida como um lugar prazeroso. Na análise do Libâneo (2003, p. 167) [...] “a tradição grego-romana desvalorizava a formação profissional e o trabalho manual o que justifica o termo escola como o lugar de ócio, do não trabalho”. Contudo, a escola como a conhecemos, não é exatamente esse lugar de lazer e tempo livre, pelo contrário, trata-se de uma instituição com espaço, tempo bem definidos e atividades convencionalmente organizados.

80

Portanto, de acordo com o mesmo autor, a escola atravessou diferentes correntes e concepções, culminando em sua forma atual, uma organização socialmente construída, resultado do nascimento da sociedade industrial, a partir do século XVIII e da afirmação do Estado Nacional com fins a [...] “suplantar a educação que ocorria na família e na igreja”, seguindo na direção da [...] “crença do progresso, sendo beneficiária da educação dos homens e da ampliação da cultura“. (LIBÂNEO, 2003, p. 170)

O lugar institucional em que nos situamos para desenvolver a pesquisa sobre o abandono e seus efeitos de exclusão é a escola. Essa instituição educativa é o cenário, o campo empírico desta pesquisa e assim sendo, caracterizar a escola é passo estruturante para o estudo, visto que, a partir de uma construção histórica-crítica deste *locus* pode ser possível compreender esse lugar do abandono, sobretudo no que concerne ao fazer da gestão escolar.

Interessa para a essa etapa do trabalho indagar quem é mesmo que abandona quem? Qual é o lugar da escola nesse abandono? Para fins desse estudo, tem-se a clareza da grande complexidade da evasão escolar, em razão de que, envolve determinantes ligados a raízes econômicas, sociológicas, biológicas, pedagógicas e psicossociais.

Todavia, uma vez, compondo a gestão escolar e lidando com o absentéismo crônico, reprovações, fracasso escolar e abandono a que são sujeitos os estudantes, ao longo de décadas, incita-nos a investigar, a constância dessas problemáticas, que continuam permanentemente carentes de soluções duradouras, mesmo que sejam de notório conhecimento daqueles que decidem as políticas educacionais.

### 3.2.1 A Forma, a Organização e a Instituição Escolar: modelo do abandono

Um breve contexto histórico com enfoque sociológico da invenção da escola e suas estruturas é necessário para que, aqui, se possa assentar um panorama abrangente nos termos de limitações, demandas e desafios da gestão escolar para administrar essa instituição cuja finalidade é ser executora das políticas públicas educacionais e ao mesmo tempo é

determinada socialmente pelos modos de produção capitalista e, portanto, classista, onde a classe dominante não tem interesse na transformação histórica da escola, mas sim, na perpetuação dos privilégios.

A clareza do processo de estruturação e mecanismos que regem a forma e a organização da escola e o seu caráter dualista estão diretamente relacionadas à materialidade das limitações da gestão escolar no exercício da sua função para efetivar as políticas públicas educacionais.