

 **UNESP UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara/SP

ADRIANA MARQUES GUIMARÃES DIAS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA: um olhar
crítico a partir de fontes bibliográficas**

ARARAQUARA-2015

ADRIANA MARQUES GUIMARÃES DIAS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA: um olhar
crítico a partir de fontes bibliográficas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, *Campus* de Araraquara, para obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação do Professor Doutor Edson do Carmo Inforsato

ARARAQUARA - 2015

Ficha Catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Araraquara

DIAS, Adriana Marques Guimarães
Gestão Democrática, Educação e Cidadania: um olhar crítico a partir de fontes bibliográficas. / Adriana Marques Guimarães Dias.-
Araraquara, 2015.
166 p.

Tese (Doutorado em Educação) apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, *Campus* de Araraquara.

Orientador: Edson do Carmo Inforsato

1. Administração escolar e gestão democrática. 2. A gestão democrática da educação nas pesquisas brasileiras. 3. Reforma do estado e políticas educacionais no Brasil.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE DOUTORADO DE ADRIANA MARQUES GUIMARÃES DIAS, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO ESCOLAR, DO(A) FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA.

Aos 04 dias do mês de março do ano de 2015, às 14:00 horas, no(a) Anfiteatro C, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. EDSON DO CARMO INFORSATO do(a) Departamento de Didática / Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Prof. Dr. JOSE LUIS VIEIRA DE ALMEIDA do(a) Departamento de Educação / Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas de São José do Rio Preto, Profa. Dra. MARIA ELIZA BREFERE ARNONI do(a) Departamento de Educação / Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas de São José do Rio Preto, Profa. Dra. ALESSANDRA DAVID do(a) Departamento de Mestrado Em Educação / Centro Universitário Moura Lacerda, Profa. Dra. SONIA APARECIDA BELLETTI CRUZ do(a) Universidade Paulista, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da TESE DE DOUTORADO de ADRIANA MARQUES GUIMARÃES DIAS, intitulada "GESTÃO DEMOCRÁTICA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA". Após a exposição, a discente foi arguida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: APROVA DA . Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. EDSON DO CARMO INFORSATO

Prof. Dr. JOSE LUIS VIEIRA DE ALMEIDA

Profa. Dra. MARIA ELIZA BREFERE ARNONI

Profa. Dra. ALESSANDRA DAVID

Profa. Dra. SONIA APARECIDA BELLETTI CRUZ

Ao meu querido avô, Manoel Guimarães Dias, pela singularidade de ser humano.

A minha mãe, Ana Marques de Souza, por me ensinar a singularidade do conhecimento.

Ao meu querido tio, Aparecido Guimarães Dias e minha tia Belinha, por me acolherem em momentos de solidão, abandono e violência.

Ao meu companheiro e grande amor, Fabiano de Jesus, pela perseverança na luta por uma educação pública, estatal, universal, laica e gratuita.

Aos meus amores, Matheus e Júlia, por terem me ensinado a valorizar a singularidade da vida.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a todos os professores que fizeram parte da minha formação escolar, em especial aos professores do Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM) de São José do Rio Preto da primeira turma de 1988.

Ao Professor Doutor, Edson do Carmo Inforsato, meu orientador no Mestrado e Doutorado, que me deixou trilhar meu caminho de pesquisa, um tanto quanto apaixonado, catártico, tornando-o racionalizado e científico.

Ao Professor Doutor, José Luis Vieira de Almeida, que gentilmente colaborou em algumas orientações para efetivação deste trabalho, sempre apontando criticamente as possibilidades e impossibilidades dos referenciais teóricos adotados e a coerência com a categoria.

À Professora Doutora, Maria Elisa Brefere Arnoni, que de maneira minuciosa e atenciosa, deu o norte para este trabalho com sua participação na banca de qualificação.

Agradeço também à minha família, pois tiveram que “abrir mão” dos meus cuidados e da minha presença em vários momentos para que este trabalho pudesse ser realizado. Além disso, cuidaram de mim durante o período em que permaneci adoentada e quando necessitei fazer várias cirurgias.

Agradeço, ainda, a toda a equipe da escola municipal que atuo como diretora/coordenadora pedagógica, pois conseguiram terminar o ano letivo de 2014 de modo satisfatório, mesmo diante da minha ausência.

Agradeço, por fim, ao Conselho do Curso em Educação Escolar da FCLar- Faculdade de Ciências e Letras do campus de Araraquara – UNESP, pois atendeu todas as solicitações de suspensão da matrícula, permitindo que esse trabalho pudesse ser finalizado.

[...]
*Na primeira noite eles se aproximam
e roubam uma flor
do nosso jardim.
E não dizemos nada.*
*Na segunda noite, já não se escondem:
pisam as flores,
matam nosso cão,
e não dizemos nada.*
*Até que um dia,
o mais frágil deles
entra sozinho em nossa casa,
rouba-nos a luz, e,
conhecendo nosso medo,
arranca-nos a voz da garganta.*
*E porque não dissemos nada,
já não podemos dizer nada.*
[...]
Eduardo Alves da Costa

RESUMO

GESTÃO DEMOCRÁTICA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA: um olhar crítico a partir de fontes bibliográficas - Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Araraquara.

A gestão democrática da educação no Brasil surgiu dos movimentos sociais de professores que reivindicavam uma educação escolar pública, universal, laica e gratuita na década de 1980. Nesse sentido, a gestão democrática contrapôs-se à administração escolar, que paulatinamente deixou de fazer parte da literatura educacional sobre o tema, bem como das legislações de ensino (SILVA JUNIOR, 2002). Então, diante das pressões sociais, a gestão democrática tornou-se um princípio legal na Constituição Federal de 1988, que depois se refletiu no Plano Decenal da Educação (1993), na LDBEN 9394/96, Plano Nacional da Educação – 2001-201, desdobrando-se no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (ADRIÃO & CAMARGO, 2007; SAVIANI, 2006, 2008). Sendo assim, buscamos compreender quais implicações ideológicas embasaram tal alteração. Para tanto, adotamos procedimentos da pesquisa bibliográfica (GIL (2002)), utilizando-se de textos da literatura de autores brasileiros sobre administração de empresas (TAYLOR (1856-1915), FAYOL (1841-1925), CHIAVENATO (1983), MOTTA (1991), TRAGTEMBERG (1974), administração escolar (FELIX (1989), CARNEIRO LEÃO (1887-1966), LOURENÇO FILHO (1897-1970), QUERINO RIBEIRO (1907-1990), ANÍSIO TEIXEIRA (1900-1971), Myrtes Alonso (1976), BRUNO, (1997)), gestão escolar (SANDER, (2005), PARO (2010)) e gestão democrática (ARROYO (2008), PARO (2003, 2008), VEIGA (1995), LUCK (2000), SILVA JUNIOR (2002)), bem como as legislações supracitadas e as orientações dos organismos multilaterais como: a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que produziram documentos como as “Prioridades e estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial”, e a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), responsável pela organização da “Conferencia Mundial de Educação para Todos” e pelo documento “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, em 1993. Além disso, nos baseamos em pesquisas acadêmicas sobre a categoria investigada, utilizando para isso, alguns artigos sobre o Estado da Arte (FERREIRA, 2002) que tratam da questão. Nesse sentido, concluímos que várias alterações ocorreram no contexto supranacional: a globalização da economia configurou a política neoliberal (BRUNO, 1987) e, como consequência, a reforma do Estado brasileiro (ANDERSON, 1995; BRESSER PEREIRA, 1995, 1997), traduzindo a participação da comunidade escolar no Projeto Político-Pedagógico da unidade escolar e nos sistemas a partir de orientações neoliberais, nas quais a sociedade civil (TONET, 2013; WOOD, 2011) passou a dividir com o Estado a responsabilidade por manter a educação escolar (TORRES, 2007)

Palavras-chave: gestão democrática, administração escolar, sociedade civil, neoliberalismo

ABSTRACT

DEMOCRATIC MANAGEMENT, EDUCATION AND CITIZENSHIP: a critical look from literature sources - Thesis (Doctor of Education) - Graduate Program in Education School of the Faculty of Science and Arts of the Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Araraquara.

The democratic management of education in Brazil emerged from social movements of teachers who demanded a public school education, universal, secular and free in the 1980s that sense, democratic management countered to the school administration, which gradually ceased to be part of educational literature on the subject, as well as education laws (SILVA JUNIOR, 2002). So, in the face of social pressures, democratic management has become a legal principle in the Federal Constitution of 1988, which was then reflected in the Ten Year Plan for Education (1993), in LDBEN 9394/96, the National Education Plan - 2001-201, unfolding in the Education Development Plan - PDE (Adrião & Camargo, 2007; Saviani, 2006, 2008). Therefore, we sought to understand what ideological implications underlay the amendment. Therefore, we have adopted procedures of literature (GIL (2002)), using Brazilian authors of literary texts on business administration (TAYLOR (1856-1915), Fayol (1841-1925), CHIAVENATO (1983), Motta (1991), TRAGTEMBERG (1974), school administration (FELIX (1989), LION ARIES (1887-1966), SON LORENZO (1897-1970), QUERINO RIBEIRO (1907-1990), Teixeira (1900-1971), Myrtes Alonso (1976), BRUNO (1997)), school management (SANDER, (2005), PARO (2010)) and democratic management (ARROYO (2008), PARO (2003, 2008), VEIGA (1995), LUCK (2000), SILVA JUNIOR (2002)) and the above laws and guidelines of multilateral organizations such as the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB), that produced documents as the "Priorities and Strategies for Education: sectoral World Bank study," and the United Nations Educational, Science and Culture (UNESCO), responsible for organizing the "World Conference on Education for All" and the document "World Declaration on Education for All - Meeting the Basic Learning Needs", in 1993. In addition, we rely on academic research on the investigated category, making use of some articles on the State of the Art (FERREIRA, 2002) dealing with the issue. In this sense, we conclude that several changes occurred in the supranational context: the globalization of the economy set the neoliberal policy (Bruno, 1987) and, as a consequence, the reform of the Brazilian state (Anderson, 1995; Bresser Pereira, 1995, 1997), reflecting the school community participation in the political-pedagogical project of the school unit and systems from neoliberal orientations for which civil society (TONET, 2013; WOOD, 2011) began to share with the State the responsibility for maintaining school education (Torres 2007)

Keywords: democratic management, school administration, civil society, neoliberalism

RÉSUMÉ

GESTION DEMOCRATIQUE, ÉDUCATION ET CITOYENNETÉ: un regard critique à partir de sources de la littérature - Thèse (Docteur de l'éducation) - Programme d'études supérieures de l'enseignement scolaire de la Faculté des Sciences et des Arts de l'Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Araraquara.

La gestion démocratique de l'éducation au Brésil a émergé des mouvements sociaux des enseignants qui réclamaient un enseignement public, universel, laïque et gratuite dans les années 1980 ce sens, la gestion démocratique a répliqué à l'administration de l'école, qui a cessé progressivement de faire partie de littérature éducative sur le sujet, ainsi que les lois de l'éducation (SILVA JUNIOR, 2002). Donc, face à des pressions sociales, la gestion démocratique est devenu un principe juridique dans la Constitution fédérale de 1988, qui a ensuite été traduit dans le Plan décennal pour l'éducation (1993), dans LDBEN 9394/96, le Plan national d'éducation - 2001-201, qui se déroule dans l'éducation au développement régime - PDE (Adrião & Camargo, 2007; Saviani, 2006, 2008). Par conséquent, nous avons cherché à comprendre ce qui sous-tendaient implications idéologiques de l'amendement. Par conséquent, nous avons adopté des procédures de la littérature (GIL (2002)), en utilisant auteurs brésiliens de textes littéraires sur l'administration des affaires (TAYLOR (1856-1915), Fayol (1841-1925), Chiavenato (1983), Motta (1991), TRAGTEMBERG (1974), l'administration scolaire (FELIX (1989), LION ARIES (1887-1966), fils Lorenzo (1897-1970), Querino RIBEIRO (1907-1990), Teixeira (1900-1971), Myrtes Alonso (1976), Bruno (1997)), la gestion de l'école (SANDER, (2005), PARO (2010)) et de la gestion démocratique (ARROYO (2008), PARO (2003, 2008), Veiga (1995), la chance (2000), SILVA JUNIOR (2002)) et les lois ci-dessus et les lignes directrices des organisations multilatérales telles que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), que les documents produits comme les «Priorités et stratégies pour l'éducation: sectorielle étude de la Banque mondiale», et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), responsables de l'organisation de la «Conférence mondiale sur l'éducation pour tous" et le document "Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous - Relever le aux besoins éducatifs fondamentaux", en 1993. En outre, nous comptons sur la recherche universitaire sur la catégorie étudiée, faisant usage de certains articles sur l'état de l'art (FERREIRA, 2002) traitant de la question. En ce sens, nous concluons que plusieurs changements sont survenus dans le contexte supranational: la mondialisation de l'économie définir la politique néolibérale (Bruno, 1987) et, en conséquence, la réforme de l'Etat brésilien (Anderson, 1995; Bresser Pereira, 1995, 1997), reflétant la la participation de la communauté scolaire dans le projet politique et pédagogique de l'unité et les systèmes de orientations néolibérales scolaire pour lequel la société civile (TONET, 2013; BOIS, 2011) a commencé à partager avec l'État la responsabilité pour le maintien de l'enseignement scolaire (Torres 2007)

Mots-clés: gestion démocratique, l'administration de l'école, la société civile, le néolibéralisme

SUMARIO

APRESENTAÇÃO.....	10
INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I - DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR À GESTÃO DEMOCRÁTICA: fundamentos teóricos e práticos.....	18
1.1 A Teoria da Administração de Empresas.....	21
1.2 A Teoria da Administração de Empresas e sua transposição para a Administração escolar.....	46
CAPÍTULO II - A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NAS PESQUISAS BRASILEIRAS.....	62
2.1 Gestão Escolar: delimitando significados e práticas da gestão democrática.....	63
2.1.1 Estados do Conhecimento em Administração da Educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000.....	64
2.1.2 Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil.....	67
2.1.3 Educação-Estado-Sociedade como pano de fundo da gestão do ensino.....	73
2.1.4 O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997....	76
2.1.5 Gestões de Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil.....	81
2.1.6 Gestão da Escola.....	83
2.1.7 Estado da arte: gestão, autonomia da escola e órgãos colegiados.....	87
2.1.8 A Democracia Participativa na Área de Conhecimento do Modelo de Gestão Democrática Escolar: tendências, limites e questões.....	92
2.2 Algumas delimitações sobre Gestão Escolar e Gestão Democrática apontadas nos artigos sobre Estado da Arte.....	96
CAPÍTULO III - REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: apontamentos sobre a gestão democrática da educação brasileira na legislação e documentos nacionais.....	102
3.1 A Gestão Democrática na Legislação Educacional Brasileira e nos Documentos Oficiais Nacionais: as influencias dos organismos internacionais nas políticas públicas.....	113

3.1.1 Constituição Federal de 1988.....	114
3.1.2 O Plano Decenal de Educação para Todos.....	118
3.1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394/96.....	126
3.1.4 Plano Nacional da Educação – 2001-2011.....	131
3.1.5 Plano Decenal da Educação (2007)	138
CONCLUSÃO.....	146
REFERENCIAS.....	153
ANEXOS	

APRESENTAÇÃO

Esse trabalho originou-se das inquietações e questões oriundas dos anos de formação inicial no CEFAM (Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério) de um município do interior paulista, no ano de 1988, e no exercício do magistério como professora da Educação Básica e atualmente exercendo a função de diretora de escola.

Durante a formação inicial no ensino médio do CEFAM, participei ativamente de todo o projeto do Centro de Formação, assim como vários estudantes. Nesse sentido, durante as reuniões pedagógicas, discutíamos o projeto de formação e as avaliações do curso, que aconteciam entre professores, estudantes e a coordenadora pedagógica. Ao mesmo tempo, também realizávamos as avaliações referentes às áreas de conhecimento, nas quais podiam ser coletivas ou individualizadas. Além disso, geralmente eram formativas, pois elaborávamos os textos que eram reescritos e discutidos por um bimestre. Depois, cada turma submetia-se a uma avaliação coletiva com estudantes e professores, a partir de critérios universais estipulados por cada grupo de professores com seus respectivos estudantes, no início de cada ano letivo. Assim, a coordenação pedagógica, professores e estudantes elaboravam e reelaboravam o Projeto Político Pedagógico (PPP) do CEFAM.

É importante destacarmos que todas as áreas se reorganizavam a partir de temas que buscavam discutir a identidade do professor a partir da realidade brasileira, além de tratar das áreas a partir da perspectiva histórico-crítica. Para tanto, muitas vezes dois ou mais professores lecionavam na mesma turma simultaneamente, discutindo o tema com os alunos ou o conceito específico. Os estudantes, por sua vez, também apresentavam suas pesquisas e estudos em pequenos grupos para seus pares e outras turmas.

Nesse processo, comecei a explorar a realidade econômica, política e social da cidade, do estado e do País. Então, os estudantes do CEFAM passaram a apresentar o trabalho, que muitas vezes era traduzido em peças teatrais, músicas, poesias, contos, artigos de jornais, dentro outros, para a população da cidade. Além disso, organizamos o grêmio e o processo de criação da UMES (União Municipal dos Estudantes Secundaristas). Então, passamos a frequentar coletivamente as sessões da Câmara Municipal da cidade, quando os projetos e proposituras eram de interesse da educação ou da sociedade como um todo.

Em 1988, a APEOESP (Associação do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) organizou uma campanha para discutir os problemas da educação municipal (S.O.S. Educação

Municipal), que envolveu estudantes, professores e as famílias da cidade. Assim, participei do lançamento na Câmara Municipal, com cerca de 600 pessoas que compareceram e reivindicaram melhores condições para os prédios escolares, merenda, funcionários para escola e melhores condições de trabalho para os professores.

No ano seguinte, 1989, participei de todo o processo de greve do magistério estadual, comparecendo às reuniões, debatendo nas assembleias e viajando nas caravanas para o Palácio Nove de Julho, na capital paulista, visando pressionar os deputados para discutir o “gatilho” inflacionário. Nesse cenário, passei a acreditar que a participação da comunidade escolar poderia transformar a instituição de ensino e que a bandeira da “Educação Pública, Universal, Gratuita e Laica” deveria ser o norte das políticas públicas do País.

No ano de 1993, iniciei carreira no magistério em uma Cooperativa de Ensino no Ensino Fundamental I localizada no interior paulista, na qual o projeto da escola contava com a participação dos professores, estudantes e famílias. Depois de 1997, ingressei como servidora pública do magistério municipal na Educação Infantil, na qual permaneci por treze anos. Além disso, atuei em um curso de Pedagogia da rede privada de ensino de um município do interior de São Paulo.

No período de treze anos, atuando como professora da Educação Infantil na rede pública municipal, constatei a distância que separava a rede pública das experiências que tive no CEFAM e na Cooperativa de Ensino. Isso porque, a participação da comunidade escolar não existia, nem mesmo havia colegiados organizados para isso. Ao mesmo tempo, faltava todo tipo de infraestrutura para os professores realizarem suas atividades profissionais, revelando o quanto as condições de trabalho das escolas; a estrutura administrativa; as concepções pedagógicas, bem como as condições financeiras e a gestão escolar influenciam e muitas vezes determinam o trabalho docente, pois o PPP da unidade de ensino depende em grande medida da equipe gestora, bem como dos condicionantes sociais, políticos, econômicos e culturais traduzidos nas políticas educacionais e na legislação de ensino.

O segundo momento, no qual tive a oportunidade de aprofundar os estudos com relação à democratização da Educação Básica, foi durante o mestrado na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Naquela ocasião, alguns dados foram coletados junto aos professores de uma unidade de ensino de educação infantil de uma rede municipal do interior paulista, na qual realizei pesquisa qualitativa para elaboração da dissertação de mestrado entre os anos de 2003 e 2005.

O objetivo geral era investigar a representação social dos professores de educação infantil sobre a profissão docente. Porém, durante as entrevistas semiestruturadas e nos

momentos de aula que observei, os sujeitos revelaram algumas concepções sobre a gestão e a organização do trabalho escolar divergentes da concepção democrática. Sendo assim, para os professores com mais tempo de profissão e que atuavam há anos na unidade de ensino investigada, a escola deveria funcionar como uma família, na qual todos os professores e funcionários devem se manter unidos, mesmo com os conflitos, e aderirem ao saber dos mais experientes. Para um segundo grupo, havia a necessidade de pautar a gestão a partir da profissão docente, buscando os conhecimentos da área e o trabalho coletivo. Enquanto um terceiro concebia a escola como uma empresa, na qual todos os funcionários deveriam seguir o padrão das escolas privadas, seguindo o mesmo estilo de aula e os mesmos objetivos. Porém, de modo geral, a maioria dos professores esperava o comando da direção e coordenação pedagógica. Assim, todos os professores, menos um novato e do gênero masculino, acreditavam que a concepção autoritária e hierárquica deveria pautar a função social da unidade de ensino por meio de uma direção da escola que definisse os objetivos e a prática docente, pois assim promoveriam maior união do grupo de professores e funcionários.

Nesse sentido, a concepção democrática de administração escolar estava distante da expectativa da maioria dos professores e funcionários, bem como dos gestores daquela escola. Esses dados nos instigaram a investigar o tema da gestão escolar e a categoria da gestão escolar democrática, principalmente quando a partir de 2010 passei a ocupar o cargo de diretora em uma escola da periferia de uma cidade do interior paulista, com cerca de 1.200 estudantes, entre crianças, jovens e adultos. Naquela ocasião, contava com cerca de quarenta professores, atuando no Ensino Fundamental II e 30 funcionários.

De modo geral, busquei implantar alguns mecanismos para incentivar a participação de professores, estudantes, funcionários e familiares para formularmos um projeto da escola. Para tanto, levantamos as demandas dos professores com relação à escola e ao sistema de ensino, que foram encaminhadas nas reuniões coletivas e pedagógicas semanais, junto à Secretaria Municipal da Educação (SME), nas assembleias com os estudantes e com suas famílias. Assim, depois de um ano letivo, conseguimos estabelecer alguns parâmetros de convivência interna, mas a principal dificuldade que encontrei foi rever a concepção de estudante, família e escola junto aos professores, que justificavam inúmeras dificuldades para ensinar.

Por outro lado, a SME não oferecia qualquer apoio para a resolução dos problemas estruturais da escola, principalmente com relação à segurança interna e no entorno do prédio escolar, devido ao tráfico de drogas. Além disso, faltavam materiais pedagógicos, melhorias para o prédio escolar e professores substitutos. Assim, organizamos algumas visitas da

comunidade à SME, buscando soluções imediatas para a falta de infraestrutura. Também reivindicamos a alteração da jornada dos professores (24 horas), que corriam o risco de diminuir drasticamente suas aulas para o próximo ano devido à realização de concurso para contratação de professores. Então, participamos da organização junto ao corpo docente das visitas à Câmara Municipal, e assim conseguimos equiparar as jornadas dos professores do Ensino Fundamental II com a dos professores do Ensino Fundamental I (35 horas semanais).

Após dois anos de convivência, dissensos e embates, conseguimos organizar o conselho de escola, que passou a ser um local de disputas de concepções, o que muitas vezes não era bem visto por alguns professores, pois questionavam a participação dos funcionários e das famílias nos rumos da escola. Por outro lado, a SME continuava negando qualquer tipo de apoio às questões pedagógicas e estruturais, alegando que o diretor e o coordenador pedagógico eram os gestores responsáveis pelo destino da escola. Sendo assim, deveriam buscar em seus “clientes-usuários” as soluções para as questões de ordem material, por meio de contribuições espontâneas, festas e doações. Já as questões pedagógicas, deveriam ser encaminhadas pelos gestores e professores da escola a fim de mediar os conflitos. Assim, de maneira cada vez mais enfática, a gestão democrática passou a instigar-me e trazer questões traduzidas neste trabalho, pois os mecanismos utilizados pelo Estado refletem outras intenções com a participação da comunidade escolar no PPP das escolas e não a democratização da educação escolar.

INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação é um dos princípios das leis educacionais brasileiras, fruto dos movimentos sociais da década de 1980, no qual havia um clamor pela participação da sociedade civil nas políticas públicas educacionais do Brasil. Nesse sentido, as reivindicações eram norteadas pela bandeira da “Escola Pública, Universal, Laica e Gratuita”. Sendo assim, desde a Constituição Federal de 1988, houve uma regulamentação nas legislações, que normatizaram a participação da comunidade escolar no Projeto Político-Pedagógico e em colegiados (Associação de Pais e Mestres (APM) e Conselho Escolar), bem como em reuniões e assembleias.

Contudo, durante nossa experiência como educadora na rede pública municipal de um município do interior paulista, verificamos os entraves institucionais, burocráticos e cotidianos para que a gestão democrática seja legitimada enquanto prática administrativa. Nesse sentido, as verbas públicas são uma questão central, já que as unidades não contam com nenhum repasse do governo municipal e apenas do federal. Assim, as decisões sobre a manutenção e infraestrutura do prédio escolar estão centralizadas no governo municipal, em seus gabinetes e departamentos, que coordenam as atividades de acordo com as solicitações dos gestores locais de cada unidade de ensino.

Além disso, os gestores não têm autonomia administrativa e nem pedagógica para tomar decisões que não estejam determinadas no regimento interno e calendário escolar que são elaborados pela Secretaria Municipal de Educação (SME), enquanto as orientações pedagógicas também são centralizadas por departamentos, que geralmente contratam empresas para oferecer a formação. Sendo assim, todas as demandas da escola com recursos humanos, financeiros, administrativos e pedagógicos encontram-se centralizados na SME, dificultando a ação dos gestores escolares a partir da realidade da unidade escolar.

Nesse sentido, a instituição escolar encontra-se submetida às políticas educacionais federais, estaduais e municipais que impedem a construção do PPP por meio da gestão democrática, embora a legislação educacional garanta ou aponte caminhos para a efetivação da participação de todos os envolvidos no processo educativo escolar.

Os princípios proclamados na Constituição Federal de 1988 e nas legislações educacionais brasileiras obtusam os reais objetivos das políticas públicas na área em questão. Sendo assim, a gestão democrática configura-se como um discurso que se legitima por meio da participação da comunidade escolar (estudantes, professores, funcionários e familiares),

porém sem que esses agentes possam de fato modificar as estruturas burocráticas que determinam o projeto educacional no país.

Dessa maneira, buscamos compreender como o tema da gestão escolar se insere na área educacional brasileira e mais especificamente a gestão democrática, que substituíram paulatinamente o termo administração escolar. Sendo assim, nos utilizamos de fontes bibliográficas como textos literários, além de pesquisas, legislações e documentos oficiais.

À medida que realizávamos as leituras, a opção pela pesquisa bibliográfica se revelou como a mais adequada, já que havia muitas pesquisas qualitativas sobre gestão democrática, baseadas em fontes experimentais (observações de campo, entrevistas estruturadas e semiestruturadas, dentre outras) que se mostraram frágeis com relação à fundamentação teórica. Talvez porque os pesquisadores basearam-se mais em seus juízos de valor do que na realidade em que estava inserida a unidade escolar investigada, pois a “gestão democrática” traz em si percepções imediatas da realidade escolar, transformando-a ideologicamente em um objeto autoexplicativo da crise da educação escolar contemporânea (MARTINS e SILVA, 2011). Sendo assim, observamos que o caráter deontológico presente nas pesquisas impediu que os autores evidenciassem os limites da gestão democrática a partir da década de 1980, nos sistemas e redes de ensino. Então, acreditamos que a pesquisa bibliográfica permitiu um olhar sobre a categoria mais distanciado e menos determinado por nossa experiência enquanto militante da causa da educação, pois a partir dos textos das fontes pudemos analisar as interpretações, representações e conceitos, revendo nossa relação direta com a categoria, que se iniciou na formação inicial na década de 1980.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica proporcionou a adoção da perspectiva histórica da administração escolar no Capítulo I, compreendendo como a administração foi concebida e transposta para a administração escolar brasileira. Além disso, pudemos constatar como surgiu a gestão democrática a partir de seu contexto específico e quais suas contradições ideológicas no contexto atual.

Segundo Gil (2002), embora a pesquisa com fontes bibliográficas permita a investigação de determinado objeto ao longo do tempo, muitas vezes essas fontes podem ter sido configuradas com dados equivocados. Dessa maneira, é necessário analisar os dados objetivos em profundidade, comparando as contradições, permanências e incoerências de uma fonte para outra. Sendo assim, é necessário se utilizar de fontes diversas, o que buscamos realizar neste trabalho.

Por isso, no Capítulo II, recorreremos aos Estados da Arte sobre administração escolar, gestão escolar e gestão democrática, pois esses artigos são fontes bibliográficas que

permitem uma análise cronológica do surgimento do termo “administração escolar”, até a consolidação da gestão democrática nas pesquisas. Com tal enfoque, analisamos como o termo gestão e seus adjetivos (democrática, participativa, dentre outros.) surgiram, buscando a conotação ideológica dos mesmos. Nesse sentido, nossa metodologia também se valeu da perspectiva descritiva e analítica dos textos utilizados. (NÓBREGA-TERRIEN & TERRIEN, 2004) Na sequência do capítulo, recorreremos aos textos básicos que discutem a terminologia ou conceitos e os fatores sociais, políticos, econômicos e culturais que determinaram o uso dos termos administração e/ou gestão.

Como aponta Ferreira (2002), os textos do gênero Estado da Arte são de caráter bibliográfico e permitem o mapeamento e a produção acadêmica de um tema em diversos campos do conhecimento, suas dimensões privilegiadas nas pesquisas realizadas em vários lugares e diferentes épocas. Ao mesmo tempo, é possível saber quais as condições de pesquisa em que estão submetidos os pesquisadores, bem como as universidades, permitindo que se elabore um inventário descrito da produção acadêmica sobre o tema.

Por outro lado, encontramos limites ao recorrermos a Estados da Arte para buscar a delimitação científica da categoria gestão democrática, pois a maioria dos textos foi elaborada a partir de resumos de artigos científicos, teses e dissertações, bem como dos títulos desses trabalhos. Nesse sentido, as informações que obtivemos a partir da leitura desses textos foram apontamentos, muitas vezes genéricos, que passaram pelo crivo interpretativo de pesquisadores.

Contudo, Ferreira (2002) advoga que é possível se configurar uma História da área em questão a partir de sua produção acadêmica considerando o suporte material, a opção teórica, o tema, objetivos e procedimentos metodológicos. Nesse sentido, essa História contará tanto com os aspectos homogeneizantes, quanto aqueles heterogêneos, já que cada resumo pode conter marcas textuais próprias de seus autores. Sendo assim, os autores dos artigos do tipo Estado da Arte escrevem uma das possíveis Histórias, pois embora o resumo seja um gênero discursivo aparentemente neutro, estável e objetivo, os pesquisadores podem ir além e ler cada um individualmente, considerando suas condições de pesquisa. Além disso, é preciso se considerar as lacunas, singularidades e ambiguidades entre os resumos. Portanto, o desafio é construir uma rede de significados entre eles de modo que revelem uma História da área pesquisada.

Também é fundamental desatacarmos os problemas que vários resumos apresentaram, segundo os autores dos textos sobre Estado da Arte acerca do tema gestão escolar, já que uma série deles omitiram informações como descritores, palavras-chaves, a

metodologia, os procedimentos e resultados, dentre outros. Além disso, também observamos outras dificuldades decorrentes do título dos trabalhos quando os pesquisadores recorrem aos catálogos, pois muitos são difusos e não explicitam o tema das pesquisas. Contudo, as fontes revelaram as dimensões da gestão democrática na perspectiva filosófica (autonomia, participação e descentralização); política (eleição de diretor, conselheiros escolares e o PPP) e pedagógica (grêmio estudantil, assembleia geral, conselho escolar, conselho de classe e APM).

No Capítulo III, recorreremos a textos sobre a reforma do Estado brasileiro e da política neoliberal, visando contextualizar o momento atual e as possibilidades de implantação da gestão democrática com o sentido que lhe atribuíram na década de 1980. Para tanto, recuperamos os significados da gestão democrática explícitos e implícitos em algumas legislações nacionais e documentos das agências multilaterais, a partir das disputas ideológicas em torno da Constituição Federal de 1988, Plano Decenal de Educação para Todos, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394/96, Plano Nacional da Educação – 2001-2011, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” e “Prioridades e estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial”. Para tanto, analisamos as leis e documentos com relação à gestão educacional e as consequências das orientações das agências multilaterais expressas nos documentos internacionais.

Por fim, nas conclusões deste trabalho, evidenciamos quais mecanismos são utilizados pelo Estado para se efetuar a gestão educacional e suas consequências para os sistemas de ensino e unidades escolares.

CAPÍTULO I

DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR À GESTÃO DEMOCRÁTICA: fundamentos teóricos e práticos

O objetivo deste primeiro capítulo é traçar um panorama histórico e geral, abrangendo aspectos da administração escolar e gestão democrática, visando compreender em que medida esses conceitos e seus fundamentos refletem-se na organização dos sistemas de ensino do Brasil. Para tanto, elucidaremos primeiramente como a administração surgiu, enquanto área específica, buscando seus principais elementos teóricos e sua configuração a partir dos condicionantes econômicos, políticos e sociais da sociedade capitalista. Ao mesmo tempo, almejamos analisar se tais elementos estão presentes na administração escolar brasileira por meio da literatura sobre o tema.

De modo geral, observamos em nosso cotidiano como educadora que houve uma alteração de termos com relação à organização da atividade educativa nos sistemas e redes de ensino, bem como nas unidades escolares, pois gestão escolar e gestão democrática passaram a substituir o termo administração escolar. Tal alteração levou-nos a buscar as intenções que estão por detrás da modificação do discurso na literatura educacional brasileira, aparentemente progressista, pois esse tipo ou estilo de gestão escolar presumidamente levaria à justiça social, igualdade de direitos e formação humana emancipadora por meio da participação da comunidade na educação pública escolar.

A gestão democrática surge no Brasil a partir de 1980, quando há movimentos sociais em prol de mudanças na relação de poder entre o Estado e a sociedade civil. Naquele contexto, tivemos uma pressão social de vários grupos para que os direitos civis, cerceados por quase vinte anos de ditadura militar, fossem garantidos e assim a liberdade de expressão e a igualdade de condições fossem concretizadas pela participação social. Além disso, almejava-se o acesso universal da população aos direitos sociais como educação, saúde, cultura, dentre outros.

A visão de escola pública e de Estado prevaiente nos movimentos sociais eram negativas, pois esse último representava a opressão sobre as camadas populares, tanto no caso dos Estados-nação que faziam a experiência comunista, quanto nos Estados capitalistas, como é o caso do brasileiro. Sendo assim, havia um grande apelo para que o Estado alterasse sua forma de organização e estrutura interna, burocrática e centralizadora, promovendo a participação da sociedade civil em suas instâncias administrativas e políticas, incluindo então

a escola pública. Sendo assim, podemos considerar que havia uma pressão no sentido de se expandir o âmbito público em relação ao privado, por meio da participação da sociedade civil.

Nesse sentido, há uma inversão na correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil, pois a última passa a ser observada de maneira positiva e qualificada, ideia desenvolvida por Gramsci (1891-1937) em várias de suas obras, que foram difundidas no Brasil. Sendo assim, o Estado deve ser organizado de modo a proporcionar a participação de todas as classes sociais, próprio da visão de uma república democrática que busca superar as desigualdades sociais, estabelecendo-o como o espaço político da luta de classes. Então, concebesse-se uma noção ampliada de Estado, o “Estado Amplo”, que aparentemente passa a ser o mediador entre as classes, reestabelecendo o seu estatuto hegemônico de instituição fundamentalmente arbitrária e mantenedora das liberdades civis e da igualdade social. (TONET, 2013)

Diante desse quadro, adotamos a primeira questão que vem à tona para compreender a gênese da gestão democrática: qual a concepção de democracia que está embasando os movimentos sociais e também a literatura sobre o tema da gestão democrática no Brasil na década de 1980?

Segundo Tonet (2013), a democracia é um termo que ressurgiu no contexto do século XX aliado às concepções burguesas e liberais, a partir da década de 1950. Naquele contexto, alguns representantes da esquerda marxista retomam o liberalismo-democrático como pressuposto, mas justificam que estão em busca de configurar a “via democrática” do socialismo. Essa drástica alteração nos rumos de um grupo de intelectuais e pensadores marxistas se deu após as experiências stalinistas e os limites do movimento operário e marxista, que levaram os “socialistas democráticos” a adotarem uma perspectiva ‘reformista’ e não mais revolucionária rumo ao socialismo.

O contexto que se configurou após o stalinismo sustentou-se a partir de duas grandes vertentes teóricas, que se fortaleceram após a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS): uma vertente que considera o socialismo uma ameaça à liberdade individual e ao mesmo tempo uma questão superada pelo desenvolvimento natural do capitalismo (liberais, sociais democratas e uma parte da esquerda democrática); e outra que deseja superar a ordem do capital, propondo a democracia liberal como saída para se alcançar a emancipação humana, na qual a democracia e a cidadania levariam à superação da ordem atual. Sendo assim, a primeira corrente considera que o capitalismo é um sistema intransponível e por isso a democracia e a cidadania são valores que devem ser cultivados, pois são responsáveis por manter um funcionamento harmônico, diante de possíveis desvios

da personalidade dos indivíduos, naturalmente inclinados para condutas egoístas, por exemplo. Já a segunda corrente, acredita que a democracia e a cidadania são valores universais, que podem ter seu campo de ação ampliado no socialismo, pois concebem o socialismo a partir socialização dos meios de produção e a socialização do poder político, articulando democracia representativa com a democracia direta. Sendo assim, tanto a democracia quanto a cidadania seriam características do gênero humano, pois se expressam em variados momentos históricos e inclusive na complexidade das sociedades capitalistas.

Nesse sentido, o socialismo democrático concebe a democracia ao pressupor a participação do indivíduo em sua própria comunidade, circunscrita no limite das leis e da política, os quais promoveriam a justiça social. Sendo assim, o indivíduo é convertido em cidadão pleno de direitos e deveres conservados juridicamente. Contudo, temos a contradição liberal estabelecida e nunca superada do indivíduo que naturalmente nasceria livre e igual aos demais. Porém, as condições econômicas e materiais do indivíduo o colocam em situação de desigualdade e injustiça, já que o sistema econômico funciona essencialmente a partir da exploração de um homem sobre o outro, visando sua própria perpetuação. Assim, o capitalismo sustenta-se em sua organicidade ao estabelecer a compra da força de trabalho por alguns que possuem o monopólio dos meios de produção e a venda do trabalho de uma grande maioria possuidora apenas das suas próprias forças físicas e espirituais subsumidas pelo capital.

Diante do exposto, constatamos que essa contradição tensiona as possibilidades de se concretizar a liberal democracia, já que a participação do indivíduo pressupõe que ele terá condições de compreender a dinâmica das relações de poder na sociedade estabelecida pela disputa das classes sociais. Ao mesmo tempo, pressupõe-se que se reconheça e se organize com os demais, possibilitando que a sua participação efetiva transforme o sistema capitalista e assim promova a transformação da realidade e sua emancipação política. Nesse sentido, segundo os gramscinianos, um dos grupos responsáveis pelo desenvolvimento da perspectiva da democracia liberal, a educação seria peça fundamental para solucionar esse entrave, pois a formação política do indivíduo possibilitaria que ele adquirisse as condições necessárias para participar do processo democrático-liberal e paulatinamente revolucionasse as bases estruturais da sociedade capitalista, ou seja, que ele se configurasse em cidadão. Então, a democracia liberal sustenta-se no discurso da ampliação da participação da sociedade civil nos rumos das políticas públicas, rompendo com a lógica onipotente das classes dominantes que historicamente controlaram o Estado. Sendo assim, o cidadão ideal seria aquele que atua nos rumos políticos da sociedade. Por isso, considera-se a participação dos funcionários da

escola e das famílias usuárias (sociedade civil) uma possibilidade para se superar o modelo de administração escolar, calcado na burocracia, pois a partir da participação política da comunidade escolar se promoveria a democratização o Estado.

É a partir dessas concepções de democracia e cidadania, enquanto valores universais, que embasaram o contexto de reivindicação pela transformação da relação entre o Estado e a sociedade civil, que o termo gestão surge no discurso educacional brasileiro, qualificado pelo adjetivo *democrática*. Nesse sentido, a gestão democrática da educação propunha-se a alterar os antigos modelos e padrões da administração escolar, considerados obsoletos para a promoção da formação humana, pois seriam autoritários e negativos, refletindo o funcionamento do Estado, que por sua vez representaria a classe dominante e não os interesses da classe trabalhadora. Por isso, acreditamos ser fundamental analisarmos o surgimento e a evolução temporal da administração para compreendermos o processo de articulação desse conceito com a realidade econômica, política e social e na sequência analisarmos em que medida a gestão democrática alterou os antigos padrões administrativos e transformou as relações de poder.

A partir do exposto, algumas questões surgiram e orientaram este capítulo: em que medida há relações entre a mudança dos termos (administração/gestão democrática) e os modelos de organização dos sistemas de ensino, bem como do modo de produção da sociedade capitalista brasileira ou das teorias que influenciaram a configuração da administração? Em que medida a gestão democrática poderá alterar os antigos padrões de organização dos sistemas de ensino e a relação entre as unidades de ensino e os órgãos centrais (secretarias municipais e estaduais) rumo à emancipação política do cidadão?

1.1 A Teoria da Administração de Empresas

O surgimento da administração está relacionado a diversos momentos históricos em que a humanidade necessitou de grandes contingentes de indivíduos para transformar a natureza em prol de suas necessidades materiais. Nesse sentido, a administração está associada ao processo de racionalização do trabalho que se configurou ao longo da existência humana.

Como evidencia Marx (2013), na realização do trabalho, o homem necessita administrar racionalmente os recursos materiais e conceituais na busca de alcançar objetivos intencionalmente determinados. Esse processo requer a adequação dos meios aos fins visados, já que o tempo e os materiais empregados deverão ser norteados pelo conhecimento do trabalhador sobre os saberes acumulados historicamente para desempenhar determinada

atividade. Nesse contexto, o homem é concebido como sujeito ativo, consciente e livre que cria a realidade social a partir da relação que estabelece com a natureza, pois também é parte dela, mas se diferencia e realiza seu processo de identificação ao criar os meios e os fins para promover sua sobrevivência material. Sendo assim, o trabalho é sempre uma atividade social essencial para a autoconstrução do indivíduo, pois traz em sua natureza a totalidade social.

Contudo, a administração do trabalho não é uma tarefa que se realiza concretamente apoiada na neutralidade técnica, já que é determinada em grande medida pela ideologia que se expressa na organização social da qual faz parte. Essa organização, por sua vez, revela o pensamento hegemônico do momento histórico da sociedade da qual está integrada. Sendo assim, o modo de produção capitalista vem determinando a organização do trabalho, baseando-se na exploração dessa força, que por sua vez está condicionada pela economia capitalista.

Nesse sentido, como analisa Tonet (2013), essa forma concreta de trabalho configura uma determinada forma de sociabilidade, que no caso da sociedade capitalista leva os homens a se subjugarem a outros, pois o processo de produção, distribuição e consumo não é controlado pelos próprios produtores, mas pelos que detêm os meios de produção e controlam as finalidades do sistema capitalista, além das formas de realização e apropriação dos produtos, levando à reprodução do capital. Então, os valores, os comportamentos, as habilidades e o conhecimento são apropriados pelo indivíduo no processo de trabalho, advindos do grupo social e da relação que estabelece com os objetos, portadores do patrimônio cultural da humanidade. Sendo assim, o homem é concebido individualmente, tornando-se membro do gênero humano, ao esmaecer relações subjetivas com os demais indivíduos de seu gênero, tendo a economia capitalista como condicionante essencial.

Nas sociedades capitalistas, o trabalho deixa de ter um valor-de-uso e adquire um valor-de-troca, configurando-se enquanto mercadoria. Sendo assim, o controle da força de trabalho passa a ser a característica principal da administração, visando produzir em larga escala, utilizando o menor tempo em relação tempo ao menor salário. Isso não significa que antes da administração capitalista não se fazia o controle de grandes turmas de trabalhadores, já que eles foram responsáveis pela construção de grandes monumentos como as Pirâmides, a Muralha da China, grandes edifícios, estradas, aquedutos e canais de irrigação, catedrais, dentre outros. Contudo, todo o trabalho era executado por escravos ou servos, dos quais não se podia extrair lucro ou valor. Porém, com a sociedade moderna foi possível acumular um excedente da produção do trabalho, resultado do desenvolvimento das forças produtivas conjugado com a divisão social do trabalho. Todavia, tal excedente já era uma realidade nos

períodos históricos anteriores. Sendo assim, a produção de excedente ou da mais-valia (MARX, 2013), é o que diferencia a organização do trabalho atualmente dos seus primórdios.

Nesse sentido, Braverman (1980) analisa a administração a partir do controle realizado sobre o produtor em todos os aspectos de suas atividades (físicos, mentais, afetivos e culturais) no início e na consolidação do sistema de produção capitalista. Ao definir o termo aponta:

O verbo *to manage* (administrar, gerenciar), vem de *manus*, do latim, que significa mão. Antigamente significava adestrar um cavalo nas suas anduras, para fazê-lo praticar o *manège*. Como um cavaleiro que utiliza rédeas, bridão, esporas, cenoura, chicote e adestramento desde o nascimento para impor sua vontade ao animal, o capitalista empenha-se, através da gerencia (*mangement*), em controlar. E o controle é, de fato, o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais, como foi reconhecido implícita ou explicitamente por todos os teóricos da gerencia. (p. 68)

Na origem do termo administração, observamos que o objetivo central dessa concepção de organização do trabalho é a redução do trabalho do homem à condição de animal, revelando um processo de coisificação, pois o homem deixa de ser considerado a partir de suas capacidades físicas, intelectuais e espirituais e, muitas vezes, é visto como um recurso, um meio. A ‘mão’ representa algo externo à consciência humana do produtor, que deverá submeter-se totalmente a outro humano responsável pelo controle do trabalho e conseqüentemente à lógica do capital. Nesse sentido, o produtor, o processo de trabalho e o produto configuram uma realidade estranha ou alienada, que se volta contra o próprio homem ao transformá-lo em mercadoria, ou seja, em coisa que pode ser comprada e vendida.

Além disso, a lógica do capital promove a luta de classes, já que entre os capitalistas estabelecem-se disputas, visando o maior lucro, o que gerou o desenvolvimento tecnológico e ao mesmo tempo a substituição da mão-de-obra por máquinas, dentre outras tecnologias, levando à reestruturação da produção. Assim, estabelece-se a competição como um dos valores fundamentais nas sociedades capitalistas, pois levaria ao desenvolvimento das forças produtivas. Ao mesmo tempo, há disputas entre os capitalistas e os trabalhadores, devido à dominação e exploração de alguns capitalistas sobre uma massa de trabalhadores. Contudo, a moral burguesa competitiva, própria da sociabilidade promovida pelo capital, também se torna referência para os trabalhadores, levando a disputas individualizadas no interior dessa classe. Por isso, o controle sobre a produção, principal ferramenta da administração capitalista, também se reproduz como valor quando os capitalistas estabelecem a hierarquia no grupo de trabalhadores nas fábricas e indústrias.

Ao estudar o historiador da gerencia científica, Lyndall Urwick, Braverman (1980), averiguou que a questão do controle no trabalho sempre foi utilizada, mas com características próprias das relações sociais inerentes a cada momento histórico:

Nas oficinas do ‘mestre’ medieval, o controle baseava-se na obediência que os costumes da época exigiam dos aprendizes e diaristas ao homem que os contratava para o servirem. Mas, na fase posterior da economia doméstica, a unidade familiar industrial era controlada pelo tecelão, apenas na medida em que ele tinha que completar certa quantidade de pano de acordo com determinado padrão. Com o surgimento do moderno grupo industrial em grandes fábricas, em zonas urbanas, todo o processo de controle passou por uma revolução fundamental. Era agora o proprietário ou gerente de uma fábrica, isto é, o “empregador” como veio a ser chamado, que tinha de obter ou exigir de seus “empregados” um nível de obediência e de cooperação no êxito da empresa e não ser na medida em que permitisse um meio de vida. (Lyndall Urwick *apud* Berman, 1980)

Observamos que há uma mudança profunda nos padrões de controle da produção, na passagem do capitalismo comercial para o industrial. Nesse sentido, o controle do trabalho nas oficinas baseava-se no conhecimento do mestre-artesão, que mantinha sua autoridade porque era detentor de um conhecimento específico e também por conta dos valores medievais, que mantinha a hierarquia centralizada. Ao mesmo tempo, observa-se que esse controle permita certa flexibilidade, já que a produção não era em larga escala e não visava à mais-valia. Sendo assim, o tempo para produzir não estava demarcado pela competição do mercado.

É com o surgimento do trabalho assalariado e mais especificamente quando um capitalista emprega um grande número de pessoas adaptadas ao trabalho nas oficinas, como os artesãos, que o processo do trabalho tradicional inicia alterações significativas. Isso porque houve a necessidade de coordenar o trabalho, que antes era realizado individualmente por cada artesão em sua oficina, em um espaço e tempo determinados, dando origem às fábricas.

Os artesãos foram trabalhar nas fábricas à medida que o capitalista tomava posse dos meios de produção. Contudo, esse processo se deu de forma coercitiva, já que a grande maioria das fábricas estava associada às prisões, reformatórios e orfanatos. As leis da época referendavam uma estrutura informal de castigo utilizada comumente, já que antes o trabalho dos artesãos era executado conforme o tempo que ele próprio regulava, enquanto nas fábricas passa a ser regulado pelo gerente, o próprio capitalista. Nesse contexto, os empregados chegavam a trabalhar até oitenta horas semanais, enquanto a firma fornecia um médico, professor e um capelão, além de pensão aos pobres, instrução e auxílio-funeral, dominando a vida econômica, física, moral e espiritual dos trabalhadores (BRAVERMAN, 1980)

Neste método de total dominação, a divisão do trabalho dentro das fábricas, que passa a ser orientada pela gerencia, a partir do parcelamento em numerosas operações para a

feitura de determinado produto, é adotada por meio do planejamento e controle minuciosos. Esse processo já se dava quando o artesão produzia um grande número de produtos similares, mas na empresa capitalista, a divisão do trabalho se concretiza quando as operações são simplificadas e atribuídas a diferentes trabalhadores, que produzirão o mesmo produto em larga escala, acelerando a produção de mercadorias.

No início do trabalho industrial nos Estados Unidos e no momento histórico do capital em plena expansão para constituir-se em monopólios, ainda havia a presença da autoridade tradicional, mantendo o sistema de empreitada, o que para Motta (2004) “tratava-se da reconstrução da autoridade do mestre-artesão no interior das indústrias.” Nesse sistema, o profissional ainda mantinha a autonomia e independência similar a das corporações. Por isso, resistia à racionalização burocrática de seu trabalho, pois mantinha o sistema de subcontratações e ainda mantinha o controle sobre a produção.

Nesse contexto, Taylor (1856-1915) vai colocar em prática um sistema que seja funcional e eficiente durante o processo produtivo por meio de padrões de controle. Nessa concepção, baseada no racionalismo de Descartes, o homem era guiado pela razão (*homo economicus*). Sendo assim, todos os seus atos eram previsíveis, sendo o homem considerado um ser simples. Sendo assim, “incentivos adequados, constante vigilância e treinamento eram ações consideradas suficientes para garantir boa produtividade.” (p. 25)

O *homo economicus* é basicamente egoísta e busca a satisfação de seus instintos (HOBBS 1588-1679). Por isso, o Estado deveria ser absolutista, conforme essa teoria liberal, pois assim conteria o egoísmo de um indivíduo sobre o outro. Ao mesmo tempo Adam Smith acreditava que o homem queria maximizar seus ganhos e por isso a competição era algo natural dos seres humanos, sendo o mercado a arena ideal para harmonizar todos os interesses para o bem-estar da sociedade.

Nesse contexto, Locke (1632-1704) defendia que o homem teria o direito de ter sua propriedade via trabalho, que executaria com seu próprio corpo, enquanto a ética protestante (LUTERO 1483-1546) veio consolidar a visão individual de homem e a propriedade privada. Sendo assim, a lógica do *homo economicus* baseia-se na racionalidade absoluta, incentivos monetários, egoísmo e utilitarismo e otimização de suas ações. Por isso, a empresa deveria ser organizada pelo controle extremo e externo do capitalista, já que disso dependeria a produção.

O método proposto por Taylor (1856-1915) aperfeiçoou-se nos Estados Unidos com a chamada gerência científica desenvolvida, nas últimas décadas do século XIX. Henry

Ford (1863-1947) também é associado a esse momento por ter aplicado os princípios desse tipo de gerencia em sua empresa. Como argumenta Braverman (1980)

A gerencia científica, como é chamada, significa um empenho no sentido de aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão. Faltam-lhe as características de uma verdadeira ciência porque suas pressuposições refletem nada mais que a perspectiva do capitalismo com respeito às condições da produção. (...) Não procura descobrir e confrontar a causa dessa condição, mas a aceita como um dado inexorável, uma condição “natural”. Investiga não o trabalho em geral, mas a adaptação do trabalho às necessidades do capital. Entra na oficina não como representante da ciência, mas como representante de uma caricatura de gerencia nas armadilhas da ciência. (BRAVERMAN, 1980, p. 82-83)

Nesse cenário, a Ciência é lizada ideologicamente para justificar a concepção de gerencia, na qual os meios de produção devem submeter-se aos fins. Ainda mais, quando o homem é considerado um meio, um objeto do processo de trabalho e as condições econômicas, políticas e sociais postas pelo capitalismo são naturalizadas.

Para tornar tal ciência efetiva para os limites do capital, observa-se que o principal objetivo de Taylor (1856-1915) era aperfeiçoar maneiras de controlar o trabalhado, pois já havia algumas medidas administrativas que asseguravam normas nas empresas: jornada de trabalho, reunião de trabalhadores em um mesmo espaço físico, supervisão das atividades, fixação de normas contra a distração (conversar, fumar e etc.), imposição de produção mínima. Mas Taylor (1856-1915) vai além, já que estabelece como interferir e determinar de forma direta o modo de executar todas as tarefas. Para isso, observou e sistematizou o tempo que cada homem levava para realizar determinada tarefa na fábrica, considerando cada movimento e o seu biótipo para então propor uma espécie de tipo ideal que iria realizá-la em menor tempo e com maior destreza pela mesma paga. É importante destacarmos que para isso o movimento para realizar a tarefa deveria ser simplificado, evitando que o operário despendesse maior tempo numa infinidade de gestos, que eram minuciosamente cronometrados.

Nesse contexto, Taylor (1856-1915) acreditava que cada homem poderia produzir de modo eficiente, quando escolhido corretamente para executar uma determinada atividade na linha de montagem. Para isso, ele observava cada um para destiná-lo à tarefa afim e depois oferecia um salário diferenciado na tentativa de motivá-lo e levá-lo a realizar a tarefa no ritmo que julgava adequado, ou seja, o mais acelerado possível. Sendo assim, o primeiro princípio da gerencia científica é centralizar na mão dos gerentes todo o conhecimento tradicional do trabalho por meio da classificação, tabulação, reduzindo-o a regras, fórmulas e leis que seriam primeiramente planejadas pela gerencia, dissociando o ‘processo de trabalho das especialidades dos trabalhadores’ (BRAVERMAN, 1980). Assim, a partir desse controle

rigoroso, Taylor (1856-1915) traçou um padrão, uma maneira correta de executar determinada atividade que deveria ser seguida à risca por aquele que iria executá-la.

O segundo princípio, como consequência do primeiro, seria banir o trabalho cerebral das oficinas, centralizando-o no departamento de planejamento, já que “é a utilização deste monopólio do conhecimento para controlar cada fase do processo de trabalho e seu modo de execução” (p. 106) que garantiriam que o trabalho chegasse a ser propriedade do capitalista ao aliená-lo do trabalhador, como bem analisou Marx (2013), constituindo assim no terceiro princípio da ‘ciência’ de Taylor (1856-1915).

As consequências desse processo são a separação entre concepção e execução do trabalho, que antes era realizada pelo mesmo indivíduo, já que caberá à gerencia subtrair todo o conhecimento do trabalhador nos pormenores, visando controlar as atividades daqueles que a executarão a partir da supervisão. Essa dualidade também se expressa pela primeira vez na separação entre trabalho mental e trabalho manual, nos quais alguns planejam para outros executarem. “Assim, ao estabelecer relações sociais antagônicas, de trabalho alienado, mão e cérebro tornam-se não apenas separados, mas divididos e hostis, e a unidade humana de mão e cérebro converte-se em seu oposto, algo menos que humano.” (BRAVERMAN, 1980, p. 113)

Nesse sentido, a resistência dos trabalhadores ao controle direto do processo de trabalho foi uma constante e a subdivisão do trabalho não tardou em desvalorizá-lo à medida que grandes contingentes dos antigos artesãos tomavam acento nas fábricas, bem como aqueles que viviam nas zonas rurais. A subdivisão na gerencia também ocorreu, devido ao controle que os capitalistas passaram a exercer sobre essa suposta categoria superior. No início, os trabalhadores que se destacavam eram transferidos para o planejamento, mas esse setor também sofreu uma série de subdivisões e controle no século XX, segmentando a hierarquia, à medida que homens e mulheres do campo passam a integrar o trabalho no setor de execução. Ao mesmo tempo, verifica-se também que os trabalhadores são apartados cada vez mais dos conhecimentos técnicos e científicos, que foram gerados a partir das necessidades objetivas e das relações sociais quando exerciam seu trabalho de modo integrado nas oficinas e guildas (BRAVERMAN, 1980)

Ainda, segundo Taylor (1856-1915), diretores e trabalhadores deveriam trabalhar em harmonia para o bem da eficiência da produção, já que o trabalhador não teria capacidade para aprender a ciência que ele propunha, cabendo aos gerentes organizá-la, e os diretores não teriam como executá-la sem os trabalhadores:

[...] a ciência que estuda a ação dos trabalhadores é tão vasta que o operário [...] é incapaz de compreender esta ciência, sem a orientação e auxílio de colaboradores e chefes, quer por falta de

instrução, quer por capacidade mental insuficiente. A fim de que o trabalho possa ser feito de acordo com leis científicas, é necessária melhor divisão de responsabilidade entre a direção e o trabalhador [...] (TAYLOR, 1990, p. 34).

Como podemos observar no exposto em tela, as condições sociais, políticas e culturais não fazem parte das análises tayloristas, pois a fábrica e a indústria são analisadas no limite de sua da ambiência interna. Mesmo assim, é importante destacarmos que Taylor (1856-1915), não se preocupava com as condições subjetivas dos trabalhadores, pois acreditava que a racionalidade dos operários era guiada somente pelas questões financeiras. Por conta disso, ele acreditava que os objetivos pessoais e organizacionais teriam uma correspondência direta que dependeria da administração do capitalista, encarregado de coordenar e integrar as funções. Ao mesmo tempo, a luta de classes não era considerada, pois não haveria antagonismos entre capital e trabalho. Sendo assim, podemos concluir que as questões centrais das organizações que surgem da industrialização são guiadas pela gerencia científica, resumindo-se aos aspectos técnicos e administrativos, pois os valores humanos são de natureza basicamente econômica e racional e estão na base das motivações e das ações humanas.

O tipo de controle da gerencia científica configurou-se nas indústrias com o ideário desenvolvido por Henry Fayol (1841-1925) em 1916, um engenheiro francês, que “... partiu de uma abordagem sintética, global e universal da empresa, inaugurando uma abordagem anatômica e estrutural que rapidamente suplantou a abordagem analítica e concreta de Taylor.” (CHIAVENATO, 1983, 70-71).

Embora Taylor (1856-1915) e Fayol (1841-1925) tivessem como objetivo comum a eficiência das organizações, Taylor (1856-1915) partiu individualmente de cada operário e suas respectivas tarefas, enquanto Fayol (1841-1925) focou-se na organização como um todo, considerando a necessidade de coordenar as funções básicas da empresa: função técnica, comercial, financeira, de segurança, contábil, cabendo à função administrativa organizar o programa de ação geral da empresa.

Segundo Fayol (1841-1925), as funções universais da administração são: previsão, organização, comando, coordenação e controle. Nesse cenário, a função administrativa se divide em todos os níveis da hierarquia da empresa, não sendo tarefa apenas dos diretores, mas “à medida que se desce na escala hierárquica, mais aumenta a proporção das outras funções da empresa e, à medida que se sobe na escala hierárquica, mais aumenta a extensão e o volume das funções administrativas.” (CHIAVENATO, 1983, p. 73). Sendo assim, as funções técnicas cabem aos operários, enquanto as administrativas aos gerentes. Nesse

sentido, notamos que há uma separação entre o proprietário e o administrador ou gerente, que necessariamente não é o capitalista, o dono da empresa, mas pode ser um outro funcionário que se especializa na tarefa de administrar.

A teoria desenvolvida por Fayol (1841-1925) espalhou-se pela Europa com a denominação de Teoria Clássica da Organização. Essa concepção surgiu baseada nas tradicionais organizações militares e eclesiásticas, caracterizando-se por alguns princípios universais: divisão do trabalho, centralização da autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, centralização e hierarquia. Sendo assim, nessa abordagem, a hierarquia continua concebida a partir de uma visão economicista do homem, já que se pressupõe sua permanência implícita nas relações entre os gerentes e os subordinados. Contudo, o controle continua existindo para garantir o desempenho máximo dos operários, por meio de padrões de medidas, visando garantir que as metas de produção e o lucro das empresas sejam alcançados.

Nessa perspectiva, a empresa é analisada de maneira isolada do ambiente externo, ou seja, é um sistema fechado, focado no comando do gerente e nas tarefas dos operários. Também é importante destacarmos a ausência de fundamentação teórica, pois os métodos e técnicos estudos por Fayol (1841-1925) não foram submetidos a nenhuma experimentação prática.

Os valores tradicionais que foram transplantados para as fábricas e indústrias com o advento da Administração Clássica ocorreram em plena I Revolução Industrial, gerando todo tipo de descontentamentos entre os operários e questões sociais: comprometimento da saúde dos trabalhadores, inclusive mulheres e crianças; horas excessivas de trabalho; a monotonia e o tédio das atividades, pois qualquer iniciativa ou criatividade do operário era logo banida da organização. Assim, as organizações sindicais promoveram resistências e passaram a ameaçar a produção, levando os teóricos a repensarem a administração das organizações.

Com a grande depressão econômica de 1929 e o desenvolvimento tecnológico, deflagrando um alto índice de desemprego e a inflação, há uma crise no modo de produção. Isso se deu devido à substituição parcial do trabalho vivo (mão-de-obra) pelo trabalho morto (máquinas) nas indústrias. Ao mesmo tempo, o fortalecimento dos sindicatos nos Estados Unidos e a visão de que os antigos padrões mecanicistas da Teoria Clássica tornaram-se obsoleto para os padrões de vida americana, que buscavam a democratização dos pressupostos administrativos tradicionais, levaram a uma revisão dos padrões da Escola Clássica de Administração. Essa perspectiva acentuou-se devido a influência intelectual das Ciências

Humanas (Psicologia e Sociologia) nas teorias administrativas, e mais especificamente por meio da concepção de filósofos como John Dewey (1859-1952) e psicólogos como Kurt Lewin (1890-1947) e principalmente com as experiências de Mayo (1880-1949) dentro das indústrias. Nesse sentido, levantamos alguns questionamentos: qual a ideia de democracia está em jogo nessa perspectiva que está surgindo? Em que medida estruturou-se uma teoria de administração de empresas a partir dessa nova abordagem?

As teorias administrativas desenvolvidas a partir de 1930, nos Estados Unidos, são atribuídas à denominada Escola de Relações Humanas, que teve como precursor Elton Mayo (1880–1949). Nessa abordagem, as relações dentro das empresas passaram a ser o foco, já que os conflitos e descontentamentos, bem como a apatia, o tédio, o alcoolismo entre os funcionários passaram a ser considerados enquanto elementos que interferiam diretamente no processo de produção, além dos acidentes, da fadiga, as condições físicas e a rotatividade dos funcionários.

Primeiramente, a Psicologia e a Fisiologia ocuparam-se em tentar encaixar cada indivíduo em uma determinada ocupação dentro da organização por meio de experimentos que buscavam, via inteligência e habilidade manual, adaptar o trabalhador a algum setor. Segundo Chiavenato (1983), durante as pesquisas, que visavam saber em que condições psicológicas os trabalhadores produziam mais, observou-se que havia um padrão de produção informal criado entre os funcionários para se protegerem do controle da administração, quando a mesma ameaçava o bem-estar deles. Esse padrão deveria ser obedecido por todos os trabalhadores do grupo, caso contrário os transgressores sofreriam algum tipo de sanção não formalizada pelo grupo. Observava-se a existência de lideranças informais entre eles que mantinham o grupo unido e respeitando as regras e também se observou que alguns operários demonstraram extrema satisfação ou insatisfação quanto às atitudes dos gerentes imediatos sobre seus comportamentos.

Contudo, os trabalhos liderados por Elton Mayo (1880–1949) chegaram à conclusão que a capacidade e o desempenho do trabalho dentro da empresa tinham pouca coerência em si, pois o que determinava o comportamento dos trabalhadores era o grupo social dentro da fábrica e não o indivíduo isolado. Por isso, os trabalhadores continuavam resistindo ao ritmo de trabalho imposto pela gerencia, de maneira explícita ou implícita. Sendo assim, o estudo da adaptação dos trabalhadores se transferiu do plano da Psicologia para a Sociologia.

A partir dos conhecimentos da Psicologia e da Sociologia, o gerenciamento passa a considerar o operário a partir de suas necessidades básicas como: segurança, prestígio,

aceitação social, autoestima e liderança. Mas, há uma supervalorização das questões psicológicas sobre as características sociais e políticas na gerencia dos grupos, ao mesmo tempo em que o mercado e o consumo tornam-se a nova ordem social, no qual cada um deve se encaixar. Nesse universo, a participação do produtor é especificamente relacionada a sua função, por isso a nomenclatura funcionário passa a defini-lo.

O controle e o tempo padrão para realização das tarefas continuam determinados pela gerencia, que apenas considera a interferência do funcionário para melhor execução do comando. Nesse sentido, o comportamento ou a conduta do trabalhador passa a ser determinante para a produção, já que interfere em seu processo, implicando características behavioristas à Escola de Relações Humanas. Dessa maneira, essa perspectiva foi incorporada à administração por meio de uma estratégia manipulativa de fazer os funcionários produzir mais, em troca de vários tipos de benefícios como folgas, intervalos, cursos e atendimento personalizado por psicólogos, que inculcavam a ideologia da empresa. Sendo assim, não podemos considerar que houve uma democratização e participação efetiva do funcionário em seu processo de trabalho e no coletivo, e sim uma manipulação de suas necessidades emotivas em detrimento de suas necessidades materiais, como o salário.

Além disso, o objetivo central dessa perspectiva é o foco no ajustamento individual do trabalhador dentro da empresa em detrimento dos problemas institucionais, pois devido à especialização, a cooperação torna-se algo passível de vários conflitos. Contudo, se o conflito fosse considerado como um componente das relações dentro das empresas, isso deslegitimaria a naturalização da hierarquia, colocando em risco a gerencia.

Nesse contexto, o antagonismo entre as classes sociais também não é considerado, embora os conflitos também sejam pertinentes a essa condição de relação no trabalho próprio da sociedade capitalista. Por isso, os gerentes devem buscar a harmonia em prol da empresa, sempre visando à produção.

Segundo Motta (1975), o que caracteriza a Escola de Relações Humanas são algumas características:

Mayo investigou a indústria com a exclusão quase completa de seu *background* social; Mayo e seus seguidores apresentam uma tendência a favorecer a Administração em detrimento dos trabalhadores; no campo do método científico, Mayo ignora a teoria e adota uma atitude que exalta o empirismo, a observação e a descoberta de dados. (p. 23)

A partir dessas considerações, acreditamos que ao descartar os condicionantes econômicos, políticos e sociais como elementos que fazem parte da configuração da administração do trabalho nas empresas, Mayo (1880–1949) realizou estudos que

fragmentaram a perspectiva da totalidade teórica. Sendo assim, ao focar-se no indivíduo e nas suas subjetividades, visando atender aos objetivos capitalistas de produção, a Escola de Relações Humanas revelou uma perspectiva que concebe o capitalismo como um limite inexorável da sociedade industrial.

Ao se fragmentar o processo de trabalho entre aqueles que planejam e aqueles que executam, trabalho manual e trabalho intelectual, também há uma fragmentação no processo científico de modo a se valorizar a realidade objetiva apenas como fenômeno quantificável, no caso de Taylor (1856-1915), ou ‘investigar’ a realidade considerando as subjetividades, já que o processo investigativo pressupõe uma relação entre o homem e a realidade, que nessa perspectiva é transcendental, ou seja, não pode ser investigada “em si” pelo sujeito, mas apenas relativizado por ele. Contudo, as pesquisas configuraram-se a partir do ‘empiricismo’ e do pragmatismo, baseados nas necessidades da empresa, nas quais o funcionário tem suas subjetividades capturadas e padronizadas.

É nessa perspectiva que o subjetivismo ganha tamanha importância na modernidade, enquanto elemento separado da realidade objetiva, que se expressa apenas como fenômeno social, acidental, do qual o homem investiga apenas seu contorno e não o funcionamento da sua essência e gênese. Sendo assim, o sujeito é elevado à categoria fundamental do conhecimento, enquanto a realidade é proporcionalmente secundarizada e naturalizada como reflexo da humanidade (egoísta e competitiva), o que justifica o funcionamento da sociedade capitalista e de sua forma de organização e sociabilidade. (TONET, 2013)

Após a perspectiva funcionalista e estruturalista da Administração Clássica, a necessidade de ajustar o trabalhador ao processo de trabalho degradante continua um desafio para gerencia, pois o modo de produção capitalista exige que as novas gerações se habituem ao processo de trabalho organizado por esse tipo de administração, em constante expansão para os setores tecnológicos que estão surgindo. Porém, a degradação das condições de trabalho continua seu ciclo, subdividindo funções em simples tarefas nas indústrias e empresas, que exigem cada vez menos instrução e formação do trabalhador e conseqüentemente promovem o desinteresse, ao dispensar o “cérebro” e controlar e burocratizar via controle externo.

As conclusões que podemos chegar até aqui é que a Abordagem Clássica da Administração, baseada no método taylorista/fordista, sempre esteve presente nas organizações, mesmo quando outras concepções tentaram amenizar o conflito de classes ou

interesses, ou mesmo *psicologizar* as relações competitivas dentro da fábrica, indústria ou empresa, como é o caso da Escola de Relações Humanas.

Contudo, em meados da década de 1940, a interpretação sobre as organizações inclui outras características próprias da teoria estruturalista ao considerar os aspectos funcionais, sociológicos e burocráticos.

O contexto da década de 1940 apontava para a necessidade de superação do fascismo que se manifestou na Alemanha, Itália e Japão e a consideração da expansão do comunismo e a independência de regiões da Ásia e da África. Os resultados econômicos e políticos da guerra promoveram vários questionamentos sobre o modelo societário até então vigente, levando o estado capitalista a buscar alternativas de ordem econômica e social para continuar seu processo de expansão. Para isso, a recuperação das economias dos Estados-Nações enfraquecidas pela guerra era uma estratégia a se estabelecer. Nesse sentido, acreditamos que houve um movimento de revalorização das ideias que buscam estudar o funcionamento interno das empresas, desfocando-se da questão subjetiva para ambiência interna, já que os Estados precisavam reestruturar-se administrativamente.

A partir desse enfoque, a estrutura da empresa depende do desempenho de cada função, com normas e papéis bem definidos pela burocracia. A teoria da burocracia vai sustentar as organizações como forma de dominação estatal, já que passa a ser a base do Estado Moderno, modelo inspirado na sociologia e burocracia de Max Weber (1864-1920). Segundo Tragtemberg (1974), a partir dos estudos desse autor há uma transposição da teoria da administração à sociologia da organização. Isso porque ele baseou-se num tipo ideal de burocracia que organiza a empresa a partir da autoridade racional-legal, a qual estabelece objetivos formais e explícitos, buscando uma formalização estável e duradoura de cooperação entre os funcionários.

A abordagem burocrática, embora ofereça uma análise explicativa da sociedade e da organização social e econômica, apresentou-se como um sistema fechado, devido à previsibilidade que busca. Sendo assim, embora supere o processo de trabalho das corporações de ofício, sem nenhuma racionalidade moderna e que, portanto não se baseava em regras universais e sim em princípios corporativos que podem levar ao clientelismo dentro das organizações (MOTTA, 1980), a burocracia colaborou para fixar o controle no processo de trabalho como seu aspecto central. Nesse contexto, o apego às regras e normas faz os funcionários se afastarem dos objetivos da organização, que se tornam obscurecidos pelo excesso de normas.

As principais características da burocracia moderna são: caráter legal das normas; caráter formal das comunicações; divisão do trabalho; impessoalidade no relacionamento; hierarquização da autoridade; rotinas e procedimentos; competência técnica e mérito; especialização da administração e profissionalização. A partir dessas premissas, podemos concluir que a fragmentação do trabalho continuou sendo uma característica da organização moderna, destituindo-o do significado integral que tinha nas épocas medievais, por exemplo. Além disso, foram apontadas algumas disfunções promovidas pela burocratização nas organizações: apego aos regulamentos; excesso de formalismo e papelório, resistência a mudanças; despersonalização do relacionamento; rígida hierarquização da autoridade; conformidade às rotinas e procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público (CHIAVENATO, 1983).

Segundo Tragtemberg (1974), a burocracia se estabelece enquanto um modelo técnico superior a qualquer outra forma de organização, impondo um modelo de socialização considerado neutro dentro das empresas. A partir disso, a burocracia de Estado possibilita que as ideias liberais avancem, configurando o capital monopolista, já que passa a se engendrar no funcionamento das grandes empresas. Sendo assim, o pensamento da atualidade é concebido a partir da racionalidade burocrática, impedindo a autonomia individual e coletiva, já que efetivamente consagra a divisão do trabalho, criando especialidades e especialistas com a visão racional-legal com vistas a reproduzir a organização. Esse processo é possível devido à impessoalidade que se reveste a autoridade legal e o confinamento dos conhecimentos específicos nas mãos de determinados gerentes e /ou diretores. A partir disso, cria-se uma hierarquia dentro das empresas, que se sustenta por si só, já que a competição via eficiência é o que move e conserva a lógica burocrática.

Segundo Motta (1991), a “burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais” (p. 07). Nesse contexto, mantém-se o conformismo e a manipulação de modo que o trabalho não tem mais sentido, pois a tônica é a produção e o consumo. O comportamento do trabalhador é controlado e a participação política também se reduz aos sindicatos e partidos que mantêm a burocracia como forma de democracia.

Nesse contexto, o controle é um dos elementos que continuam fragmentando o trabalho e dificultando a integração do indivíduo nos grupos sociais que existem na organização. Segundo Etzioni (1974), há meios de controle nas organizações responsáveis por garantir obediência às regras, normas e ordens que se dividem entre: controle físico, que se

efetiva por meio do poder coercitivo e o uso da força, promovendo o medo; controle material, baseado em recompensas e incentivos materiais, viabilizado simbolicamente pelo salário ou em dinheiro e o controle normativo, baseado na moral e na ética, que se efetiva via fé, crença ou ideologia.

A partir da II Guerra Mundial, elabora-se uma nova abordagem que busca superar e fazer uma síntese das escolas anteriores, negando a harmonia de interesse entre os trabalhadores e os gerentes e a racionalidade normativa, afirmando que há relações formais e informais dentro das organizações. Trata-se da escola estruturalista.

A partir do estruturalismo, passou-se a considerar que a sociedade moderna e industrializada está organizada numa variedade de organizações, que requerem características complexas de personalidade nos indivíduos (flexibilidade, tolerância, capacidade de adiar as recompensas e permanente desejo de realização), já que os papéis variam de uma organização para outra. Nesse sentido, é preciso saber lidar com as frustrações e a multiplicidade de funções.

Segundo os estruturalistas, as organizações contam com dois tipos de sistemas: o modelo racional de organização, baseado no planejamento e objetivos eficientes, controlados pela administração, evitando a imprevisibilidade ao basear-se na abordagem da gerência científica e burocrática; e o modelo natural de organização, no qual ela é concebida como um conjunto de partes interdependentes que se articulam e formam o todo da empresa. Assim, tanto o todo como as partes dependem mutuamente um do outro e se retroalimentam. Ao mesmo tempo, a organização também mantém essa homeostase com as demais organizações em um ambiente mais amplo, incerto e imprevisível. Mas, acredita-se que há um equilíbrio natural nessa estrutura devido à interdependência entre que há entre as partes e o todo. (CHIAVENATO, 1983)

Sendo assim, esse modelo organizacional está próximo do funcionamento de um organismo natural, que para sobreviver realiza uma série de funções determinadas que precisam se harmonizar internamente para seu bom desempenho, mas que estão em relação com o ambiente externo, do qual depende para haver um funcionamento interno satisfatório. Nesse sentido, as organizações são concebidas em sua composição por grupos que interagem entre si. Elas existem em um contexto e esse ambiente externo é constituído também por outras organizações, (formais ou complexas), que formam a sociedade. Por isso, cada trabalhador deve encontrar seu lugar dentro das organizações, já que no século XX nossa sociedade está organizada basicamente sobre vários tipos de organizações:

Os autores estruturalistas (mais voltados para a Sociologia Organizacional) procuram inter-relacionar as organizações com seu ambiente externo, que é a sociedade maior, ou seja, a sociedade das organizações, caracterizada pela interdependência entre as organizações. Daí um novo conceito de organização e um novo conceito do homem; o homem organizacional, que desempenha papéis concomitantes em diversas organizações diferentes (CHIAVENATO, 1983, p. 357).

Como podemos observar, nessa perspectiva há uma busca de se encontrar o equilíbrio e o consenso dentro das organizações e entre elas, justificado pela interdependência social, mas que funcionaria de maneira similar a um organismo biológico. Sendo assim, é preciso que os indivíduos cumpram normas e aceitem os papéis que seriam responsáveis pelo equilíbrio da sociedade, embora a imprevisibilidade esteja presente e a burocracia atue de modo disfuncional. Dessa maneira, haveria uma necessidade imposta para que os indivíduos obtenham uma personalidade cooperativa, com concepção coletivista. Essa necessidade social, em última análise, compreende que o capitalismo é intransponível, restando ao homem aprender a lidar com o comportamento dos outros e se encaixar nos limites impostos pelas organizações.

Nesse contexto, segundo a teoria estruturalista da administração, os conflitos existem, pois os indivíduos não se conformam exatamente com os formalismos das organizações. (CHIAVENATO, 1983) Mas isso é considerado um fator positivo, já que os conflitos gerariam mudanças e promoveriam o desenvolvimento das organizações, se os gerentes conseguirem canalizá-los para melhorar a produtividade. Sendo assim, a interdependência entre os gerentes e os funcionários também é limitante, no caso pela organização da qual são parte. Ao mesmo tempo, há uma valorização da subjetividade de cada indivíduo, na medida em que o comportamento de cada um é determinante para o alcance das metas e a evolução da empresa.

Segundo Chiavenato (1983), a Teoria da Estrutura da Administração estuda as organizações sociais, que surgiram na antiguidade, levando ao desenvolvimento social da humanidade por conta do seu predomínio em todos os períodos históricos. Nesse sentido, na concepção desse autor, a organização sempre existiu independentemente dos condicionantes econômicos, políticos e sociais, seja no período em que a natureza era a base de subsistência da humanidade, ou nessa fase do capitalismo, podendo contar com esses fatores para seu desenvolvimento ou não. Sendo assim, as organizações são consideradas estruturas estruturantes das sociedades, de modo geral. Nesse sentido, acreditamos que o autor não realiza uma análise considerando a totalidade social, pois desconsidera que há uma relação dialética entre as organizações e a realidade social, a qual elas compõem. Dessa maneira, as organizações continuam utilizando-se do controle e da competição, mas ambos tornaram-se

complexos, pois são tanto externos ao funcionário ao se imporem por meio de regras formais, quanto internos, pois são incorporados pelo funcionário na complexa relação intersubjetiva que passa a ser cada vez mais valorizada nas organizações.

Para Salerno (2006), esse terceiro momento da Teoria Geral da Administração, inaugura o conceito de desenvolvimento organizacional, buscando combinar o estrutural com o comportamental: “A mudança passa a ser sempre mais valorizada, a estabilidade passa a ser vista como suspeita, e procura-se imaginar novos tipos de estabilidade que atendam à necessidade de mudança.” (p.58).

Sendo assim, o que se observa é uma tendência de buscar mudanças contínuas nos padrões de produção, que levem a empresa a um desenvolvimento organizacional em constante superação. Para isso, o ajuste da personalidade dos funcionários ao modelo organizacional da empresa continua perpetuando a perspectiva comportamental para se alcançar os objetivos lucrativos.

Assim como a abordagem estruturalista da administração, a Teoria Neoclássica da Administração surge, a partir da segunda metade do século XX, sustentando-se por meio do ecletismo de várias teorias, nas quais as palavras de ordem são: descentralização, ênfase nos objetivos e nos resultados, bem como o planejamento, a organização, a direção e o controle. (CHIAVENATO, 1983). Baseada na ideia de organização via objetivos, essa abordagem adota o pragmatismo americano e o utilitarismo como suas estratégias, deixando a eficiência pela eficácia. Sendo assim, a teoria clássica só tem valor como aplicabilidade prática, ao se relativizar todos os pressupostos em favor da maior produção com o mínimo de investimentos e com menos atritos com outras organizações, convertendo a administração em técnica social.

A Teoria Neoclássica retoma os princípios da Escola Clássica, relativizando-os, mas enfatizando as funções do administrador, bem como o planejamento, a organização, a direção e o controle, que configuram o processo administrativo. (CHIAVENATO, 1983)

Segundo Drucker (1970), o que caracteriza uma organização são seus objetivos e a avaliação do alcance dos mesmos, o que significa sua eficiência. Nesse sentido, cada organização difere das demais, mas se igualam à medida que todas precisam ordenar os desejos individuais em torno da eficácia e por meio da administração. Nesse sentido, há uma disputa entre se focar na eficiência no processo de trabalho e eficácia dos resultados, ou seja, há uma focalização na capacidade individual dos trabalhadores para se alcançar os objetivos que são a razão de ser da organização. Já no caso da administração, cabe aos gerentes tomar as decisões em um ambiente novo, que é a organização, muitas vezes sem nenhuma formação para tal empreitada.

A descentralização ou a centralização dos processos de trabalho na organização variam com o objetivo de torná-la mais eficaz. Sendo assim, a descentralização pode ser adotada quando proporciona maior autonomia para os gerentes dos níveis mais inferiores, aumentando a eficiência, mas também pode quebrar o padrão e uniformidade das decisões, gerando custos operacionais.

Segundo Chiavenato (1983), essa escola encaixa-se no momento contemporâneo, no qual os ideais democráticos baseados no pragmatismo transferem-se do padrão da escola de gerencia burocrática para a administração por objetivos e resultados. Nesse sentido, a orientação administrativa desloca-se da organização para o cliente, a rotina deve dar lugar às inovações, o controle tecnocrático deve ser substituído pela iniciativa dos subordinados, num estilo participativo, com delegação de responsabilidades e trabalho em equipe em contraposição ao tradicional estilo autoritário, supervisionado e individualista.

Contudo, Felix (1989) assevera que:

O que se destaca na oscilação entre centralização e descentralização é que, enquanto a estrutura organizacional assume variações entre uma estrutura mais ou menos centralizada, isso não implica o deslocamento do centro de decisões do escalão superior, portanto, essas modificações estruturais ocorrem mais como exigências do próprio processo produtivo e da própria alteração, conforme o desenvolvimento das forças produtivas, do processo de subordinação do trabalho ao capital. (p. 62)

Diante do exposto, constatamos que a visão de democracia sustentada por essa abordagem, se reduz à participação dos funcionários da empresa e dos usuários na melhor execução das tarefas, ou seja, há uma interferência no processo de produção, mas que não alteram as relações de exploração e dominação que estão de forma implícita e explícita estabelecendo o comando. Sendo assim, se descentraliza o comando, transferindo o controle para os usuários que utilizam os serviços ou compram determinado serviço vendido pela empresa, estabelecendo a avaliação do atendimento que foi prestado, por exemplo, mas sem alterar a lógica do capital, que estabelece as relações de trabalho. Ao mesmo tempo, os funcionários parecem ter maior autonomia para decidir o processo de trabalho da equipe da qual faz parte, mas essas decisões limitam-se às tarefas que devem realizar para chegar ao produto final, mas sem alterar substancialmente os objetivos da empresa e sua relação como o comando superior, pois nesse sentido, o processo está centralizado. Então, alteram-se os meios, mas a finalidade continua a mesma: acumular lucros.

Uma das teorias mais atuais que busca explicar o funcionamento das organizações é a contingencial. Nessa perspectiva, as organizações se ajustam ao ambiente externo (contexto), relativizando o poder de controle interno das indústrias e empresas sobre o processo de trabalho dos empregados. Sendo assim, os gerentes precisam utilizar

constantemente diagnósticos localizados para tomar decisões que dependem de cada situação. (CHIAVENATO, 1983) A questão do ambiente, começou a ser estudada com a teoria dos sistemas fechados e abertos e se amplia nessa perspectiva.

Essa teoria também considera sobremaneira a influência dos comportamentos nos resultados e objetivos a serem alcançados pelas empresas, o que abre um leque enorme de decisões a serem adotadas pelo gerente, dependendo das relações estabelecidas entre o ambiente interno e externo à organização. Por isso, muitas vezes essa teoria administrativa não apresenta características para ser adotada como teoria e acaba por colocar em xeque a própria existência de alguma teoria administrativa. Isso se dá porque “... não há uma única e melhor forma (*the best way*) de organizar”, sendo que as “... contingências externas podem ser consideradas como oportunidades ou como restrições que influenciam a estrutura e os processos internos da organização.” (CHIAVENATO, 1983, p. 552 -553)

Outra característica relevante é que tal perspectiva é similar ao estruturalismo, pois leva em conta a relação entre o todo e as partes, concebendo as influências do ambiente externo e a organização enquanto um sistema aberto. Contudo, não considera o contexto histórico que produziu essa forma de processo de trabalho, embora considere as condições legais, políticas, econômicas, demográficas e culturais do ambiente externo, mas para serem utilizadas de maneira prática e contingencial a favor do bom funcionamento das empresas. Além disso, há um ambiente interno, no qual as tarefas são realizadas a partir das contingências dos recursos materiais, financeiros e humanos; dos clientes, concorrentes e das entidades reguladoras e fiscalizadoras.

A tecnologia é considerada um fator independente nas determinações diretas da organização, mas que influencia muito a organização do trabalho nas empresas e indústrias. Por isso, muitas vezes ela é traduzida como a forma de se realizar determinada tarefa ou considera-se que ela está configurada em máquinas e equipamentos, que também acabam determinando o processo de trabalho.

A partir desses estudos é que o clima organizacional passa a ser um subtema nas pesquisas, já que se considera o ambiente da empresa a partir das tarefas, pessoas, estrutura e tecnologia e suas relações com o contexto. Nesse sentido, a estrutura e o comportamento organizacional são contingenciais, pois devem apontar padrões para o gerente agir em determinadas situações. Sendo assim, essa abordagem aproxima-se do *behaviorismo* skinneriano, pois tem como centro a mudança do comportamento humano como fator que pode ser modificado em prol da eficiência da empresa, se o administrador modificar as condições do ambiente.

Segundo Bruno (1997), os estudos sobre clima organizacional surgem no contexto americano da década de 1960, no qual as grandes empresas e organizações buscam o consenso entre os trabalhadores e o modo de vida capitalista e de consumo. Assim, o enfoque se volta para a cultura da empresa e seu sistema de valores e crenças. Para tanto, a partir da integração dos empregados às normas da organização por meio de uma série de práticas (festas, esportes, dinâmicas de grupo, técnicas de relacionamento grupal) realizadas entre empregados e gerentes, cria-se uma cultura organizacional em busca do equilíbrio social:

A cultura organizacional, hoje, substitui a cultura cívica, que tão importante foi no período em que o Estado Nacional se constituía no centro hegemônico de poder. O culto à bandeira, aos símbolos da nação, foi substituído pelo culto aos símbolos das grandes corporações e que se encontram nos times esportivos, nas festas populares e até mesmo em objetos de uso pessoal. Os hinos entoados coletivamente não são mais aqueles que verificam os tempos “heroicos” da formação dos Estados Nacionais, mas aqueles que exaltam a empresa e seus produtos. (BRUNO, 1997, p. 34)

Nesse sentido, os estudos sobre clima organizacional exprimem o culto maximizado às organizações sociais, enquanto entidades com existência própria. Sendo assim, a finalidade da instituição encerra-se em si mesma, o que impossibilita vislumbrar outra forma de sociabilidade, além daquela estabelecida pelos padrões empresariais, baseados no controle coletivo do seu grupo ou departamento e dos demais escalões e na competição, os quais são abrandados pelas características subjetivas da convivência humana: amizade, companheirismo, coleguismo, dentre outros.

Outro fator a considerar é que nessa abordagem valorizou-se mais a eficiência do que a eficácia, provavelmente devido à consideração da subjetividade e, portanto, do fator prático e imediatista das tarefas, mas que não alterou a finalidade última de todas as escolas administrativas tratadas até esse ponto do trabalho.

A última teoria que analisaremos é denominada como Desenvolvimento Organizacional (D.O.), pois essa perspectiva explica a complexidade das organizações na contemporaneidade, nas suas formas mais representativas.

A teoria que embasa o D.O. é de abordagem comportamental e tem como foco a questão prática e operacional da organização. Ela também surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos, no momento de grande expansão das empresas. Segundo Chiavenato (1983), a D.O. tem como pretensão ser uma especialidade da Psicologia, sendo em verdade uma extensão da Teoria de Relações Humanas, que inclui o Behaviorismo, mas que também pode estar no intervalo entre a concepção *behaviorista* e a Teoria dos Sistemas. Ao mesmo tempo, a D.O. se encontra próxima da Teoria da Contingência.

O contexto de surgimento do D.O. ocorreu com a internacionalização da economia, modificando as antigas estruturas de poder e os padrões administrativos das empresas baseados no modelo burocrático. Assim, houve uma separação entre a propriedade privada individual e os grupos econômicos, responsáveis pelas decisões do grande capital, já que as grandes empresas passaram a se configurar em corporações supranacionais. Essa alteração gerou uma série de conflitos no processo de trabalho, devido às incertezas promovidas pelas mudanças, levando as organizações a buscarem novos processos administrativos para o seu reequilíbrio. Nesse cenário, os gestores ganham maior importância, pois é preciso outra configuração administrativa com a desconcentração do poder, que antes era centralizado e hierarquizado no espaço físico da empresa e nesse contexto requer outra organização. Ao mesmo tempo, muitos administradores e gestores também se tornam parte dos acionistas, concretizando a separação entre o dono, capitalista e administrador e essa “classe média” de gestores que ascendeu no interior das empresas. Por isso, há um investimento na formação técnica e comportamental dos gerentes, levando-os à especialização, mas a partir de um modelo de formação baseado nos valores das grandes empresas. (BRUNO, 1997)

Nesse sentido, a origem do D.O. se deu quando houve uma impossibilidade operacional em se valer dos vários conceitos e teorias anteriores sobre a organização, que deve encontrar um equilíbrio frente às constantes mudanças do ambiente externo, ou seja, desenvolvimento da tecnologia e das comunicações em ritmo acelerado e principalmente com a globalização da economia, afetando o ambiente interno da organização.

Segundo Bruno (1997), a globalização e a reorganização do capital não são fenômenos atuais, sendo parte da natureza do capital. Para isso, esse sistema busca formas de se reorganizar para manter seu poder, atualizando-se de acordo com o contexto. Porém, nunca antes na história da humanidade o ritmo e a velocidade dessas mudanças foram tão acelerados.

A internacionalização da economia é um processo que se inicia no início do capitalismo, não sendo, portanto, próprio desse momento em que o Estado moderno também atua como poder institucional, concorrendo muitas vezes com o mercado ou unindo-se a ele para estabelecer sua dominação.

Contudo, o processo de globalização da economia será acelerado após a Segunda Guerra Mundial, quando se observa a formação das primeiras organizações internacionais (Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas e a

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e um novo modelo de internacionalização.

A desregulamentação financeira e a globalização da economia vão mudar a correlação de forças entre o Estado e os organismos internacionais, já que o primeiro deixa de ser o mediador entre as empresas e essas passam a atuar em nível supranacional. Isso se dá principalmente devido à aceleração da concentração de capital, que acentua o poder das grandes empresas e assim, elas passam a se organizar de maneira sistêmica, para além das fronteiras nacionais. O desenvolvimento das telecomunicações e das tecnologias da informação permitiam a circulação das informações e a relação entre as empresas internacionais independentemente das fronteiras dos Estados-nação.

Nesse contexto, a comunicação é atualizada em tempo real, alterando a relação espaço-tempo. O desenvolvimento dos meios de transportes e da mobilidade também facilitaram a produção e distribuição de bens e serviços essenciais para os conglomerados de empresas. Sendo assim, o controle dos conglomerados e corporações transnacionais sobre o capital é decisivo e por isso essas corporações passam a decidir a política e a econômica mundial, diminuindo ou reconfigurando o poder e a dominação do Estado-nação e seus governos, que também passam a depender dessas corporações para efetivar suas políticas sociais. (BRUNO, 1997)

Esse modelo de administração baseado no Desenvolvimento Organizacional organiza-se a partir de redes compostas por “... pequenas unidades descentralizadas, com autonomia local, conectadas por laços mais ou menos frouxos ao núcleo central. Esse núcleo exerce o controle sobre toda a rede, através da definição dos canais de comunicação e informação e da distribuição de recursos financeiros.” (BRUNO, 1997, p. 27)

Outra característica dessa tendência de organização dos poderes é o “neoconservadorismo informal” (BERNARDO, 1987). Os antigos padrões conservadores das relações corporativas eram estabelecidos entre o Estado, as empresas e os sindicatos, sendo que o primeiro era quem determinava as regras do jogo. Atualmente, os agentes mudaram de posição, já que as grandes empresas é quem decidem as regras, porém de modo informal e não jurídico. Tal informalidade e invisibilidade dos centros de poder preservam os conglomerados de empresas de se responsabilizarem juridicamente pela sua administração, além de garantir que interfiram diretamente nas esferas políticas do legislativo, executivo e judiciário de cada nação. Sendo assim, a lógica da globalização econômica confere ao Estado outra forma de atuação, já que o “... Estado Nacional só é acionado a posteriori para operacionalizar e para implementar estas decisões e legitimá-las do ponto de vista jurídico. (BRUNO, 1997, p. 24)

Nesse contexto, as outras escolas ou teorias mostraram-se insuficientes para sustentar a administração contemporânea, já que: a Escola Clássica revelou-se incompleta no sentido que era mecanicista e considerava o homem um simples componente da máquina; a teoria das Relações Humanas, por sua vez, valoriza sobremaneira as questões informais e subjetivas dos trabalhadores e a organização informal, diminuindo os aspectos organizacionais formais; a Teoria da Burocracia superou a simples organização formal da Escola Clássica, mas mostrou-se obsoleta para a sociedade moderna em plena mudança nas relações de poder; a Teoria Estruturalista realiza uma crítica das anteriores, mas não consegue estabelecer um método de investigação sobre as organizações e a Teoria Comportamental (ou Behaviorista), que surgiu a partir das investigações da Escola de Relações Humanas, baseou-se nos estudos sobre sociologia e motivação, porém também não conseguia colocar em práticas seus pressupostos. A partir da superação dessas questões, na vertente do D.O.

A organização é visualizada como um organismo social que tem vida e cultura próprias, onde se desenvolvem estilos de administração e sistemas de organização para lidar com as pessoas. Emerge daí, *o comportamento organizacional*, fruto dos intercâmbios e padrões de relacionamento e expectativas das pessoas, bem como os conflitos entre objetivos organizacionais e objetivos individuais dos participantes (...) (CHIAVENATO, 1983 p. 409)

Como pudemos observar, essa estrutura funciona convergindo padrões técnicos de conduta humana, visando criar modos de ação controlados simbolicamente. Para tanto, atua procedendo à coleta de dados, diagnóstico organizacional, ação de intervenção e avaliação, que são característicos do processo do D.O., que se converte em mudança planejada. Então, qualquer organização é um sistema social e para tal necessita modificar suas estruturas e cultura, visando a “institucionalizar uma serie de tecnologias sociais”, promovendo modificações estruturais e de comportamento por meio de experiências desenvolvidas nos intercâmbios entre os grupos de trabalho organizados pela empresa. Nesse processo, os empregados devem ser integrados via motivação subjetiva, visando “... aumentar a eficiência e eficácia da organização.” É nesse sentido, que a participação dos empregados é considerada mais democrática, pois eles podem participar de todas as fases do Desenvolvimento Organizacional, seja em equipes ou grupos de trabalho. (CHIAVENATO, 1983, p. 422)

Para Motta (1980), esse processo envolve um controle externo dos gerentes, visando o levantamento de dados e o diagnóstico, no qual se avalia a relação entre a organização e o ambiente, com vistas a se efetivar mudanças estruturais. Também se realiza um levantamento para averiguar as relações sociais entre os grupos da organização e a relação de cada participante individualmente com a organização para se apontar os objetivos almejados, levando a mudanças estruturais e comportamentais. Para finalizar o processo,

avalia-se a intervenção e seus apontamentos, alterando os primeiros diagnósticos, configurando uma característica circular de intervenção e desenvolvimento organizacional.

Como aponta Motta (1975), a participação proposta pela Escola de Relações Humanas visava harmonizar a relação entre a moral e a produtividade por meio da motivação. Esse dispositivo funcionaria quando o empregado tivesse conhecimento da finalidade de suas tarefas. Mas alguns teóricos desenvolveram um padrão de participação conforme a situação, embora a maioria adota-se como premissa a participação ampla do funcionário em todas as etapas da produção, visando o aprimoramento que seria controlado via resultados e não diretamente pelo gerente ou administrador.

No ambiente interno da organização, o poder se organiza a partir de várias esferas, abandonando o modelo monocrático, baseado na hierarquia personalizada, já que a forma piramidal do poder passa a se subir em vários níveis compostos por grupos que se controlam numa ordem verticalizada. Nessa abordagem sistêmica, há um processo de despersonalização do poder, pois o controle se torna impessoal, concretizado pela informatização das comunicações e formas de gestão que visam o controle comportamental dos administradores, mas que basicamente procura controlar a mente dos gestores, bem como sua consciência e o comportamento dos trabalhadores de acordo com a cultura da empresa, ou seja, "... trata-se de disciplinar a estrutura psíquica dos trabalhadores, para que seu raciocínio desenvolva-se primordialmente, consoante a "cultura organizacional" da empresa, e sua subjetividade opere no sentido de envolvê-lo com os objetivos da organização." (BRUNO, 1997, p. 39) Nesse sentido, o controle atua de maneira cada vez mais internalizada no indivíduo, pois acaba por moldar sua personalidade e consciência.

Essa reestruturação das organizações está submetida a um poder supra organizacional, pois algumas organizações dominam mais que outras e determinam as informações e os canais de comunicação, além de transferir os recursos, estabelecendo padrões de controle das ações para a rede, o que parece oferecer maior autonomia e participação aos trabalhadores como um todo.

Sendo assim, observamos que a descentralização das unidades não se deu com o objetivo de promover maior participação dos funcionários no processo de produção, pois o que ocorreu foi a reestruturação administrativa diante das necessidades de reorganização impostas pelas grandes corporações, representantes atuais do capital, que transferiram para as unidades a execução das tarefas, permitindo aos funcionários uma participação limitada nas formas operacionais. Sendo assim, a planificação e as finalidades continuam centralizadas pelos administradores do núcleo central, revelando que os meios de produção foram

rearranjados para atender a finalidade última do capital. Nesse sentido, os instrumentos de avaliação submetem e controlam o processo de trabalho a partir dos resultados do produto final e da capacidade de eficácia da empresa, reduzindo o processo de trabalho ao pragmatismo para se alcançar os resultados.

Concluimos também que as empresas efetuam um processo hegemônico ao se tornarem cada vez mais autônomas e independentes da política do Estado, o qual é considerado como mais um polo do processo de negociação. Ao mesmo tempo, ao se tornarem hegemônicas, há a separação entre o controle e o funcionamento estrutural da empresa, tornando as relações de poder impessoais, que muitas vezes ocorre a partir de centros que as controlam as pequenas unidades por meios digitais. Nesse contexto, a empresa privada aproxima-se do modelo da empresa pública, no qual o funcionário está cada vez mais anulado ou impedido de interferir no processo de produção, e por isso é manipulado pela inculcação da cultura da empresa, no sentido de fazer o funcionário sentir-se pertencente ao grupo de trabalho. Sendo assim, a participação do trabalhador limita-se ao espaço físico que ele atua e ao atendimento de suas necessidades subjetividade e imediatas, o que muitas vezes o conforma nessa estrutura, moldando sua consciência. Nesse sentido, as empresas são as promotoras da reprodução do sistema capitalista ao mediar a relação entre o trabalho e o capital.

A partir das discussões desse tópico, pudemos concluir que as análises e tentativas teóricas e práticas de tornar o processo de trabalho dentro das fábricas, indústrias e empresas menos fragmentado, alienado e portanto, desumanizado não se concretizou, já que todas as escolas de administração buscaram analisar o homem, o trabalho e a empresa, apartados do contexto amplo, no qual as relações sociais estão estabelecidas. Sendo assim, modificaram-se os meios e propalaram discursos aparentemente democráticos, visando alterar o processo de trabalho e envolver os funcionários nos processos de mudanças, mas os fins permaneceram similares aqueles da gerência científica, limitados pela realidade inexorável do capitalismo.

A partir desse processo, o conjunto de abordagens e perspectivas da administração de empresas passaram a ser denominadas como Teoria Geral da Administração (TGA). De modo geral, essas 'teorias' foram transpostas para outras organizações e sistemas, como o sistema escolar, que analisaremos no próximo tópico.

1.2 A Teoria da Administração de Empresas e sua transposição para a Administração escolar

Ao analisarmos alguns pontos do processo de transposição das teorias administrativas das empresas para a administração escolar brasileira, acreditamos ser possível compreendermos como a escola brasileira foi concebida e muitas vezes ajustada às necessidades econômicas em alguns momentos históricos do nosso país. A partir desses referenciais, continuamos perseguindo a questão em torno da gestão democrática do ensino e a possibilidade real de sua efetivação nos sistemas de ensino e no âmbito escolar.

Como analisa Messas (2007), a administração de empresas influenciou a administração pública e conseqüentemente a administração escolar. Paralelamente, as ideias sobre administração foram exportadas ao Brasil, como podemos verificar na produção de alguns autores brasileiros, revelando que a educação escolar não surgiu a partir de uma concepção de administração original.

Segundo Sander (1995), a administração pública e a administração da educação, logo no século XVI recebem a influência da concepção jurídica, sob a orientação intelectual dominante da época, ou seja, da Igreja Católica. Sob a visão normativa própria do direito administrativo romano, adotou-se o legalismo com ênfase na ordem, na regulamentação e na codificação, na qual a lei é antecipatória, “... um ideal a ser alcançado em vez de um parâmetro a ser aplicado em circunstâncias concretas” (p. 08). Trata-se de um sistema fechado de conhecimento integral da administração em que o administrador parte de princípios gerais para aplicá-los a fatos concretos, ou seja, é dedutivo e universal. Nessa fase houve pouco desenvolvimento teórico e sistematização do conhecimento na área da administração, mas em alguns países, como no Brasil, ocorreu um despertar para essa área do conhecimento que se constata na publicação de obras baseadas em relatórios, memórias de caráter descritivo com características da filosofia escolástica, do racionalismo positivista e do formalismo legal.

No século XX, no contexto dos movimentos reformistas na administração do Estado e na gestão da educação, principalmente entre 1930 e 1960, houve o desenvolvimento teórico e praxiológico da gestão empresarial, apontando soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos. Nesse sentido, a administração escolar tem como princípios o funcionamento eficiente e racional em detrimento das considerações políticas, aspectos humanos e valores éticos, já que buscou apoio nos referenciais da Escola Clássica de Administração. A característica básica é a racionalização do trabalho a partir da modelo máquina, calcado nos princípios da economia, produtividade e eficiência. Nesse

sentido, há uma separação entre política e administração em consonância com os postulados da teoria política que apresenta uma divisão do poder entre executivo, legislativo e judiciário.

Os estudos dessa fase caracterizavam a concordância ou discrepância entre o comportamento observado e os princípios da administração científica geral e burocrática com descrições exploratórias da realidade. Há uma reduzida base teórica e pouca explicação dos fatos alheios ao nível de ação política, econômica e cultura da vida das organizações, revelando o pragmatismo instrumental do início do XX, no qual a pedagogia deveria oferecer soluções técnicas para resolver racionalmente os problemas reais da administração da educação. A apreciação do direito canônico permanece na medida em que os especialistas e tecnocratas pensam as soluções pragmáticas para resolver os problemas organizacionais que serão executados pelos gestores.

As teorias organizacionais da América Latina foram gestadas a partir dos anos de 1930 com enfoque técnico, normativo e pragmático da Escola Nova. Nesse contexto, Anísio Teixeira (1900-1971) e Lourenço Filho (1897-1970) se destacaram por defenderem a identidade cultural e os valores latino-americanos.

De acordo com Drabach (2013), na década de 1930, a sociedade brasileira consolidava seu processo de industrialização, no qual a população tornava-se, aos poucos, urbana, exigindo outro patamar para a educação pública, diverso do modelo jesuítico e tradicional. Nesse contexto, as ideias da Escola Nova, influenciadas por John Dewey (1859-1952), adentram as discussões intelectuais e buscam combinar as características sociais e individuais, ganhando expressões com “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”.

O contexto brasileiro enfrentava o analfabetismo em massa e por isso o discurso dos intelectuais apontava para a necessidade de cientificarão da educação e oferta da educação em larga escala por meio da organização e eficácia do sistema de ensino. Dentre os intelectuais que se destacaram na elaboração dos primeiros escritos sobre administração escolar tínhamos: Carneiro Leão (1887-1966), José Querino Ribeiro (1907-1990), Loureço Filho (1897-1970) e Anísio Teixeira (1900-1971).

As obras produzidas buscaram inspiração na abordagem clássica da administração de empresas que deveria ser transposta para a administração das escolas. Carneiro Leão (1887-1966), por meio do movimento fayolismo francês, defendeu um modelo de administração hierarquizado e centralizado na figura do diretor, sendo que o mesmo deveria ser o representante do Estado dentro da escola, embora defende-se que a administração escolar deveria originar-se da pedagogia, indo ao encontro de uma identidade para a educação escolar. Nesse sentido, o diretor deveria exercer as ações administrativas para o bom

funcionamento pedagógico. A administração, muitas vezes, é a razão de ser da pedagogia, já que “nenhum problema escolar sobrepuja em importância o problema de administração” (Leão, 1953, p. 13)

José Querino Ribeiro (1907-1990), também inspirado no movimento fayolista, acreditava nos princípios da administração geral, sendo que um dos objetivos da administração era promover a unidade do trabalho por meio do comando do diretor (fayolismo), mas também valorizava os princípios tayloristas como a divisão do trabalho dentro da escola e os castigos e punições como forma de educar.

a) A *Administração Escolar* é uma das aplicações da Administração Geral; ambas têm aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes. b) a *Administração Escolar* deve levar em consideração os estudos que se fazem nos outros campos da Administração e, por sua vez, pode oferecer contribuições próprias utilizáveis pelos demais. (RIBEIRO, 1986, p. 95).

O trabalho escolar deve ser dividido em séries e disciplinas, inspirado na divisão do trabalho da escola clássica. Ao mesmo tempo, cabe à administração a unificação do trabalho escolar e também zelar pela economia do mesmo, ou seja, era preciso conseguir o maior rendimento escolar com o menor investimento público, baseando-se na hierarquia e autoridade legal. Por isso, a administração escolar deveria garantir resultados satisfatórios frente a um contexto de desenvolvimento social e econômico.

É nesse contexto que a administração escolar é necessária, ou seja, para ter o controle do sistema escolar fragmentado. Contraditoriamente, Ribeiro (1986) acreditava que a escola tinha finalidades próprias e diversas das empresas, oscilando entre uma teoria que reproduz a TGA e outra que busca a identidade e função da administração escolar.

Lourenço Filho (1897-1970) vai além das ideias de Carneiro Leão (1887-1966) e Querino Ribeiro (1907-1990), ao acrescentar ideias da Escola de Relações Humanas, pois destaca a importância das relações humanas na escola para que se alcancem os objetivos educacionais, mas sem romper com a hierarquia entre alunos, mestres, diretores e chefes superiores (taylorismo).

De acordo com Sander (1995), a Escola de Relações Humanas nasce na década de 40 no Brasil, em resposta às críticas das práticas clássicas de administração. A dimensão subjetiva da conduta humana levou ao ‘psicologismo pedagógico do XIX’ de Pestalozzi (1746-1827) e Froebel (1782-1852), considerando a importância do mundo subjetivo do educando. Depois a Psicologia se fundiu na sociologia com Durkheim (1858-1917) que exerceu grande influência intelectual na América Latina.

Esse movimento difundiu modelos de organizações como sistemas cooperativos, calcado na eficiência e eficácia no desempenho das funções administrativas. Também propôs

temas como dinâmica de grupo, desenvolvimento organizacional, a formação de líderes e a teoria dos sistemas. Essa teoria considera que o sistema é orgânico à medida que há uma inter-relação entre as diversas dimensões dos sistemas educacionais: dimensão humana; potencialidades e necessidades humanas; dimensão institucional; as instituições de ensino com suas múltiplas estruturas internas; dimensão societária; comunidade externa e suas organizações econômicas, políticas e culturais. Essa perspectiva permitiu a superação das fases anteriores devido à multidimensionalidade, ao caráter interdisciplinar e contextual para o estudo e à prática da Educação.

Segundo Kuenzer (1984), a teoria da administração escolar no Brasil sofreu grandes influências da visão comportamental. Isso ocorreu quando o país vivia o “milagre brasileiro”, no qual a ideia propalada após a ditadura militar de 1964 era a racionalização de todas as áreas a partir da visão de econômica, entendida na educação como capital cultural.

Anísio Teixeira (1900-1971), um dos intelectuais mais influentes nessa época, também não corroborava com a aplicação da TGA na administração escolar, pois acreditava que a escola e a empresa possuíam objetivos diversos, já que na escola a formação humana dos estudantes seria o centro das funções pedagógicas e não a administração burocrática, que representava o ideário da administração de empresas.

Contudo, a partir do regime ditatorial, em meados de 1960, as ideias de Anísio Teixeira (1900-1971) são deixadas de lado para dar lugar ao enfoque desenvolvimentista (SANDER, 1995), adiando a construção teórico/prática da administração escolar. Essa perspectiva surge no contexto da reconstrução do pós-guerra nos EUA, durante a exposição internacional dos pesquisadores e executivos na Segunda Guerra Mundial e a necessidade de organizar e administrar os serviços de assistência técnica e ajuda financeira na etapa do pós-guerra. Nesse sentido, difundem-se programas como o Plano Marshall na Europa e os da Aliança para o Progresso na América, que se consolida nas universidades norte-americanas como um campo especializado da administração pública comparada e se populariza nas associações científicas e profissionais – Associação americana de Ciências Políticas e a Sociedade Americana de Administração Pública. O foco de tais planos e programas se deu noutros países pobres que iniciavam um processo de industrialização acelerado, nos quais predominavam planos e políticas de caráter normativo e prescritivo, bem como a elaboração e implementação das metas econômicas e sociais do desenvolvimento.

Na América Latina, esse enfoque estava relacionado com a ideia de modernização da administração pública. Nesse sentido, na educação, essa perspectiva foi absorvida a partir de uma visão economicista, na qual a formação de recursos humanos para o desenvolvimento

está atrelada a teoria do capital humano, buscando o retorno individual e social. Nesse cenário, surge a ideia de Planejamento Integral da Educação que a considera como fator de desenvolvimento econômico, instrumento do progresso técnico e como meio de seleção e ascensão social. (SANDER, 1995)

Na década de 1970, as universidades americanas criaram centros e programas de educação e desenvolvimento e formaram grupos de planejadores e administradores da educação para o desenvolvimento – CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e a OEA (Organização dos Estados Americanos), que influenciaram fortemente as ideias e práticas da América Latina.

Os Ministérios de Economia e Planejamento inauguram a fase dos planos anuais, trienais e os planos setoriais para a Educação que fundamentam a crença de que a Educação é o fator primordial para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o principal objetivo é formar mão-de-obra para a industrialização: indivíduos eficientes e economicamente produtivos do desenvolvimentismo pedagógico (tecnologia).

A América Latina vivia um período de otimismo pedagógico por conta do crescimento quantitativo dos sistemas de ensino. Contudo, na década de 70, o investimento em Educação não rendeu em termos de crescimento econômico e progresso tecnológico e em termos de desenvolvimento humano, qualidade de vida e equidade social.

Outros autores brasileiros, como Myrtes Alonso (1976), vão tentar transpor as teorias administrativas do campo empresarial de sua época para a administração escolar. No caso de Alonso (1976), de posse da teoria dos sistemas, a autora faz uma análise do sistema de ensino e da organização escolar, buscando:

(...) uma alteração no modo de conceber a escola, passando de um organismo meramente institucional, isto é, preso à tradição e tendendo a cristalizar normas e valores para uma “organização escolar”, compreendida esta como uma entidade social especialmente dirigida para a consecução de determinados fins (os quais são retomados e explicitados através do tempo) e preocupada com a “ação eficiente” (ALONSO, 1976, p. 11-12)

Observa-se que a autora busca a resolução das questões educativas por meio de providências internas do próprio sistema, que contém em si a solução para todas as questões administrativas, pois são de cunho técnico, cabendo ao diretor a tarefa de resolvê-los. Dessa maneira, a neutralidade da técnica na administração de empresas e na educação escolar continua orientando as concepções dos educadores e intelectuais do momento, com relação à administração escolar, embora avancem no sentido de considerar a escola como uma entidade social. Porém, essa visão também não ultrapassa os limites do Estado liberal e concebe a

administração escolar a partir da técnica social, que se bem aplicada, promoveria uma educação eficiente, o que implica formar para atender às necessidades produtivistas do capital.

Nesse sentido, Alonso (1976) concebe a Administração Escolar como “(...) a disciplina que constitui um ramo especial da Administração, supondo desse modo a aplicação dos princípios gerais formulados por essa área de conhecimento à situação específica da escola.” (p.22)

Segundo Kuenzer (1984), nesse momento da história da administração escolar brasileira, a instituição escolar funcionaria como um organismo biológico, que naturalmente possui suas funções que independem dos fatores sociais. Dessa maneira:

(...) a organização social é um conjunto de partes que buscam a homeostase; a unidade é garantida pela identidade de valores; mantida através da socialização e coerção; o conflito é uma disfunção, uma anormalidade no contrato moral entre indivíduo e a sociedade; a regra é a harmonia, o consenso; a organização e seu funcionamento, bem como a divisão do trabalho, são socialmente legitimáveis.” (KUENZER, 1984, p. 42-43)

Dessa maneira, notamos que há uma similaridade de concepções entre a teoria da administração de empresas para os sistemas de ensino. Assim, a administração escolar é concebida como uma organização social que funciona dentro de uma estrutura que tem uma regularidade e interdependência interna das escolas e dessas para como o sistema de ensino. Nesse contexto, o arcabouço da gerencia científica, baseada no controle externo e interno ao indivíduo deve ser apêndice da administração pública como um todo. Sendo assim, os limites do capital continuam orientando a administração escolar, que se torna o reflexo das condições econômicas, políticas e sociais do momento histórico.

Sendo assim, Felix (1989) aponta o movimento próprio da TGA, ou seja, a explicitação do seu caráter técnico que se expressa na pluralidade de métodos e técnicas em detrimento de análises das questões econômicas e políticas, que estão no âmago da disputa entre trabalho e capital. Assim, as teorias produzidas se complementam e se integram, já que estão baseadas no modo de produção capitalista e por isso não propõe a superação do capital. Nesse sentido, as propostas muitas vezes parecem se chocar, mas na sua essência são caminhos diversos que levam ao mesmo lugar “... porque na medida em que avança a expansão do capitalismo, a tendência é obter proposições teóricas cada vez mais abrangentes, de forma que possa ser abarcado o conjunto da organização do trabalho e suas consequências para o capitalismo.” (p. 67)

Então, os teóricos da TGA buscam generalizar uma teoria que caiba em qualquer organização, pois pressupõe que todas possuem uma estrutura semelhante. Por isso, os teóricos da administração escolar tomam de empréstimo a lógica da TGA por conta da legitimação ‘científica’ que a mesma conquistou junto à sociedade. Dessa maneira, toda a complexidade da formação dos alunos é reduzida a um problema técnico.

Segundo Kuenzer (1984), os pensadores da TGA utilizando de uma artimanha ideológica ao buscar transformar em ciência um processo que não passa de racionalização do trabalho por meio do ‘empirismo’. Nesse sentido, a busca por cientificara o processo de trabalho tem como objetivo primeiro universalizar os interesses do capital como se fossem dos trabalhadores também, de modo que o que lhes resta é a cooperação, já que todas as teorias da administração são de base científica e, portanto estão acima da própria história. Ao mesmo tempo, a psicologia, a sociologia, as políticas são apartadas da teoria da administração de empresas, que busca sua legitimidade na mesma lógica que utilizou quando separou o planejamento da execução e o trabalho intelectual do manual, centralizando nos gerentes e diretores as decisões mais importantes, pois supostamente esses possuem um conhecimento científico específico e especializado.

Nesse contexto, em que as teorias racionais sobre administração de empresas encontram-se consolidadas e devem ser aplicadas via métodos internos, as decisões cabem aos Estados e governos e não aos professores, diretores, coordenadores pedagógicos, funcionários e alunos sobre os rumos da escola. Assim, separam-se os meios (técnicas de administração e pedagogia) dos fins (políticos), cabendo à unidade de ensino, assim como nas indústrias e empresas, a resolução dos problemas que dependem unicamente da ‘competência’ dos funcionários. Nesse sentido, o que se observa é a aprovação da maioria da população com relação aos métodos e as técnicas da administração de empresas, pois se acredita que quando aplicados corretamente promovem os mesmos resultados das empresas consideradas bem sucedidas.

Contudo, teremos uma alteração significativa nos rumos da administração escolar a partir de 1970. Isso porque os estudiosos latino-americanos buscam uma adequação política e cultural dos conhecimentos científicos e tecnológicos na educação e na administração a partir das Ciências sociais aplicadas à América Latina, o que Sander (1995) denomina como enfoque sociológico.

De acordo com Russo (2004), esse processo de mudança teórico-prática da administração escolar iniciou-se com o surgimento das pedagogias críticas, depois da década de 1960. Dessa maneira, a produção da TGA foi colocada em xeque, já que se descortinou a

transposição mecânica da última sobre a administração escolar. Além disso, as correntes progressistas da pedagogia vão denunciar a instituição escolar e sua organização burocrática como reprodutora da sociedade de classes. (ALTHUSSER (1918-1990); BAUDELOT E ESTABLET, 1971; BOURDIEU e PASSERON, 1975).

Após a visão reprodutivista, outros pesquisadores apresentaram a vertente crítica, mas não reprodutivista, apoiados em Marx (1818- 1883), Gramsci (1891-1937) e outros. Nesse sentido, pesquisadores como Mascaro (1968) advogam que para entender a debilidade da administração escolar na América Latina era preciso uma ‘análise crítica de natureza histórico-sociológica’ para propor soluções aos problemas organizacionais e administrativos nos sistemas de ensino. Nesse cenário, há uma produção de abordagens teórico-críticas dos intelectuais da América Latina, como foi o caso da teoria da dependência que crítica à CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

Na educação, desponta autores como Paulo Freire (1921-1997), com sua obra Pedagogia do Oprimido. Então, a administração passa a ser considerada em sua função essencialmente política, sociológica e antropológica, influenciando a produção de vários autores.

É nesse contexto que surge a bandeira da gestão democrática da educação, visando em seu discurso superar a concepção burocrática, centralizadora e hierárquica, que orientava a administração escolar nos anos da ditadura militar brasileira, a partir de 1964, e que levou vários intelectuais a elaborarem conceitos e desdobramentos sobre o novo tipo de administração. Nesse sentido, buscando superar as influências da administração de empresas no âmbito público da escola, Paro (2010) advoga que a empresa e a escola são organizações de naturezas distintas:

(...) é necessário desmistificar o enorme equívoco que consiste em pretender aplicar, na escola, métodos e técnicas da empresa capitalista como se eles fossem neutros em si. O princípio básico da administração é a coerência entre meios e fins. Como os fins da empresa capitalista, por seu caráter de dominação, são, não apenas diversos, mas antagônicos aos fins de uma educação emancipadora, não é possível que os meios utilizados no primeiro caso possam ser transpostos acriticamente para a escola, sem comprometer irremediavelmente os fins humanos que aí se buscam (PARO, 2010, p.205).

Como pudemos observar, o autor busca distinguir a finalidade da empresa capitalista, dos objetivos que devem nortear a escola, já que a última tem como finalidade à educação emancipadora, enquanto a empresa visa como principal objetivo, em todo o processo de trabalho, o aumento dos lucros. Nesse sentido, Paro (2008) analisa tais distinções entre empresa e escola, alegando que na empresa o produtor é ativo e atua sobre a matéria prima passiva, enquanto na escola a relação do professor com os estudantes seria entre

sujeitos. Sendo assim, se a escola, por sua natureza não tem como incorporar os mesmos objetivos da empresa, requerendo outra forma de administração diversa das apresentadas pela TGA. Dessa maneira, a emancipação humana seria uma das finalidades a serem perseguidas com a efetivação da gestão democrática na educação escolar. Diante dessa afirmação, discorreremos durante essa parte final do primeiro capítulo se há possibilidade de se alcançar a emancipação humana por meio da educação escolar.

Cassassus (2002) aproxima-se das ideias desenvolvidas sobre gestão democrática de Paro (2010), pois acredita que a gestão democrática supera a concepção tecnicista, já que vai além da execução simples de instruções, descentralizando a decisão das mãos dos superiores, sendo que cada indivíduo dentro da organização passa a ser responsável tanto pelo planejamento quanto pela execução de suas atividades. Dessa maneira, ambos os autores defendem que é possível recuperar a totalidade da atividade educativa realizada por todos os funcionários da escola, pois o planejamento e a execução coletivos levariam todos os funcionários e os familiares a encontrarem um sentido libertador para a educação, de modo geral, que superaria esse momento de crise da educação sistemática e assistemática. Contudo, segundo Ferreira (2000), o emprego da gestão democrática “... é preponderante para exprimir a responsabilidade pela direção e pela garantia de qualidade da educação e do processo educacional em todos os níveis de ensino e da escola.” (p.306-307). Sendo assim, a gestão democrática conferiria uma responsabilização coletiva pelos destinos da escola e dos sistemas de ensino. Enquanto isso, para Bordignon & Gracindo (2001), administração e a gestão podem operar com o mesmo significado ou não:

(...) algumas vezes como sinônimos, e outras, como termos distintos. Gestão ora é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, e outras vezes, apenas com o propósito de politizar a ação administrativa; às vezes aparece com uma conotação neotecnicista e como sinônimo de gerência e, em muitos momentos, como uma nova alternativa para o processo político-administrativo da educação. (BORDIGNON & GRACINDO, 2001, p.147).

A partir das considerações dos autores expostas em tela, acreditamos que a dificuldade de se conceituar a gestão democrática levou a uma apropriação ambígua que pode tanto atender à sociedade civil, quanto aos interesses privados representados pelo Estado. Isso porque a alteração nos rumos teóricos da administração escolar se deu quando a função política da educação passou a fazer parte das reflexões dos autores, que buscam superar a concepção tecnicista que historicamente determinou os rumos da administração escolar brasileira. Sendo assim, a alteração do termo administração para gestão sugere contradições, pois vários autores advogam que tal mudança colaborou para acentuar o caráter gerencialista que historicamente pautou a administração pública e educacional, enquanto outros acreditam

que o termo gestão rompe com o paradigma tecnicista. Então, acreditamos que é fundamental analisarmos a gestão democrática, a partir das considerações dos autores que mais produziram sobre o tema.

Segundo Paro (2003, 2007), a gestão democrática promoveria a qualidade do ensino, historicamente precário, já que levaria a classe trabalhadora a transformar a relação autoritária do Estado para com a sociedade civil (funcionários e famílias, além dos estudantes). Nesse sentido, Arroyo (2008) também credita à sociedade civil a força para modificar a relação do Estado para com a sociedade, já que “... a gestão democrática contrapõe-se às tradicionais formas privatistas e patrimonialistas do controle do poder na sociedade, no Estado, na formulação de políticas e na gestão das instituições.” (p. 39-40)

Então, é necessário rever a forma de se alocar o diretor da escola, já que essa figura representa a influência do Estado centralizador e hierárquico no interior da instituição. Como analisa Paro (2003), de modo geral, os diretores são contratados de maneira vitalícia por concurso público. Sendo assim, a comunidade não o escolhe e ele sim, escolhe a unidade escolar que deseja trabalhar, mas não nutre nenhum sentido de pertença à comunidade, já que é pressionado pelo poder público a cumprir a legislação e as normas calcadas na administração tradicional. Por isso, ele é o responsável pela fragmentação do trabalho escolar, já que o organiza de forma fragmentada em funções e tarefas administrativas, perpetuando a concepção burocrática e tecnicista que orientou a administração de empresas. Sendo assim, o autor defende que é necessário se criar e se desenvolver mecanismos legais para estimular e efetivar a participação da sociedade civil, visando à facilitação da participação de todos os envolvidos com as funções da escola, considerando três dimensões: mecanismos coletivos de participação (grêmios estudantis, conselho de classe, associação de pais e mestres, conselho de escola, dentre outros); eleição de dirigentes escolares e iniciativas da escola e dos sistemas de ensino no sentido de motivar e facilitar a participação de professores e familiares nas atividades escolares.

Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola. (PARO, 2003, p. 10)

Na concepção desses autores, a participação de cada segmento levaria as relações de poder a tornarem-se democráticas, o que promoveria à transformação da administração autoritária e centralizada na figura do diretor escolar, que de maneira arbitrária utiliza as

atividades-meio com um fim em si mesma e não as articula com as atividades-fim (relação de ensino e aprendizagem estabelecida entre professor e alunos).

Desse modo, haveria a revisão da concepção tradicional do ensino baseada no senso comum e no autoritarismo do professor, levando-o a se identificar com a finalidade política da escola, que seria ensinar o patrimônio cultural da humanidade e educar os filhos da classe trabalhadora. Sendo assim, Paro (2010) qualifica a administração ou a gestão, a partir da coerência que deve existir entre as atividades-meio e as atividades-fim, perpassando todo o processo de realização de objetivos, pois não bastaria democratizar apenas os meios, embora seja por eles, na visão desse autor, que a gestão democrática se instalaria na instituição escolar, caso os objetivos estejam alinhados com a educação emancipadora, responsável pela transformação social. Ao mesmo tempo, ao se dividir o poder, haveria uma divisão das responsabilidades a toda a comunidade que passaria a se organizar e reivindicar melhorias nas condições de trabalho dos professores e também com relação aos recursos financeiros. Então, Paro (2003, 2007) considera que a emancipação política dos indivíduos também é finalidade da escola pública, já que se educariam todos os cidadãos implicados nela, levando-os a modificarem as estruturas políticas por meio de pressões sociais.

Essa também é a opinião de Veiga (1995) ao advogar que “... a gestão democrática inclui, necessariamente, a ampla participação dos representantes dos diferentes segmentos das escolas nas decisões/ações administrativo-pedagógicas ali desenvolvidas.” (p. 67)

Segundo Luck (2000), a gestão democrática também superaria o clientelismo e o corporativismo, que se instalaram com o sentido patrimonialista atribuído pelos funcionários públicos desde a instalação da administração pública no Brasil, já que a participação da comunidade decantaria o poder interno estabelecido no interior das escolas, pois os funcionários teriam que dividi-los com as famílias.

Nesse sentido, a gestão democrática promoveria a participação da sociedade civil, ampliando seu espaço no governo do Estado, bem como a transformação da administração estatal ao valorizar o exercício político de todos os membros da comunidade e ao final desse processo levaria à emancipação política.

Contudo, segundo Tonet (2013), a atividade política encontra-se subsumida à ordem do capital, embora seja um importante instrumento de mediação para superação do último, mas não necessariamente encontra-se na essencial da autoconstrução do ser social e em sua realização plena, que só pode se dar pela emancipação humana.

Desse modo, a consequência do desenvolvimento das teorias que orientaram a via democrática do socialismo foi um deslocamento da teoria marxista, de base econômica, para o

campo da política, pois “... a economia vai perdendo o seu lugar como matriz do ser social, como princípio de inteligibilidade deste e como momento determinante de ação ...” (p. 16-17). Ao mesmo tempo, a política se aproxima da concepção burguesa, reduzindo todas as lutas sociais ao campo da política partidária e parlamentar, que seriam responsáveis pela alteração da realidade social como se deu em outros momentos históricos. Sendo assim, há um processo de valorização da subjetividade do indivíduo, ao atribuir-lhe um poder político de transformação imediata de suas condições sociais, embaçando qualquer tipo de visão que busque explicar as condições objetivas do capitalismo, que condiciona uma sociabilidade que desumaniza os indivíduos.

Nesse sentido, a concepção de democracia que embasa os autores supracitados, aproxima-se daquela defendida pelo liberalismo clássico, pois a participação do indivíduo é considerada no limite político-jurídico da sua comunidade, na qual a política e o direito são delimitados pelo contrato social. Porém, contraditoriamente, a democracia ou participação política dos segmentos escolares defendidas por esses autores parecem ter a capacidade de se desenvolver plenamente, ultrapassando os limites do capital. Para tanto, tanto democracia e cidadania poderiam ser incorporadas na escola a partir da vontade subjetiva do diretor e demais indivíduos diretamente envolvidos no âmbito escolar, e mesmo por indivíduos responsáveis pelos órgãos centrais, modificando progressivamente as estruturas do sistema escolar até conseguir realizar uma educação emancipadora.

A partir do exposto, a cidadania é concebida como um valor fundamental para se efetivar a educação emancipadora e, portanto, a emancipação humana. Porém, Tonet (2013), também analisa criticamente as possibilidades de se alcançar a emancipação humana por meio do aperfeiçoamento do capitalismo, que se efetivaria pela mediação da política. Isso porque, emancipar o homem significa libertá-lo da lógica do capital, circunscrita em sua essência, baseada na dominação da economia capitalista, por meio da exploração do trabalho. Sendo assim, apenas com o socialismo a emancipação se concretizaria, alterando em suas bases a sociabilidade, que geraria a libertação de toda humanidade.

No entanto, segundo Tonet (2013), as experiências dos países socialistas se limitaram a controlar a produção, utilizando-se do Estado e não conseguiram consubstanciar a subjetividade dos indivíduos (a justiça, a fraternidade, a liberdade e a igualdade entre os homens) com a objetividade econômica, ou seja, a estatização da economia. Sendo assim, embora haja diferenças substanciais entre a sociabilidade dos países capitalistas derivada de sua forma concreta de trabalho em relação àqueles que realizaram a experiência socialista, ambos não romperam com a alienação, pois não conseguiram alterar as bases da relação entre

os homens provenientes da dominação e da exploração de um homem sobre o outro, que promovem a desapropriação dos homens das suas forças físicas e espirituais, tornando-as estranhas e hostis à coletividade humana.

Nesse sentido, a emancipação humana seria possível somente por meio do trabalho associativo, no qual os homens investem de maneira livre, comum e consciente as suas forças materiais e espirituais em todo o processo: produção, distribuição e acesso aos bens comuns, promovendo a satisfação das necessidades humanas. Dessa maneira, o trabalho associativo supera a ideia de trabalho coletivo e de trabalho cooperativo, pois vai de encontro à realização humana e, portanto, à liberdade humana. Na primeira forma, presente nas comunidades primitivas, os homens estavam submetidos às forças da Natureza e ao mesmo tempo não contavam com um desenvolvimento das forças produtivas, unindo-se em todo o processo de produção para se sobrepujarem às forças primitivas. Ao mesmo tempo, na forma do trabalho cooperativo, a força derivada da divisão social sujeitou um homem sobre o outro e privatizou todo o processo de trabalho, embora o desenvolvimento das forças produtivas tenha alcançado um grau considerável no capitalismo.

Então, a existência de uma comunidade no capitalismo composta por sujeitos livres e iguais torna-se incompatível com a disputa dos indivíduos divididos em classes sociais, que buscam garantir seus direitos individuais e não coletivos. Sendo assim, a sociabilidade gerada pelo capital leva os indivíduos a competirem entre si ao inculcar valores como o esforço pessoal para conquistar a propriedade privada.

A partir do exposto, acreditamos haver uma crença generalizada na maioria das produções da literatura sobre o poder político da gestão democrática, pois a democracia e a cidadania são concebidas como valores universais e por isso, podem ser incorporados no humano se a educação cumprir seu papel de formação emancipadora. Portanto, se os diretores e os professores entrarem em contato com tais ideias e voluntariamente quiserem desenvolver uma gestão democrática, o processo se iniciaria. Ao mesmo tempo, se a escola oferecer possibilidades reais que levem à participação da comunidade, adequando-se às demandas imediatas como horários para reuniões, por exemplo, e promover debates abertos sobre a situação financeira e pedagógica da unidade escolar, visando pressionar os governos para se alcançar melhorias, a democratização da educação se instalaria e se desenvolveria. Nesse sentido, segundo Cury (2007) “... a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal.” (p. 493)

Assim, vemos surgir o indivíduo moralmente democrático, que deverá se investir desse valor, de maneira messiânica, já que os referidos autores não analisam a remuneração, as condições de formação e atividade educativa do Brasil dos profissionais de ensino, embora considere que esses fatores interferem na configuração da gestão democrática. Então, expressam que até essas questões podem ser resolvidas com a participação da sociedade civil, ou seja, da comunidade escolar, que lutaria para conquistar mais tempo na jornada dos professores destinada a estudos, melhores salários e condições de trabalho, como a diminuição do número de alunos por turma.

A gestão democrática restabelece o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola pública, introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares garantem a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva na escola, facilita a luta por condições materiais para aquisição e manutenção dos equipamentos escolares bem como por salários dignos a todos os profissionais. (BASTOS, 2000, p. 07)

Observamos então, que esses autores caracterizam a administração escolar a partir de um olhar idealista e de reforço da ideologia liberal, pois atribuem à administração uma força singular para alterar os rumos da política pública educacional. Nesse sentido, advogam que a finalidade última da escola seria de caráter político, subordinando a atividade educativa aos limites da política liberal, que no contexto mais amplo pode levar a algumas reformas educacionais, expressas na legislação educacional, mas que de fato não alteram a sua essência antagônica e de impedimento de acesso ao saber historicamente produzido, fruto da contradição dessa sociedade.

Sendo assim, questionamos se esse caminho de fato pode levar ao menos à emancipação política, que transparece nas ideias dos autores, e então, se a concepção de gestão democrática tem como se concretizar em meio ao contexto neoliberal, que se configurou no Brasil, após a década de 1990, alterando os padrões de administração que estavam postos na década de 1980. Sendo assim, a questão da política neoliberal será abordada de maneira mais profunda no terceiro capítulo e os mecanismos de instituição da gestão democrática serão analisadas no segundo capítulo, pois ele traz as pesquisas brasileiras sobre as experiências dos sistemas e das escolas com a gestão democrática.

Para Silva Junior (2002), a mudança terminológica de administração para gestão advém das influências da administração empresarial e do movimento neoliberal, que invadiu o espaço público e o escolar, alterando o paradigma da administração escolar. Nesse novo modelo, considerado superior a qualquer outro, pois se baseia na competitividade empresarial, na qual a administração pública “(...) viabiliza a circulação no espaço público dos critérios,

valores e interesses a que essas práticas se reportam.” O resultado é a diluição das “... Fronteiras entre o sentido do público e o sentido do privado, em favor deste e em detrimento daquele (SILVA JUNIOR, 2002, p. 202-203).

Nessa perspectiva, a Educação Escolar, enquanto um direito social é relativizada, pois os mecanismos de eficácia, eficiência e competição, valores próprios do mercado, atribuem a cada indivíduo em particular (diretores, coordenadores pedagógicos, alunos e famílias) o valor do ensino oferecido em determinada unidade de ensino, que é quantificado via os resultados das avaliações externas, que promovem um ranqueamento entre as escolas, conferindo “ (...) crescente mercadorização dos critérios de gestão educacional, com a prevalência da lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito à educação [...]” (SILVA JUNIOR, 2002, p. 199).

A partir do exposto, evidenciamos o quanto o modelo de gestão de empresas ainda permanece como parâmetro para a gestão dos sistemas de ensino, pois se utilizam dos mesmos mecanismos, valorizando a eficiência e a eficácia, o que significa reduzir a participação da comunidade escolar na finalidade da escola.

Messas (2002), em sua pesquisa, considera outras características da gestão de empresas que foram adotadas na gestão pública do Estado como a adoção de termos próprios da administração de empresa (gerente, cliente, líder), reveladores da adoção dos valores do mercado para a gestão do público.

Ao mesmo tempo, na pesquisa de Maia (2000), observam-se programas educacionais que de forma velada são baseados em modelos da administração de empresas na contemporaneidade, como os denominados Projetos de Qualidade Total. Nesse sentido suas características são:

(...) gestão democrática ou por liderança da escola e das salas de aula; o diretor como líder da comunidade educativa; o professor como líder dos alunos; a escola como ambiente da satisfação das necessidades de seus membros; ensino baseado no aprendizado cooperativo; participação do aluno na avaliação de seu próprio trabalho; trabalho escolar de alta qualidade como produto de uma escola de qualidade. (MAIA, 2000, p.51)

Então, o modelo de administração apresenta um paralelo com a concepção da gestão das empresas, na qual as questões da participação dos trabalhadores concentram-se nas unidades e não na rede como um todo, já que a finalidade e os objetivos não se alteraram. Sendo assim, os objetivos continuam sendo a eficiência e eficácia, valores do mercado, transpostos para a administração escolar, que devem ser definidos pelos gestores das esferas superiores, pois se subentende que são especialistas com mais conhecimento da área educacional.

Concluimos também que o modelo baseado na administração de empresas não é um novo paradigma no aspecto organizacional do trabalho escolar, pois quando a instituição escolar surgiu no Brasil, a Teoria Geral da Administração (TGA) foi o guia para se organizar tais instituições. Contudo, atualmente, “gestão escolar” vem se revelando com nuances próprias do momento neoliberal e globalizante do contexto do final do século XX e início do XXI, que serão analisadas no último capítulo.

Sendo assim, observam-se características da abordagem contingencial na administração escolar, já que vários elementos das teorias de administração de empresas encontram-se imbricados no processo de trabalho escolar e na administração em todas as esferas de poder, determinando um modelo de gestão escolar baseado na participação controlada por normas e leis; que no máximo podem garantir a democracia representativa, mas não a “democracia radical” e emancipadora reivindicadas na década de 1980, quando se cunhou o termo “gestão democrática”.

Observa-se também que há uma espécie de apologia à administração ou gestão como a panaceia para todos os problemas envolvendo o mundo do trabalho e a economia, desde que a teoria da moda seja adotada para se administrar qualquer organização.

Os apontamentos gerais dos autores que buscaram definir e circunscrever a gestão democrática são, no geral, de caráter deontológico, já que não se valeram da realidade objetiva para analisar as possibilidades de se efetivar a categoria em questão, mas se valeram de conceitos como democracia e cidadania, que foram configurados ao mesmo tempo como meios e fins da educação escolar. Para tanto, combinaram-se mecanismos institucionais da democracia liberal, como eleições diretas de diretores e da comunidade para compor os colegiados, com a participação direta em assembleias ou reuniões da comunidade escolar, nas quais o diálogo mediaria os conflitos e os antagonismos rumo à construção dos objetivos do projeto escolar.

No próximo capítulo, trataremos da gestão escolar e da gestão democrática manifestas nas pesquisas brasileiras, buscando evidenciar a configuração de ambas nos sistemas de ensino e nas escolas. Nesse sentido, buscaremos definir o termo “gestão democrática” a partir da caracterização dessa abordagem nas pesquisas e se as últimas apontam alguma possibilidade dessa perspectiva se concretizar nos sistemas de ensino e nas escolas.

CAPÍTULO II

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NAS PESQUISAS BRASILEIRAS

O objetivo deste segundo capítulo é abordar o tema da gestão escolar e a categoria gestão democrática, a partir de pesquisas acadêmicas brasileiras. Sendo assim, devido ao grande número de trabalhos acadêmicos produzidos (artigos, dissertações, teses e outros textos de cunho acadêmico), recorreremos a alguns textos sobre Estado da Arte, pois eles compilaram as principais tendências da questão produzidos em grupos de estudos, associações acadêmicas e por pesquisadores da área, buscando compreender e mapear como a relevância do tema e da categoria configuram-se a partir das pesquisas sobre o tema e sobre a categoria.

No primeiro capítulo deste trabalho, observamos que a gestão democrática configurou-se como uma nova proposta político-administrativa para se desenvolver as atividades educativas na escola e nos sistemas de ensino. Nesse sentido, a tônica foi a organização coletiva dos funcionários da escola e de seus usuários, caracterizados pela denominação “comunidade escolar”, que por meio da responsabilização coletiva promoveriam a distribuição do poder, centralizado nas mãos do diretor, que passaria a dividi-lo, levando a escola a discutir suas questões administrativas e pedagógicas, melhorando progressivamente a qualidade do ensino.

Ao mesmo tempo, algumas análises apontavam os limites dessa perspectiva, devido ao momento histórico brasileiro que se desdobrou após a década de 1980, denominada de neoliberalismo. Então, a gestão democrática passou a adotar princípios modernos da nova teoria administrativa, que tem como objetivo o desenvolvimento organizacional da empresa, focada na combinação entre eficiência e eficácia. Dessa maneira, parece ter ocorrido um retrocesso teórico na administração dos sistemas de ensino e nas escolas, de modo geral, pois se abandonou a perspectiva de melhorar a aprendizagem dos estudantes, que passou a ser tratada como um produto, algo quantificável e valorado por meio da adoção de avaliações organizadas pelos órgãos centrais, mecanismo também utilizado nas empresas.

Diante do exposto, buscamos compreender quando e como o tema da gestão escolar surge no contexto nacional, bem como a gestão democrática, substituindo a administração escolar. Nesse sentido, também almejamos compreender como o tema e a categoria foram caracterizados nas pesquisas, visando conceituá-los e perceber em que medida podem ser adotados enquanto parâmetro administrativo na escola, nos sistemas de ensino estatais, visto que a gestão democrática não transforma o sistema, mas pode levá-lo a

de fato considerar a participação da comunidade como uma estratégia para conter e resistir ao assolamento dos sistemas de ensino.

2.1 Gestão Escolar: delimitando significados e práticas da gestão democrática

Para investigarmos o tema da gestão escolar e a categoria gestão democrática, foram consultados e analisados oito (08) textos, listados abaixo, que buscam fazer um levantamento apurado sobre administração, gestão Escolar e gestão democrática, sendo denominados como Estado da Arte.

A partir dos artigos selecionados, organizamos a análise de modo a apresentar como o tema da administração e da gestão são tratados nas pesquisas, objetivando vislumbrar o processo de instauração da gestão democrática. Por isso, buscamos apresentar os artigos considerando-os do ponto de vista cronológico, ou seja, das pesquisas em relação às décadas de 1980, 1990 e 2000.

Título	Período pesquisado	Autor(es)
Estado do Conhecimento em Administração da Educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000	1982-1994 1995-2000	Castro e Werle
Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil	1981-2001	Souza
Educação-Estado-Sociedade como pano de fundo da gestão do ensino	1991-1997	Mattos & Rocha
Municipalização e gestão municipal da educação	1991-1997	Oliveira & Teixeira
Gestão de Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil	1991-1997	Gracindo & Kenski
Gestão da escola	1991-1997	Pazeto & Wittmann
Estado da arte: gestão, autonomia da escola e órgãos colegiados	2000-2008	Martins & Silva
A democracia participativa na área do conhecimento do modelo de gestão democrática escolar: tendências, limites e questões	2000-2009	Cruz Neto & Prado

Os autores dos textos em questão recorreram às pesquisas bibliográficas em Bancos de Dados da ANPAE (Associação Nacional de Política e Associação Educacional), CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), PUC- SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), Anais da ANPEd (Associação Nacional de

Pós-graduação e Pesquisa em Educação) e em periódicos nacionais, baseando-se em títulos dos trabalhos, resumos, bem como em textos integrais das fontes, que depois foram organizados em categorias e/ou palavras-chave.

Para melhor analisarmos os artigos, os dividimos em subitens que vão do 2.1.1 até o 2.1.8.

2.1.1 Estados do Conhecimento em Administração da Educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000

Esse artigo científico foi publicado em 2004 por Castro e Werle e abordou o tema da administração, mas o termo gestão já aparece nos levantamentos. Trata-se de um Banco de Dados com 3.573 artigos de cinquenta e quatro periódicos nacionais classificados a partir de cinquenta e nove palavras-chave¹. Esses termos apareceram com maior frequência a partir dos títulos dos artigos, numa primeira fase, e depois, tomando como base os resumos dos mesmos, bem como esporadicamente a análise descritivo-interpretativa da distribuição temporal dos subtemas e dos periódicos, ao se organizar a segunda fase.

Como destacam os autores, nenhum estudo na área buscou de forma tão abrangente investigar periódicos nacionais, tanto com relação ao número de fontes, quanto com relação ao tempo pesquisado (quase vinte anos), dado que poderemos verificar, pois todos os demais artigos são de revistas específicas ou são estudos em um tempo determinado em torno de dez anos².

Castro e Werle (2004) desenvolveram o Banco de Dados em dois momentos, 1982-1994 e 1995-2000. No primeiro momento (tabela I), correspondente à década de 1980, as palavras-chave mais frequentes nas pesquisas, aquelas que apontam para a configuração da administração enquanto uma área na qual a política, o poder e a avaliação estão presentes, já que os dez (10) primeiros termos mais recorrentes por ordem crescente nos títulos e resumos dos artigos foram: Administração do Ensino Superior; Administração da Educação e Determinantes do Contexto; Política Educacional; Políticas Públicas; Administração

¹ Os periódicos que mais contribuíram para o Banco de Dados até o décimo quinto lugar foram: Revista de Administração da USP, Contexto e Educação, Ensaio, Educação e Sociedade, Revista de Educação da AEC, Cadernos de Pesquisa, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Revista de Administração Pública, Em Aberto, Educação e Realidade, Educação PUCRS, Estudos Leopoldenses, Educação em Revista, Tecnologia Educacional, Revista da Associação Nacional de Educação e Estudos em Avaliação Educacional.

² Os periódicos que se destacaram no Banco de Dados foram publicados na Região Sudeste e Sul. Os 16 periódicos que mais contribuíram para o Banco de Dados estão assim distribuídos: 7 da Região Sudeste, 4 da Região Sul, 3 do Distrito Federal e dois de outros locais, evidenciando mais uma vez o domínio da Região Sudeste e Sul.

Educacional Escolar; Legislação; Educação e Democratização, Administração e História e Administração em Nível Macro político.

A palavra-chave gestão democrática aparece em trigésimo quinto lugar, porém se observa a presença da concepção democrática nas pesquisas levantadas que investigam o contexto da administração escolar, ao contrário da visão da administração enquanto um conjunto de normas burocráticas em si. Essa tendência evidencia-se nas discussões acadêmicas sobre a questão do poder e da legislação de ensino, que nesse período histórico são temas recorrentes nas investigações, provavelmente devido às discussões sobre a LDBEN – 9394/96 que tramitou no Congresso Nacional por cerca de oito (08) anos.

Ao observarmos os dados da tabela I (em anexo), notamos a ênfase no Ensino Superior, talvez num movimento hermético da própria academia em torno de suas questões, em detrimento dos temas referentes à Educação Básica. Também observamos o destaque em torno das Políticas Educacionais e das Políticas Públicas, indicando uma visão macro em detrimento das análises micro sobre a instituição escolar.

O tema da avaliação da educação também aparece enfaticamente, provavelmente devido à instalação das avaliações externas por todo o país, enquanto o tema da formação e desenvolvimento profissional apontam para questões relativas à formação inicial por meio da criação dos Institutos Superiores de Educação e outras formas de institucionalização da formação de professores, que no final da pesquisa passa a ser o tema mais destacado. (CASTRO e WERLE, 2004)

Na fase final da referida pesquisa, destacada na tabela II (anexo), referente ao segundo momento e à década de 1990, o termo gestão democrática elevou-se da posição 35 para 27, mostrando a relevância do termo nos estudos. Enquanto isso, o termo ‘educação e democratização’ decresceu da sétima posição para a vigésima terceira. Segundo as análises de Castro e Werle (2004), a democratização da educação, que na década de 1980 ganhou cena devido à Constituição Federal de 1988, a aprovação da LDBEN 9394/96 traduziu tal democratização com o termo cidadania, que no início da pesquisa estava em vigésimo primeiro e saltou para o sétimo lugar no final da mesma. A questão da cidadania vem acompanhada provavelmente da relevância que ganhou os estudos e pesquisas sobre Ensino Fundamental e sua democratização, pois esse termo evoluiu do trigésimo segundo lugar para o nono. O debate sobre a democratização do Ensino Fundamental não se deu somente na questão do acesso, mas também da formação cidadã, como pode ser verificado na LDBEN 9394/96. Sendo assim, corroborando o que foi apontado no primeiro capítulo, a cidadania

torna-se de fato um valor a ser desenvolvido na formação dos estudantes na escola pública, embora o artigo não tenha detalhado o conceito de cidadania.

A partir da análise de todas as fontes e do número variado de palavras-chave que surgiram nas tabelas, os autores chegaram a algumas caracterizações da administração da educação, pois acreditam que a educação possui especificidades e generalidades pertinentes aos vários níveis de ensino e de administração (federal, estadual e municipal) e em instituições próprias, reveladoras da complexidade dessa área:

Ela é específica na medida em que a administração se realiza numa instituição concreta definida por uma série de especificações, nível e tipo de ensino, pública ou privada, urbana ou rural, de área periférica ou central. (CASTRO e WERLE, 2004, p. 1059.)

Segundo Castro e Werle (2004), tais caracterizações assemelham-se com a própria área educacional do ponto de vista epistemológico, já que a mesma se constituiu a partir do conhecimento de outras áreas como a sociologia, antropologia, economia, psicologia e etc. Como aponta Etges (1993): “A administração escolar até hoje parece não ter encontrado sua identidade, seja em termos profissionais, seja em termos de práticas administrativas congruentes com seu conteúdo fundamental” (p. 28). Outros questionamentos de ordem teórica evidenciados nos estudos também mereceram destaque por considerarem que a produção científica em Administração da Educação foi impulsionada muitas vezes pelas dificuldades enfrentadas pela instituição escolar, bem como as condições estruturais que impedem o cumprimento da função social da educação escolar. Sendo assim, a crise do sistema educacional e as consequentes reformas “... levam a uma série de intervenções que acenam com uma perspectiva de mudança simplista ao desconsiderar a complexidade das questões de transformação social e organizacional” (p. 1.061).

Nesse sentido, contrariamente ao posicionamento de Castro e Werle (2004), acreditamos que a dificuldade em se definir e identificar a administração escolar diferenciando-a das demais instituições se deu devido à transposição da Teoria Geral de Administração de Empresas (TGA) para a administração da escola. Isso porque, mostramos no primeiro capítulo que houve um processo de cientifização da administração, buscando legitimá-la enquanto uma teoria que pudesse nortear a organização social de instituições públicas e privadas, consideradas genericamente idênticas, sob a coordenação da lógica capitalista. Nesse sentido, a série de reformas e novas propostas pedagógicas parecem nascer da transposição de teorias da administração de empresas em voga, em cada período, para o público, já que o capital atua administrativamente primeiramente no âmbito privado.

Castro e Werle (2004) também consideraram outra característica inerente aos sistemas de ensino, ou seja, a ingerência entre os níveis estadual e municipal, pois “em muitos aspectos, a administração do sistema municipal de educação reproduz processos administrativos desenvolvidos em nível estadual.” (p. 1.061)

Nesse sentido, consideramos que a influência da Teoria do Desenvolvimento Organizacional, advinda do âmbito privado, influenciou a organização da administração pública e da educação escolar, já que a hierarquização e as relações de poder se dão de maneira mais horizontalizada, mas não deixam de exercer seu poder de comando central. Sendo assim, como os sistemas estaduais estiverem a frente dos sistemas municipais no comando da educação pública, inferimos que a instância inferior sofre de um modo ou de outro o controle da superior, que no caso vem de instâncias estaduais e federais.

Para finalizarmos, é fundamental identificarmos que, na concepção dos autores, o banco de dados refletiu o contexto histórico brasileiro das décadas em questão, bem como a estrutura e as características da área da administração educacional ao revelarem a permanência de algumas palavras-chave: Administração do Ensino Superior; Administração da Educação e Determinantes do Contexto; Política Educacional; Políticas Públicas e Administração Educacional Escolar. Assim, acreditamos que os dados levantados pelos autores para configurar o artigo revelam a precedência de temas políticos nas pesquisas em detrimento de questões mais técnicas de ensino, provavelmente devido à influência do tema gestão escolar e gestão democrática que já se faziam presentes.

Também é fundamental destacarmos que os autores utilizaram-se da teoria estrutural e dos sistemas para explicar a interdependência entre o comportamento individual e coletivo na administração dos sistemas de ensino, revelando o pareamento com a TGA para suas investigações e produções científicas. Por isso, acreditam que a diversidade de temas que surgiram nas pesquisas e a permanência de alguns termos expressa o momento histórico de transição da administração para gestão, mas também revelam as características estruturais da área, na qual o termo administração ainda permanece nas pesquisas.

2.1.2 Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil

O referido artigo foi organizado a partir de pesquisas sobre o tema gestão escolar no período de 1981 a 2001 e publicada por Souza (2006).³ No levantamento em questão,

³ Souza (2006) baseou-se nos resumos dos trabalhos de mestrado e doutorado em educação vinculados ao banco de dados da ANPEd, CAPES e de um projeto de pesquisa da PUC-SP, considerando o trabalho como levantamento bibliográfico.

observamos que, a partir dos cento e oitenta e três (183) trabalhos foram organizados um conjunto de temas sobre a gestão escolar das instituições educacionais, das quais a gestão democrática destaca-se como o tema mais investigado, seguido da Direção Escolar, Conselho de Escola e outros mecanismos que podem levar à participação da comunidade escolar nas/das instituições de ensino:

Tema	Número de trabalhos	%
Gestão Democrática	58	31,7
Direção Escolar	57	31,1
Conselho de Escola	31	16,9
Processos e Instrumentos de Gestão em geral	10	5,5
APM	03	1,6
Outros	41	22,4

Fonte: Souza (2007)

Durante a pesquisa, Souza (2006) busca conceituar gestão democrática em autores que se valem de Gramsci (1891-1937) para analisar a categoria desse trabalho. Nesse sentido, evidenciou que as pesquisas sobre gestão democrática estavam presentes em todos os níveis de ensino da Educação Básica até à Pós-graduação. Além disso, Souza (2006) também corroborou as conclusões da pesquisa anterior, na qual a política e a legislação educacional destacaram-se como temas de pesquisa a partir do contexto legal da Constituição Federal e da LDBEN 9394/96, fato que também se deu com a categoria gestão democrática da educação pública no Brasil. Contudo, diferentemente da pesquisa anterior, a presença do tema gestão democrática aparece explicitamente nos trabalhos acadêmicos a partir de 1987 e com maior ênfase em 1989 e depois em 1993, prevalecendo em menor número até 2001. Sendo assim, observa-se que nos trabalhos de mestrado e doutorado a categoria em questão pôde ser mais evidenciada do que no artigo anterior, que se baseou em artigos de revistas acadêmicas.

Também observamos que os temas “direção escolar” e “conselho de escola” incidem com ênfase nas pesquisas, enquanto a APM (Associação de Pais e Mestres) representa apenas 1,6%. Sendo assim, os temas revelaram que a gestão democrática é caracterizada a partir desses mecanismos, ou da alteração de papéis de membros da instituição escolar, como é o caso do diretor de escola, confirmando o que alguns autores apontaram no primeiro capítulo.

No caso da “direção escolar”, o tema aparece em todo o período de tempo da pesquisa, mas se destaca na década de 1980 com 60% de trabalhos publicados. No início da

década, as pesquisas buscavam definir o papel do diretor na escola com destaque para a função pedagógica do mesmo. Em 1990, o foco são as eleições para os diretores de escola como instrumento de democratização da instituição escolar. Os estudos buscam observar os resultados desse processo, desde as relações de poder até as de ordem organizacional. Nesse sentido, acreditamos que a eleição de diretores tornou-se um dos mecanismos que faz parte da proposta da gestão democrática, confirmando sua característica liberal, pois se fundamenta na democracia representativa.

Os estudos sobre “conselho de escola” surgem em 1991 e vão ao ápice em 2000, pois somente em 1990 e início do novo século os conselhos começaram a ter condições de concretizar o seu funcionamento, mesmo que de forma normativa e burocrática. Nesse sentido, na visão de Souza (2006), os conselhos representam a institucionalização de um mecanismo de participação coletiva, responsável pela mediação entre o Estado e a sociedade civil. Contudo, as pesquisas também revelaram haver uma tendência em investigar os conselhos a partir da perspectiva deontológica e prescritiva, sendo que somente alguns estudos consideraram as condições reais da escola.

Com relação às pesquisas sobre as APMs, o autor destacou a importância que essa instância escolar recebeu a partir dos programas de descentralização financeira, nos quais essa associação passou a ser a unidade executora das verbas. Nesse sentido, também se apontou que nas pesquisas, a descentralização financeira atribuída a esse mecanismo de transferência de recursos às APMs foi denominada por vários autores como desconcentração de tarefas de competências do Estado, por transferirem às escolas a função de gerir essas verbas. Nesse sentido, concordamos com Souza (2006), mas vamos além, pois acreditamos que a APM não se tornou um tema relevante nas pesquisas porque não consta das legislações educacionais mais amplas, o que revela a tendência em conceber a gestão democrática a partir da normatividade proposta pelas regulamentações estatais. Isso pode ser evidenciado, ao analisarmos um dado que Souza (2006) destacou. Trata-se das pesquisas sobre cogestão que antecederam as relativas ao conselho de escola, datadas a partir de 1981. Nesse sentido, percebe-se que essa tendência foi abandonada, dando lugar a estudos sobre conselho de classe, APM e conselho de escola, já que esses coletivos já estavam institucionalizados por meio de legislações.

Segundo o Estado da Arte em questão, cerca de 22% dos trabalhos sobre gestão escolar são resultados de um conjunto de temas variados, mas um subtema que se destacou, segundo Souza (2006), foi a relação entre a gestão escolar e as políticas públicas (3,3%). Nessa perspectiva, predominou as concepções da micropolítica e seus reflexos nas redes de

ensino em detrimento de investigações sobre a gestão do espaço e contexto escolar propriamente dito. Outro tema que apresentou 6,6% entre os 22,4% dos trabalhos sobre gestão escolar tratou das concepções e modelos de gestão escolar a partir de perspectivas teóricas e/ou de propostas de organização e gestão da escola.

A partir do exposto, notamos a carência de pesquisas de cunho teórico e a grande quantidade de pesquisas empíricas, que visaram compreender a gestão democrática no ambiente escolar. Talvez por isso, há grande tendência de ganharem caráter deontológico e não críticos. Ao mesmo tempo, quiçá por conta da participação da sociedade civil nos rumos da escola, o tema das políticas públicas também surgiu, embora em pequena porcentagem, já que as pesquisas nas escolas foram mais relevantes.

Ao analisar a gestão democrática, Souza (2006) também se embasou no desenvolvimento da cidadania e sua relação com a democracia como fundamentos da gestão democrática:

Se entendermos neste conceito de desenvolvimento da cidadania a plena capacidade de fruição de direitos e convívio social, veremos que não se dissocia cidadania de democracia, pelo menos no plano normativo, isto é, se a possibilidade dos indivíduos manifestarem (individual e coletivamente) suas opiniões e participar da vida social, que é um direito consagrado na própria constituição, é a expressão legal da democracia, a fruição deste direito é a garantia da cidadania, o que sugere que a cidadania compreende o verdadeiro sentido da democracia. (SOUZA, 2006, p. 16-17)

A partir do exposto em tela, vemos o autor destacar a cidadania como condição para a democracia se efetivar. Contudo, a cidadania compreende a liberdade de expressão do indivíduo ou do coletivo em sua comunidade e do convívio social harmonioso, garantido por meio da instituição de direitos sociais via leis. Sendo assim, a gestão democrática é compreendida como um processo normativo que deve garantir a participação de todos, mas dentro dos limites colocados pelo Estado. Nesse sentido, vemos que a emancipação política também aparece de maneira implícita nas análises desse autor, que deve se efetivar por meio do cumprimento da legislação em vigor, ou seja, nos limites do capital. Porém, mesmo a escola conseguindo levar a comunidade a participar ativamente do conselho, tal participação pode se resumir ao âmbito escolar, sem alterar a correlação de forças entre a unidade escolar e os órgãos centrais e o governo.

Além da Constituição Federal, a gestão democrática também é instituída também pela LDBEN 9394/96 em seu artigo 14. Por isso, Souza (2006) avalia que o tema da gestão democrática ganhou tanto destaque nas pesquisas. Contudo, aponta que muitos trabalhos desenvolvidos são deontológicos, pois prescrevem como a gestão deve proceder para ser democrática, enquanto outros são descritivo-analíticos, já que apresentam as contingências

locais que impedem a organização escolar de desenvolver práticas democráticas; e alguns poucos são críticos e analisam os limites da gestão democrática.

Souza (2006) também considerou que em alguns trabalhos, a gestão aparece fechada em sua própria racionalidade, apartada do trabalho da escola enquanto organização, pois se credita à gestão a capacidade de resolver as demandas do ensino, de modo geral. Sendo assim, a partir do domínio técnico e/ou político administrativo seria possível conquistar a qualidade do ensino, o que o autor considera uma ‘espécie de mitificação da gestão’. (p. 15).

As pesquisas acadêmicas sobre gestão escolar no Brasil refletiram os principais temas e preocupações dos sistemas de ensino, nas escolas, nas organizações dos trabalhadores em educação, na política e legislação de ensino. Contudo, a gestão muitas vezes revelou uma ambiguidade entre a função da escola e a própria função da gestão escolar.

Souza (2006) também destacou a característica normativa nas pesquisas, inclusive na década de 1990, período em que mais se avançou nessa área de pesquisa. Nesse sentido, considerou exagerado o número de textos em que o Conselho de Escola e a Gestão Democrática são analisados a partir de uma perspectiva focada em um ideal de escola ou como a escola deve se organizar para ser democrática, enquanto pesquisas que descrevem e analisam a organização das escolas em seu cotidiano e realidade foram bem menores em percentual.

A partir dessas considerações, vemos que os dados trazidos nesse artigo, corroboram em grande medida nossas análises sobre o funcionamento idealizado que concebem a gestão democrática a ser implementada nas escolas. Nesse sentido, atribui-se à gestão democrática a capacidade para transformar os sistemas de ensino que se encontram sob as determinações objetivas do sistema capitalista, enfraquecendo o potencial que a gestão democrática pode revelar, caso a comunidade consiga se organizar em conselhos, por exemplo.

Em 2001 a ANPAE publicou a obra “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997”, coordenado por Wittmann & Gracindo (2001), no qual se organizaram categorias a partir do resumo de pesquisas de naturezas variadas: dissertações de mestrado, teses de doutorado e pesquisas docentes (individuais, coletivas, interinstitucionais, etc.). Depois da seleção dos textos, foram utilizados 922 trabalhos, embora os autores esclareçam que não foi realizado um levantamento exaustivo das produções sobre política e gestão. A partir desses trabalhos selecionados, depreenderam-se onze (11) categorias de análise conforme tabela abaixo:

CATEGORIAS	CONTEÚDOS
1-Escolas/Instituições Educativas e Sociedade	Educação e movimentos sociais:
2-Direito à Educação e Legislação do Ensino	Estudos da LDB;
3-Políticas de Educação: Concepções e Programas	Programas governamentais;
4-O Público e o Privado na Educação	Comparação entre educação pública e privada;
5-Financiamento da Educação	Esferas de poder e
6-Municipalização e Gestão Municipal da Educação	Processos de municipalização
7-Planejamento e Avaliação Educacionais	Formas e dinâmicas de planejamento
8-Profissionais da Educação: Formação e Práticas	Formação e prática
9-Gestão de Sistemas Municipais	Instancias e suas articulações
10-Gestão da Universidade	Concepções de universidade
11-Gestão da Escola	Participação e democratização da escola

Fonte: Wittman & Gracindo (coords.), 2001

Dessas categorias, dez capítulos foram elaborados, sendo que em alguns deles a democratização da educação escolar e mais especificamente a categoria gestão democrática foram destacados e por isso, nos interessam enquanto elementos que podem nos auxiliar a delimitar teoricamente a categoria em questão.

Como aponta a tabela abaixo, cerca de 70% dessas pesquisas estão concentradas em cinco categorias: profissionais de educação; políticas de educação; gestão da escola; escola, instituições educativas e sociedade e; gestão da universidade.

CATEGORIA	Nº de pesquisas	%
1.Profissionais de Educação	143	15,4
2.Políticas de Educação	139	15,0
3.Gestão da Escola	134	14,4
4.Escola, Instituições Educativas e Sociedade	114	12,6
5.Gestão da Universidade	98	10,5
6.Direito à Educação e Legislação	74	8,0
7.Gestão de Sistemas Educacionais	62	6,7
8.Municipalização e Gestão Municipal	60	6,5
9.Planejamento e Avaliação Educacionais	43	4,7
10.Público e Privado na Educação	33	3,5
11.Financiamento da Educação	25	2,7
Total	922	100

Fonte: Wittman & Gracindo (coords.), 2001

2.1.3 Educação-Estado-Sociedade como pano de fundo da gestão do ensino

Esse artigo é o primeiro capítulo do livro “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997”. Nesse texto a questão da gestão do ensino aparece nas pesquisas a partir da categoria “Escola/Instituições Educativas e Sociedade”. Os autores, Mattos & Rocha (2001), basearam-se em 114 pesquisas, representando 12% do total das pesquisas analisadas no livro.⁴

Com relação à fundamentação teórica que sustenta a educação, os autores delegam à sociologia moderna uma área importante por investigar a instituição escolar e sua relação com outras instituições como a família, as empresas, a mídia, a igreja, o governo, dentre outros. Sendo assim, observamos que o histórico do enfoque sociológico apresentado no primeiro capítulo influenciou a perspectiva das pesquisas envolvendo a escola e a gestão. Além disso, é fundamental destacarmos que 26% das correntes teóricas são marxistas, divididos entre si: 2% frankfurdianos, 3% da teoria da reprodução, 7% da teoria das representações sociais, 7% de marxismo cristão, 31% de marxistas genéricos e 50% de gramscinianos. Nesse sentido, esse dado confirma como a democracia foi concebida e configurou a categoria gestão democrática, conforme destacamos no primeiro capítulo, pois de acordo com os gramscinianos a relação da escola com a sociedade passa necessariamente pela participação direta da última nas deliberações das instâncias administrativas do Estado e das políticas públicas.

No contexto brasileiro, o Estado se destaca no funcionamento do sistema nacional de educação por conta da estatização da educação e também por ser um tema relevante na Sociologia brasileira, que sofreu influência francesa e alemã para configurar o funcionamento do Estado e da administração pública. Sendo assim, a relação educação-estado-sociedade tornou-se “... uma espécie de pano de fundo inevitável sobre política educacional, em geral, e das pesquisas sobre política e gestão da educação, em particular.” (P. 34) Por isso, consideramos de fundamental importância analisar a concepção de administração pública,

⁴ A região sudeste apresenta o maior número de pesquisas sobre a categoria escola-sociedade (52%) e a região nordeste se destacou com 25%. Os autores consideram que há muitas universidades federais nessa última região citada e provavelmente isso explique o destaque para a região nordeste, pois essa instituição contribuiu com 68% das pesquisas em todo o país. Com relação ao tipo de investigação, 73% foram pesquisas empíricas, 15% pesquisas de caráter histórico e 12% de trabalhos teóricos. As pesquisas também revelaram uma imprecisão metodológica com 31% do total dos trabalhos analisados e uma variedade metodológica considerável. A questão teórica também trouxe várias limitações, pois 58% dos trabalhos não tem delimitação teórica, enquanto 26% foram conceituadas como marxistas e 16% são de outras correntes teóricas. Os autores também destacaram a ausência do pensamento Weberiano, embora a burocracia apareça em algumas pesquisas.

pois consideramos que a relação do Estado com a sociedade civil é mediada pelo modelo de administração.

Foram configuradas algumas subcategorias provenientes das análises dos textos acadêmicos selecionados (114 trabalhos): Movimentos Sociais (52%), Políticas Públicas (20%), Representações Sociais (13%), Estruturação Escolar (12%) e Gestão do Ensino (3%).

A subcategoria “movimentos sociais” foi adotada em 1980 pela literatura sociológica, buscando contrapor-se ao sindicalismo e aos partidos políticos, pois essas últimas instituições foram constituídas a partir do corporativismo sindical e do fisiologismo partidário (MATTOS & ROCHA, 2001). Nesse sentido, seriam valorizados os novos movimentos sociais que surgiram, como o Movimento dos Sem-Terra e o movimento de mulheres, nos quais os modelos transcendiam as organizações políticas tradicionais, abrindo outras formas de democratização do Estado brasileiro. Ainda com relação a essa subcategoria, destacaram-se as pesquisas dos seguintes movimentos: sindicalismo (28,3%); associações de bairros (24,5%); movimentos de pais pela luta organizada pela escolarização (9,4%); movimento de mulheres (9,4%); movimentos relacionados ao meio rural (2,7%) e outros com menos expressão nas pesquisas (cooperativismo, movimento estudantil, formação de lideranças, modelos comunitários alternativos de escola, organização popular sobre orçamento público, dentre outros). Nesse sentido, os movimentos sociais foram importantes para mostrar a capacidade organizativa da sociedade civil e sua relação de força para fazer frente ao Estado. Sendo assim, consideramos que esse modelo de organização contribuiu para que o tema da gestão democrática da educação pudesse sugiro e se concretizar nas legislações. Segundo Mattos & Rocha (2001), a subcategoria Movimentos Sociais na perspectiva apresentada nos trabalhos, dentre outras analisadas pelo autor, foi praticamente abandonada na década de 90, mas contribuiu para a construção de um novo paradigma da democracia brasileira ao transcender o antigo modelo de representação política.

Com relação às políticas públicas, o tema da educação profissional atingiu 54% das pesquisas, pois segundo os autores do capítulo em questão, a globalização e suas consequências (modificações nos mercados e nas relações de trabalho: desemprego, informalidade, empregabilidade, dentre outros) teriam provocado a ênfase na educação profissional por conta da formação da mão-de-obra. A partir desses dados, também fazemos um paralelo com a formação que a escola deve oferecer, já que as legislações educacionais, de modo geral, apontam como um dos objetos da escola a “formação para o mundo do trabalho” e ao mesmo tempo a “formação cidadã”. Desse modo, a cidadania pode tornar-se apenas uma estratégia pela qual se permite a participação dos estudantes na organização da escola,

visando ensiná-los a dialogar e se preparar para o convívio social, adequando-o as demandas da produção capitalista, que atualmente requer o trabalho em equipe.

Os estudos sobre representações sociais (12,2%) apresentaram várias nuances e apareceram a partir de 1994. Todos os trabalhos centraram-se nas representações sociais e os significados simbólicos dos vários atores sobre as políticas públicas e os processos educacionais.

A subcategoria denominada estruturação do sistema escolar (11,3%) apresentou 44,1% dos trabalhos sobre espaços escolares, sendo 25,2% sobre ensino público; 8,6% sobre ensino privado e 10% das modalidades de ensino comunitário. Ainda é importante destacarmos que todas as modalidades de ensino apareceram nas pesquisas: ensino fundamental e ensino médio (7,8%); educação profissional (10,4%) e ensino superior (9,4%); educação de jovens e adultos (4,7%); educação infantil (2,6%) e alfabetização e ensino à distância (0,8%). Vários temas foram tratados nessa subcategoria. Com relação à organização escolar, contemplou-se o livro didático, metodologias de ensino, organização curricular e evasão, além da relação escola-comunidade, escola-Estado, escola-mundo do trabalho, escola-ideologia e escola-mídia.

De modo geral, segundo Mattos & Rocha (2001), observa-se a ausência e a baixa incidência de pesquisas na área da gestão do ensino (3%). Esse dado foi considerado pelos autores algo surpreendente, já que o contexto da década em questão pressionava os sistemas de ensino a se readequarem às demandas criadas pelo capital, como aponta:

O capitalismo contemporâneo vive uma profunda reestruturação de seus paradigmas administrativos, movimento esse que se iniciou na esfera produtiva privada e que atingiu o aparelho estatal na segunda metade da década de 90 (Reforma do Estado). As escolas e o sistema de ensino não ficam de fora dessa movimentação teórica, metodológica e político-ideológica que pressiona por racionalização gerencial no contexto das organizações como um todo. Como explicar então que o assunto esteja sendo tão pouco trabalhado pelo conjunto de pesquisas que se propõe a investigar a política e a administração do ensino a partir da relação educação-estado-sociedade? (p. 28)

A partir do exposto, consideramos que as ausências de pesquisas sobre a gestão de processos educacionais não apresentaram porcentagem elevada, pois quando as análises sobre gestão escolar se circunscreveram ao âmbito escolar, focaram-se na estruturação interna dos sistemas de ensino, ou seja, níveis e modalidades de ensino e não na relação de ensino (professor) e aprendizagem (estudantes). Sendo assim, embora os discursos em torno da gestão democrática defendam como finalidade última a melhoria dos processos educativos, temos a impressão que a gestão escolar e a gestão democrática foram analisadas a partir das relações de poder entre os membros da comunidade escolar, descartando o estudante como

um dos segmentos mais importantes, pois do ponto de vista da democracia representativa e formal os discentes ainda não possuem autonomia e conhecimento para deliberar decisões. Sendo assim, podemos inferir que o aspecto mais difícil de ser alterado na escola é justamente a modificação dos padrões de autoridade que orientam a relação dos professores, gestores, funcionários e familiares, com as crianças, adolescentes e jovens.

2.1.4 O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997

Este artigo também compõe o livro “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997”, que analisa como as pesquisas concebem a gestão democrática em âmbito municipal. O texto baseou-se em 60 trabalhos sobre as categorias em questão, buscando compreender como a gestão em nível do sistema e como a gestão democrática configura-se nas pesquisas. Desses trabalhos, 21,67% tratou da municipalização, enquanto 78,33% foram sobre gestão do ensino municipal.

Tanto a municipalização quanto a gestão municipal são processos analisados no texto a partir do tema da descentralização das redes de ensino. Segundo Oliveira & Teixeira (1991), a revisão bibliográfica revela que nas décadas de 1950, 1980 e 1990 o tema da descentralização foi mais relevante, seja por motivos históricos, econômicos, políticos e sociais. Nesse sentido, há um discurso mais ou menos articulado e de consenso, sinalizando que a descentralização é uma condição básica para a democratização do ensino.

Na sequência, os autores retomam alguns aspectos históricos que ajudam a compreender o tema da municipalização do ensino.

A descentralização do ensino divide-se em três níveis: administrativo, econômico, financeiro e curricular, como aparece nos estudos. No caso brasileiro, a esfera administrativa iniciou o processo com o Ato Adicional de 1834, revelando o poder administrativo do Estado, bem como o caráter centralizador da época, que transferiu para os municípios a responsabilidade pelo ensino primário.

O aspecto financeiro concretizou-se por meio da Constituição de 1934 e a mudança curricular com a Lei 4024/61, embora “Os Pioneiros da Educação” já se manifestassem contra a centralização em 1932.

A partir dessas situações, a municipalização se deu em várias regiões brasileiras por meio das redes ou sistemas de ensino e/ou por programas como a merenda escolar, transporte, dentre outros. Sendo assim, observamos que a sociedade civil nunca se organizou para reivindicar a municipalização do ensino, que se deu mais por forças econômicas e políticas, do que por vontade popular.

Como discorre os autores, o primeiro estudioso sobre o tema foi Anísio Teixeira (1957), que propôs uma ação conjunta das várias esferas de governo para o financiamento da educação municipal de 1ª a 4ª série, baseado no custo-aluno. Outros estudiosos como Mascaro (1958), Brasileiro (1973), Costa (1977), Soares (1980), Baranda (1981), Barreto e Arelaro (1986) e Félix (1990) estudaram as condições difíceis para se municipalizar integralmente o ensino devido às verbas escassas e recursos humanos sem formação. Numa perspectiva inversa, Souza (1979), Rocha (1984), Romão (1988) e Soares (1988) mostraram-se em seus estudos que aprovam os processos de municipalização, a partir de determinadas condições administrativas e políticas.

Com relação à perspectiva legal, a Lei 5692/71 garantiu a transferência de responsabilidades para os municípios, já que possibilitou que os Conselhos Estaduais de Educação delegassem aos conselhos dos municípios, em melhores condições administrativas e financeiras, algumas competências, avançando no processo de municipalização do ensino. Esse processo se acelerou com a Constituição de 1988, pois a Lei maior atribuiu competências para a manutenção do ensino.

Em 1996, a municipalização se consolida com a emenda constitucional 14/96 ao criar o “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997”, que regulamentou os gastos com o Ensino Fundamental, bem como com a LDBEN 9394/96, que determinou os gastos com ensino e a gestão do ensino municipal. Nesse sentido, percebe-se que as pesquisas sobre municipalização tiveram ênfase no início da década de 1990, enquanto a gestão do ensino ganhou foco no final da mesma, provavelmente devido à promulgação da legislação de 1996 (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 2001).

Dos treze trabalhos sobre Municipalização do ensino (21,67%), oito deles (61,54%) abordaram o tema de modo geral e 38,46% centraram-se em análises específicas de estados da federação.⁵ Dessas pesquisas, três concordaram com a municipalização do ensino e uma apresentou opiniões contrárias. Três pesquisas consideraram as condições necessárias para que o processo de municipalização se efetive: participação, autogestão e autonomia. Enquanto em outros cinco trabalhos, o contexto nacional e internacional, bem como os

⁵ Constataram-se algumas limitações apresentadas nos resumos dos trabalhos, já que apenas 6,45% apresentam a fundamentação teórica adotada e 55,11% não revelam a metodologia utilizada, enquanto alguns trabalhos utilizaram mais de um procedimento metodológico. Dentre os procedimentos metodológicos adotados tivemos: entrevistas (18,37%); análise documental/legal (13,36%); pesquisa de campo/observação (6,68%); questionário (5,07%); teoria de sistemas com apenas um trabalho (1,67%); pesquisa-ação (1,67%); análise de discurso (1,67%) e a mesma porcentagem para procedimentos que aparecem de forma vaga nas pesquisas denominadas como análise de dados secundários, análise de dados estatísticos e análise quantitativa.

motivos econômicos, políticos e ideológicos são considerados os responsáveis pela municipalização.

Segundo Oliveira & Teixeira (2001), dos cinco trabalhos (38,46%), três verificaram como a municipalização estava ocorrendo em alguns estados. Nos outros dois, a preocupação foi considerar se os princípios democráticos nortearam o processo de municipalização. Sendo assim, verifica-se a baixa incidência nas pesquisas sobre a municipalização do ensino e os princípios democráticos.

De modo geral, a municipalização foi abordada a partir de um referencial prático ao invés da perspectiva teórica e conceitual. Isso se evidenciou, já que 46,15% dos trabalhos deram ênfase à democratização como tema dos trabalhos, traduzidos na ideia de participação (27,07%) e autonomia (7,64%). Ao mesmo tempo, a democratização do ensino serviu ideologicamente para justificar e manter a proposta de municipalização. Sendo assim, consideramos que a gestão democrática do sistema não apareceu de modo explícito, mas revelou-se por meio dos temas que trataram do processo de municipalização. A questão da descentralização e da dimensão administrativa, aliada à Educação Básica, que também se destaca na tabela abaixo, revela a tendência das pesquisas nessas categorias em buscar elementos que delineiam uma ideia de gestão democrática no processo de municipalização.

Tratamento conferido ao tema da municipalização

Temáticas identificadas	Frequência	%
Democratização	6	46,15
Centralização x descentralização	5	38,46
Dimensão administrativa	5	38,46
Ensino Básico	4	30,76
Dimensão política	3	23,07
Qualidade de ensino	2	15,38
Mudança	2	15,38
Educação pré-escolar	1	7,69
Dimensão ideológica	1	7,69
Educação de adultos	1	7,69
Mecanismo de seleção de projetos	1	7,69

Fonte: Oliveira e Teixeira (2001)

Contudo, como destacam os autores, prevalece a ideia comum de que a municipalização proporciona uma gestão democrática, promovendo a participação e a descentralização das decisões e serviços, que passam a ser transferidos com mais facilidade para a comunidade. Mas como observamos nas pesquisas, isso não é consensual, já que a desconcentração de tarefas pode ter como único objetivo a transferência de responsabilidade

para o município e conseqüentemente para as escolas. Nesse sentido, o processo de democratização é prejudicado, já que se dificulta o acesso e a permanência do estudante na escola devido à falta de recursos humanos e materiais dos municípios.

Nesse sentido, concordamos com os autores, pois a municipalização em municípios de pequeno porte, muitas vezes representa um retrocesso devido às dificuldades financeiras, algo que será melhor evidenciado no terceiro capítulo, deixando a participação da comunidade escolar sobre o projeto da escola para segundo plano, já que nem as condições mínimas de acesso e permanência do estudante na escola são garantidas: transporte, merenda, profissionais de ensino, dentre outros. Além disso, desconcentram-se as tarefas e encargos orçamentários, mas as decisões econômicas e políticas continuam centralizadas pelo governo federal, por exemplo, já que por meio de projetos definidos na instância mais ampla, o município e/ou escola se veem em condições tão precárias que acabam aderindo para receber a verba vinculada ao projeto. Sendo assim, vemos que esse tipo de descentralização combinado com a centralização aproxima-se dos mecanismos e/ou estratégias adotadas na Teoria do Desenvolvimento Organizacional, própria das empresas privadas, revelando, mais uma vez, que os modelos de administração gerencial do mercado estão presentes no âmbito da administração pública.

Com relação à Gestão do Ensino Municipal, a tabela abaixo revela a tendência em se pesquisar a dimensão administrativa (38,29%), seguida da dimensão política, pedagógica, qualidade do ensino, mudança, democratização e participação.

As abordagens da gestão municipal

Temáticas identificadas	Frequência	%
Dimensão administrativa	18	38,29
Dimensão política	14	29,78
Dimensão pedagógica	13	27,65
Qualidade de ensino	13	27,65
Mudança	10	21,27
Democratização	10	21,27
Participação	9	19,14
Planejamento	5	10,63
Educação popular e de adultos	5	10,63
Formação de educadores	4	8,51
Dimensão quantitativa	4	8,51
Eleição de dirigentes	4	8,51
Descentralização	3	6,38
Conselhos escolares	2	4,25
Perfil de dirigentes	2	4,25
Ensino superior	2	4,25
Educação infantil	2	4,25
Ensino secundário	2	4,25
Integração com outras áreas	2	4,25
Inspeção e supervisão escolar	2	4,25
Educação especial	1	2,12
Conselhos municipais	1	2,12

Fonte: Oliveira e Teixeira (2001)

Contudo, para Oliveira & Teixeira (2001), ao lermos os dados combinados entre a dimensão administrativa e pedagógica, notamos a ênfase que ambas denotam nas questões técnicas, enquanto a dimensão política ganha menos força. Isso se acentua quando as discussões sobre qualidade do ensino e mudança, que não são neutras, mostram nas pesquisas a busca pela qualidade via mudança pedagógica. Nesse sentido, percebemos a presença do viés economicista do neoliberalismo, no qual há prevalência da visão técnica, com o discurso da qualidade e da mudança pedagógica, próprios da gerência das empresas e do mercado.

O tema da democratização aparece de modo indeterminado nas pesquisas, pois há variações de enfoques nas mesmas, enquanto a participação delimita o que seria tal democratização, determinando o envolvimento da comunidade no planejamento, execução e avaliação das propostas e decisões, mas sem parâmetros teóricos e práticos para efetivar essa participação. Sendo assim, percebe-se uma tendência vaga e ambígua de se conceber a participação da comunidade escolar, que facilmente pode ser utilizada para atender à lógica do desenvolvimento organizacional, no qual os usuários/clientes controlam as tarefas do processo de trabalho com avaliações pontuais.

2.1.5 Gestões de Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil

Esse artigo também analisa a gestão dos sistemas de ensino e a gestão democrática e faz parte da obra “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997”.

Os autores, Gracindo & Kenski (2001) tratam prioritariamente da gestão da rede estadual de ensino (55%) e das redes municipais e da gestão federal das universidades (20%).

A partir dos sessenta e dois (62) estudos, foram organizados seis temas de forma genérica, pois se basearam nos títulos dos trabalhos e nos resumos, sendo eles: Produção de Pesquisas sobre Políticas; Planejamento e Avaliação de Sistemas e Alfabetização; Organização e Funcionamento dos Sistemas Educacionais; Origem e História das Organizações Educacionais; Teorias das Organizações; Diagnóstico da Realidade dos Sistemas Educacionais e Democratização da Gestão de Sistemas Educacionais. Sendo assim, abordaremos esse último tema, que versa sobre a categoria gestão democrática, pois tratou da democratização do acesso à educação e a democratização do processo educacional. Sendo assim, com relação a essa perspectiva, o estudo apresenta três pesquisas em que os processos de gestão democrática aparecem: uma revela a influência de um partido político (Lajes – SC), outra mostra o processo de eleição de diretores de escolas (Paraná) e a última mostra o envolvimento do sindicato e da comunidade e o Estado na experiência de gestão (Mato Grosso). Além disso, esses estudos também revelaram similaridades com a produção de pesquisas por região, por nível de ensino e a tipologia de pesquisa.⁶

A questão da descentralização na gestão dos sistemas educacionais perpassa todas as pesquisas, enquanto a autonomia e a municipalização são subtemas em quase todas elas, corroborando estudos anteriores apresentados nesse capítulo, nos quais a descentralização torna-se uma característica que tenciona a questão da gestão democrática da educação, já que trata das possibilidades de ampliação da oferta do ensino, mas que também pode significar a responsabilização dos sistemas de ensino. Nesse sentido, as pesquisas revelaram que a

⁶ Como nos outros textos do tipo Estado da Arte, a Região Sudeste representou quase dois terços das pesquisas e quando somadas à Região Sul chegou a 75% delas. Entre os Estados que apresentaram os menores percentuais temos o Norte (3,2%), Nordeste (4,8%) e Centro-Oeste com 14,5%, destacando a UnB como a Universidade responsável por 90% dos trabalhos dessa última região. Os trabalhos referiram-se predominantemente à Educação Básica (62%), embora apenas 1% dos mesmos se referiu à Educação Infantil, que somando com o Ensino Médio contam 10%, enquanto 11% foi sobre o Ensino Superior e 17,7% sobre o Ensino Fundamental. Mais de um terço (35,5%) dos trabalhos da categoria em questão não explicitou o tipo de investigação desenvolvida, enquanto 33,9% foram de caráter empírico, 25,8% de pesquisa histórica e 4,8% foram trabalhos teóricos. Com relação às metodologias, 53,2% não explicitou nos resumos qual a metodologia adotada, 24,2% foi sobre análise Documental, 8,1% foram Estudos de Caso, 1,6% de Trabalho Etnográfico; 3,2% de Pesquisa por Amostra e 1,6% de Pesquisa-Ação.

reestruturação da produção influenciou a gestão, bem como a opção do Estado brasileiro pela política neoliberal, bem como outros fatores: os critérios políticos partidários para se efetivar a municipalização da educação; as contradições burocráticas entre descentralizar ou centralizar, bem como suas consequências, como a duplicidade de rede de escolas e o sentido da qualidade do ensino; relações de autonomia entre a escola e o Estado e a influência da globalização e os “Estados Nacionais” nos rumos da gestão educacional.

De maneira generalizada, Gracindo & KENSKI (2001) defendem a tese de que as políticas públicas da educação constituem a gestão dos sistemas de ensino, pois a gestão conforma metas e objetivos educacionais em ações, característica presentes na maioria das pesquisas sobre a gestão dos sistemas. Nesse sentido, corroboramos com as ideias dos autores, pois as políticas públicas são geradas a partir dos condicionantes econômicos e sociais, que no momento estão configuradas pela reestruturação produtiva e a lógica neoliberal.

A partir das políticas públicas de educação é que são configurados os mecanismos de controle da gestão escolar, criando as dimensões do processo da gestão dos sistemas. Nesse sentido, destacou-se o grande número de estudos nos quais o sistema educacional estadual de São Paulo recebeu críticas negativas com relação aos resultados da administração pública na área educacional.

Para finalizar, os autores apontam os rumos que devem ser tomados com relação à gestão democrática:

Depreende-se na literatura específica que a gestão democrática da educação precisa ser um processo contínuo de coordenação da prática educacional coletiva, que se desenvolve de forma não fragmentada, num dado contexto histórico. À medida que se destaca o caráter transformador que está subjacente ao conceito de Gestão de Sistemas Educacionais, em todas as dimensões dessa prática – pedagógica, financeira, de pessoal, de material e patrimônio, pode-se compreender porque alguns estudos focalizam a questão pedagógica em seus subtemas de análise. Publicações recentes situam a gestão da educação como uma questão que extrapola a questão técnica, demonstrando sua forte dimensão política ao identificar a especificidade da sua função pública e o seu papel na construção da cidadania. (GRACINDO e KENSKI, 2001, p.225)

A partir dessa nota, podemos apreender a concepção de gestão democrática que se manifestaram nas pesquisas e foram compiladas pelos autores no artigo em questão. Nesse sentido, eles defendem que por meio da coordenação das metas e objetivos, os processos administrativos poderão se integrar, já que todas as dimensões poderão se articular (pedagógica, financeira, de pessoal, de material e patrimônio), aproximando-se da teoria do desenvolvimento organizacional.

Nesse sentido, notamos a concepção universalizante e idealizada que embasa a visão de gestão democrática neste artigo, já que essas dimensões estão submetidas à lógica e a

sociabilidade do capital, ou seja, em verdade a dimensão financeira é que está determinando em grande medida o funcionamento do sistema público, que tem sofrido com a dificuldade para se ampliar o investimento, além de muitas vezes favorecer o mercado por meio de políticas privatizantes e mercadológicas.

Nesse contexto, a questão pedagógica é justificada enquanto o objetivo principal da gestão democrática em oposição à questão técnica que sempre embasou a pedagogia de cunho tecnicista. Por sua vez, a questão política e a formação cidadã devem ser os objetivos norteadores da gestão democrática. Contudo, questionamos se podemos formar cidadãos, que minimamente conheçam sua história e consigam se localizar no jogo dos direitos e deveres da sociedade liberal quando a lógica neoliberal minimalista ou reduz os direitos ao espaço privado.

2.1.6 Gestão da Escola

É o último artigo que selecionamos da obra “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991-1997”. Nesse texto, os autores, Pazeto & Wittmann (2001), basearam-se em 134 pesquisas, conferindo a terceira categoria em incidência de trabalhos no livro em questão com 14,5% do total de pesquisas, como mostramos anteriormente na tabela III (p. 73). Porém, com relação às categorias que trabalharam com o tema da gestão no livro em questão, a gestão da escola correspondeu àquela com maior porcentagem de pesquisas (14,4%), como podemos verificar: Gestão da Universidade (10,6%), Gestão de Sistemas Educacionais (6,7%) e Municipalização e Gestão Municipal (6,5%). Dos 1.196 trabalhos utilizados para elaboração da obra em questão, o tema da gestão representou 38,39. % com um total de 354 trabalhos. As pesquisas foram organizadas em conjuntos⁷, dos quais derivaram algumas temáticas⁸.

Após analisarmos as temáticas, percebemos que as pesquisas sobre os mecanismos institucionais em nível escolar foram as de maior porcentagem. Além disso, também tiveram

⁷ As pesquisas dessa categoria foram organizadas em quatro conjuntos com vários temas, denominando-se: Democratização da Gestão e Autonomia (45,5%); Organização do Trabalho Escolar (26,9%); Função e Papel do Gestor (18,7%) e Gestão Pedagógica (9%).

⁸ Na temática Democratização da Gestão Escolar, com 61 pesquisas, destacaram-se as seguintes subcategorias: a) Mecanismos institucionais: conselhos e direção colegiada (15); b) Envolvimento da comunidade: importância e experiências (13); c) Provimento do cargo e papel do gestor (11); d) Identidade e autogoverno (7); e) Participação: fundamentos e dificuldades (6); f) Políticas e sua implantação (6); g) Democratização da gestão e melhoria pedagógica (3). Na temática Organização do Trabalho Escolar temos 36 pesquisas com as seguintes sistemáticas: a) fundantes e perspectivas (15), b) Cotidiano (10), c) Relações de poder (05), d) Conflitos e problemas (06). Na temática Função da Gestão e Papel dos Agentes do Gestor com 25 estudos subdivididos nos seguintes temas: a) agentes de gestão escolar (14), b) características e bases (06), c) situação e perspectivas (05) autonomia dos diretores na gestão da escola. Na temática Gestão Pedagógica, reuniram-se doze trabalhos sobre os aspectos pedagógicos relativos à aprendizagem e prática pedagógica (06) e as exigências e perspectivas (06).

incidência os estudos sobre eleição de gestor escolar e formas de provimento do cargo, autonomia escolar, processos de democratização resultante das políticas públicas, a estrutura burocrática da escola, a organização do tempo e do espaço e de propostas como a escola de tempo integral. Também investigaram o clima organizacional, as representações sociais da escola e o trabalho coletivo.

Os estudos trataram da prática e atribuição dos gestores (especialistas, administradores escolares, diretores de escola, assistentes de direção, inspetores e supervisores), representações e expectativas dos gestores sobre a função da escola e do seu papel, apontando para a transformação social. Nesse sentido, o tema da liderança foi destacado como uma das características fundamentais dos gestores que devem promover o trabalho coletivo a partir da ação criativa e inovadora, tomando a escola como um centro comunitário, superando o paradigma clientelista e centralizado em busca de novas alternativas. Sendo assim, verificamos a tendência gerencialista nas pesquisas sobre gestão pedagógica, que se basearam na administração de empresas moderna, na qual o tema do líder é fundamental para adequar cada personalidade no trabalho em equipe.

Nesse aspecto, os autores também analisaram outras temáticas que trazem ambiguidade para o tema da gestão democrática, aproximando-se da visão privatista. Sendo assim, discutiram a centralidade da gestão escolar numa perspectiva que visa alcançar a qualidade do ensino, redefinindo a gestão escolar em função de um currículo escolar, culturalmente plural e do Projeto Político-pedagógico construído a partir da participação da comunidade escolar, redefinindo a identidade de cada unidade de ensino. Sendo assim, os autores advogam que os problemas investigados em todos os cento e trinta e quatro (134) estudos centraram-se no processo de democratização e autonomia da escola, já que tomavam “... a gestão corresponsável e partilhada como objeto específico de investigação.” (p. 264). Nesse sentido, notamos que a responsabilização foi uma das estratégias adotadas pelo Estado para se implantar a gestão democrática, já que possibilitou que a comunidade partilhasse os custos com a manutenção dos prédios, por exemplo, além de participar de atividades para angariar verbas, como festas e campanhas.

Nesse artigo de Pazeto & Wittmann (2001), a questão da abertura democrática da década de 1980 e o processo legislativo de efetivação da democracia formal (Constituição Federal e LDBEN 9394/96) não são frisados explicitamente pelos autores como determinantes no aumento de pesquisas em torno da gestão democrática e especificamente na escola. Nesse sentido, segundo os autores, a democratização do ensino é uma necessidade social, pois há uma crise na sociedade que requer a aprendizagem de novos papéis e funções. Sendo assim,

os direitos têm que ser garantidos, mas coadunados com a responsabilidade de cada indivíduo, apontando uma mudança estrutural que requer uma nova consciência e comportamentos que levem à auto-organização e autodesenvolvimento devido à “... interdependência dos seres que integram os diversos sistemas sociais e ambientais, tornando-os uns macros sistema...” (PAZETO & WITTMANN, 2001, p. 261)

Podemos observar que a crise atribuída pelos autores parece ser fruto da sociabilidade do capital, geradora de antagonismos e conflitos que levam à violência urbana, dentre outros fatores, e rompe com a coesão do tecido social, ameaçando a existência humana. Mas eles não realizam uma análise crítica da realidade, pois se baseiam na figura do homem organizacional, que deve se adequar ao sistema de modo geral, já que as relações encontram-se interlaçadas e a ausência de consciência humana tem gerado dificuldades de funcionamento do sistema social. Nesse sentido, os autores acreditam que é necessário superar os paradigmas e investir no “no potencial ilimitado do ser humano” para construir “outros modos de vida e convivência humana”, rumo ao seu processo de autonomização, de nova consciência política e emancipação humana.

A horizontalidade causa-efeito e a verticalidade hierarquia-função-características da administração das coisas, cedem lugar à liderança e coordenação de processos, interdependência de sistemas e intersubjetividades dos seres e das relações sócio-ambientais-características da gestão de projetos e de instituições que cultivam a vida, a formação do humano e o cidadão. (PAZETO & WITTMANN, p. 262, 1991)

É a partir dessa concepção humana, de sociedade e de administração das instituições que Pazeto & Wittmann (2001) acreditam que a gestão democrática surgiu. Assim, a gestão democrática seria fruto das mobilizações para se democratizar o ensino por meio de suas instituições, promovidas para criar mecanismos de descentralização do Estado, atendendo a sociedade civil por meio das políticas públicas e a garantia dos direitos civis. Sendo assim, defendem que o Estado brasileiro coresponsabilizou todos os cidadãos ao estabelecer contrapartidas em todos os níveis e esferas, inclusive a escola pública.

Nesse sentido, os autores acreditam que as mobilizações da década de 1980 são fruto da consciência coletiva da sociedade civil e o Estado agiu como ente mediador, organizando a participação dos cidadãos nas instituições educativas por meio da descentralização administrativa. Ao mesmo tempo, a formação cidadã irá superar a crise que atravessamos, já que os autores não a analisam do ponto de vista econômico, mas social e político, atribuindo o indivíduo a capacidade de superá-la e não ao capital e seus ciclos de crise econômica.

Sendo assim, observam-se análises durante o texto, apontando a crise do Estado e de suas instituições decorrentes da dificuldade de se atenderem às novas demandas sociais, já que há um apelo da sociedade para se integrar as pessoas nos espaços públicos, visando a autonomização dos indivíduos. Por isso, a função da gestão da escola é estratégica para promover as condições físicas, materiais e de pessoal e alterar a tradicional função da escola, na qual a burocratização era a razão de ser da instituição educacional. Desse modo, os aspectos pedagógico, administrativo e político constituem dimensões da escola que devem ser integradas para a promoção da emancipação humana:

No momento presente, em que as realidades das instituições educacionais, de um lado, e da sociedade, de outro, apresentam acentuadas limitações de ordem cultural, política, estrutural e programática, em vista das quais os modelos centralizadores e a racionalidade técnica demonstram o esgotamento de suas capacidades, novos referenciais são exigidos como condição para que a gestão assuma a relevância e a efetividade que a sociedade confere à educação e à escola. (PAZETO & WITTMANN, p. 262, 1991)

A partir do exposto, vemos que atribuem à escola a função de superar a crise social. Nesse sentido, os autores advogam que é necessário superar a racionalidade técnica rumo à formação do cidadão. Sendo assim, vemos que a gestão democrática, mais uma vez, é concebida sem levar em conta a realidade objetiva que a produziu, ou seja, os movimentos sociais da década de 1980, que buscavam garantir direitos sociais frente à ditadura militar e a ausência de políticas públicas, revendo a função administrativa e político do Estado e, nesse sentido, promovendo a participação dos indivíduos em colegiados. Contudo, como ressaltamos no capítulo anterior, essa estratégia não promove a emancipação humana, pois não altera as bases das relações na produção capitalista, mas pode levar à emancipação política, pois o cidadão seria aquele indivíduo que sabe participar da vida civil, já que aprendeu os conhecimentos acumulados pela humanidade, podendo alterar as decisões administrativas/políticas do Estado.

Então, é interessante observarmos a tendência nas pesquisas sobre a gestão da escola apresentadas nesse texto, na qual a instituição escolar aparece como um elemento isolado, apartado dos sistemas de ensino, embora seja parte integrante dos níveis municipais, estaduais e federais, sofrendo ingerências administrativas, pedagógicas e financeiras dos mesmos. Nesse sentido, não encontramos nenhuma pesquisa referenciadas por Pazeto & Wittmann (2001) que destaque a influência dos vários níveis dos sistemas na gestão da escola, embora a categoria “gestão da escola” tenha apresentado maior porcentagem nas pesquisas. Ao mesmo tempo, os autores atribuem um grande valor à gestão escolar, enquanto um modelo

administrativo que poderá superar as contradições da instituição escolar pública por meio da democratização das relações e da autonomia.

2.1.7 Estado da arte: gestão, autonomia da escola e órgãos colegiados

Esse artigo analisa as pesquisas na década de 2000 e trata especificamente da Gestão, Autonomia da Escola e Órgãos Colegiados⁹, baseados em teses, dissertações, artigos¹⁰, além de Anais¹¹. Segundo Martins e Silva (2011), os estudos foram realizados de 2000 a 2008 e revelaram algumas fragilidades, pois muitas vezes as condições dos programas de pós-graduação não contam com financiamento para produzirem as dissertações e teses (84%) e as pesquisas são custeadas por meio de bolsas individuais das agências de fomento e também das Secretarias de Educação¹².

⁹ Esse artigo baseou-se em 753 fontes documentais divididos, distribuídos durante 2000 a 2008 em: teses e dissertações da Capes; artigos de periódicos da área de Ciências Humanas e Sociais classificados pelo Qualis/Capes, bem como em anais científicos das reuniões da Anpae e dos eventos promovidos pela Anped. Os dados foram organizados tendo como referência o programa *Winisis* (UNESCO), baseando-se nas seguintes palavras: gestão; gestão escolar; gestão democrática; direção de escola; administração escolar; autonomia; autonomia escolar; financiamento escolar; projeto pedagógico; projeto político-pedagógico; conselhos escolares; participação dos pais.

¹⁰ Foram catalogados 406 trabalhos, dos quais foram utilizados os resumos; já os artigos foram selecionados a partir dos periódicos classificados pelo Qualis/Capes A1, A2, B1, e B2. Foram consultados 107 títulos de periódicos do Brasil e selecionados 45 nas áreas da Educação, Administração Pública, Ciências Sociais e Políticas e da Comunicação. A consulta aos textos dos periódicos foi integral, incluindo os sumários. A partir disso, foram coletados os artigos e realizou-se a leitura e a análise dos mesmos. Dentre os periódicos em bases eletrônicas constaram dessa pesquisa: Scientific Electronic Library On-Line – Scielo; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/Ministério da Ciência e Tecnologia – IBICT/MCT8; Centro de Recursos Documentais e Informáticos da Organização dos Estados Ibero-americanos – Credi/OEI9; Bibliografia Brasileira de Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – BBE/Inep10; periódicos impressos do acervo das bibliotecas da Fundação Carlos Chagas, das Faculdades de Educação da Universidade de São Paulo – USP –, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

¹¹ Os Anais foram obtidos por meio dos textos dos Simpósios da Anpae dos anos de 2001, 2005 e 2007, a partir de CD-ROM. Os textos das reuniões da Anped concentraram-se no Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional, nos quais os temas foram tratados da 23^a à 31^a reunião.

¹² Alguns trabalhos não contavam com resumo, área de conhecimento, palavras-chave e paginação, como vem se revelando em vários Estados da Arte. Além disso, como também se evidenciou em outros Estados da Arte; a região Sudeste predominou em números e porcentagem dos trabalhos com 47% das pesquisas, seguida da região sul com 180 trabalhos (24%), nos quais predominaram os Anais. A região Nordeste apresentou 14% dos trabalhos, concentrando teses e dissertações. As abordagens metodológicas utilizadas foram basicamente qualitativas com ênfase nos Estudos de Caso. Também se observou que técnicas de pesquisa foram confundidas com as metodologias, além de haver diferentes metodologias adotadas em um mesmo estudo e técnicas variadas, aplicadas em diversos atores da escola sem nenhuma justificativa.

A partir das fontes, foram organizadas quatro (04) categorias: Espaços e Canais de Participação Intraescolar¹³; Relações e Práticas Intraescolares¹⁴; Políticas, Programas e Projetos Governamentais e não Governamentais¹⁵ e Teorias e Conceitos¹⁶.

A tabela abaixo revela como essas categorias se configuraram nessa pesquisa, segundo o tipo de fonte documental entre 2000 a 2008:

Categorias de análise	Teses e dissertações	Artigos	Anais	Total
1-espços e canais de participação intraescolar	15 15%	59 7%	11 8%	85 11%
2-relações e práticas intraescolares	57 43%	174 26%	79 61%	310 41%
3-políticas, programas e projetos governamentais e não governamentais	126 40%	161 58%	34 26%	321 43%
4- teorias e conceitos	19 3%	12 9%	6 5%	37 5%
TOTAL	217 100%	406 100%	130 100%	753 100%

Martins e Silva (2011)

¹³ Dedicaram-se a investigar os órgãos colegiados como as APMs, Conselhos de Escola, Conselhos de Classe e Gremio Estudantil.

¹⁴ Analisam os processos interativos dentro das instituições de ensino, enfatizando a concepção dos atores na construção do PPP, planejamento escolar, processos de gestão como o uso das avaliações institucionais, autonomia escolar, conflitos administrativos e pedagógicos, clima organizacional, qualidade de ensino nos quesitos sucesso e evasão escolar, gestão democrática, processos de decisórios, concepções e estratégias de comunicação.

¹⁵ São pesquisas sobre políticas educacionais que discutem formas de provimento do cargo de diretor de escola; geração, controle e descentralização de recursos; PDDE; FUNDEF; PDE; programas do FNDE; apoiados com financiamento do Banco Mundial - BM; Programa de Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais - PDRF; a relação custo-aluno e o custo indireto da educação; correção do fluxo dos sistemas/ciclos/progressão escolar; escola em tempo integral; escola fundamental de nove anos; e o Projeto de Adequação dos Prédios Escolares - Pape -; o Programa de Apoio às Inovações Educacionais - Paie -; educação inclusiva; relação entre escola e demais conselhos da sociedade civil; formação e capacitação de gestores (propostas/programas/cursos de formação inicial e/ou continuada; propostas curriculares); parcerias com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips; parceria escola-empresa; voluntariado; parcerias com ONGs; cooperativas de ensino; análise do conjunto legal e normativo; análise de contexto político; processos de descentralização, municipalização e reformas de ensino; reflexos da política macroeconômica nas reformas da educação; análise de pressupostos que embasam as políticas educacionais (qualidade; responsabilização da gestão); opiniões e representações de dirigentes de sistemas de ensino sobre a avaliação institucional; participação da comunidade na avaliação institucional; fatores associados ao desempenho escolar; perfis de gestão com base em modelos de avaliação

¹⁶ Tratam-se de pesquisas argumentativas sobre participação, autonomia, administração, modelos de gestão e da função social da escola; influencias das ciências humanas e sociais para a gestão educacional; concepções de formação do gestor e Estados da Arte.

Nesse sentido, nota-se que as categorias 2 e 4 destacaram-se nas pesquisas com o maior número de trabalhos, 41% (categoria 2) e 43% (categoria 4). As fontes documentais compuseram todas as categorias, mas os artigos periódicos incidiram na categoria 4 com 58%. Nesses textos, os autores notaram que a discussão predominante se deu a partir da análise do contexto político, econômico e social, tanto nacional quanto regional e internacional, revelando a perspectiva conceitual e argumentativa dessas pesquisas em detrimento dos estudos de campo. As fontes utilizadas foram documentos, fontes oficiais, o aparato normativo-legal, diretrizes de governo e implementação de projetos, bem como as orientações das reformas educacionais.

As pesquisas de cunho conceitual e argumentativo centraram-se efetivamente na implementação de políticas públicas de educação. Mas, segundo os autores, atualmente os enfoques adotados são diversos, pois se dividem entre aqueles que são portadores do discurso oficial dos governos ou da realidade das redes de ensino, das instituições escolares e de seus profissionais e também evidenciam em que medida as práticas dos profissionais alteram os objetivos e a implementação das políticas educacionais.

Segundo Martins & Silva (2011), as investigações que partem da análise do cenário político e econômico nacional, regional, local ou mesmo internacional, buscam discutir a agenda governamental para a educação e são determinantes para se efetivar um campo crítico e teórico para se analisar as diretrizes, reformas, programas e a legislação educacional, de modo geral. Sendo assim, em alguns momentos influenciam as reformas de ensino de alguns governos, mas também atuam como referencial teórico para analisar as políticas regionais e locais, bem como suas diretrizes, projetos e programas.

Antes da década de 1970, no período pós Segunda Guerra Mundial, a teoria do capital humano, por exemplo, orientava as pesquisas na área de política educacional no Brasil. Esse enfoque embasou a concepção racionalista e ao mesmo tempo utópica que guiavam tais investigações, já que se acreditava que a implementação das políticas se daria de modo linear, no qual as ações e programas de governo se efetivariam nas escolas da maneira como tinham sido formulados pelos governos.

A partir da década de 1990, há uma reação à concepção idealista nas políticas educacionais, de modo que surgiu um pessimismo com relação aos posicionamentos políticos dos governos e também uma visão crítica com relação à função social da educação para a formação de sociedades mais justas e igualitárias. Para Martins & Silva (2011), na década de 1990, as investigações voltam a dar destaque à questão da igualdade e também da equidade

social na implementação das políticas públicas de educação, bem como às práticas democráticas adotadas pelos profissionais nas instituições de ensino.

As perspectivas metodológicas utilizadas e as técnicas de pesquisa permitem a adoção de abordagens diversas nas pesquisas de políticas educacionais, pois são provenientes do campo das ciências sociais e humanas, nas quais os procedimentos de campo próprios da Antropologia e/ou da Sociologia foram adotados: estudos de caso, dinâmicas de grupo e grupos focais, entrevistas semiestruturadas, observações participantes e etc. Segundo Martins & Silva (2010), tais procedimentos foram utilizados na análise de políticas educacionais juntamente com leis e documentos oficiais, evidenciando a perspectiva qualitativa nas pesquisas que fundamentaram esse artigo.

As pesquisas com amostras quantitativas sobre gestão e autonomia escolar são menos recorrentes nas investigações selecionados por Martins & Silva (2010), bem como os estudos longitudinais. Nesse sentido, predominaram pesquisas sobre programas de governo em um tempo delimitado ou mesmo nas formulações de políticas públicas educacionais pontuais, que se focam nos pressupostos político-ideológicos governamentais, já que muitas vezes esses são os órgãos de fomento. Essa tendência foi analisada pelos autores, considerando as condições de pesquisas em que estão submetidos os orientandos dos programas de pós-graduação, já que 84% dos trabalhos de dissertação e teses foram realizados sem financiamento ou concessão de bolsas. Sendo assim, verificamos que há um controle de alguns governos com relação aos resultados das pesquisas, já que as investigações podem ser utilizadas como marketing político, aproximando a agenda de governo da agenda das pesquisas sobre políticas públicas.

Nesse sentido, as pesquisas da categoria dois (2) denominada “Relações e práticas intraescolares” confundiram-se muitas vezes com a categoria 3 denominada “Políticas, programas e projetos governamentais e não governamentais”, pois além das metodologias, os procedimentos de pesquisa e os referenciais teóricos são elaborados de modo difuso e não apresentam um conteúdo que evidencie como determinada política de governo afeta as redes escolares. Além disso, apresentam de forma genérica a gestão e organização do espaço escolar e a relação entre direção, professores, coordenação pedagógica, alunos, funcionários, famílias e comunidade escolar.

Também é importante destacarmos a baixa incidência de pesquisas sobre os órgãos colegiados (apenas 85), como o conselho de escola, enquanto os principais mecanismos de participação da comunidade escolar. Nesse sentido, as pesquisas resumiram-se a verificar que os colegiados não conferiram práticas democráticas no âmbito escolar, pois são manipulados

por interessem variados, porém as pesquisas detalharam como se deu esse processo político. (MARTINS & SILVA, 2011). Sendo assim, acreditamos haver um reflexo nas investigações, com relação a pouca importância atribuída aos colegiados escolares a partir do contexto da política neoliberal, que reduz as participações ao consumo e a sociabilidade do mercado. Então, a participação da comunidade escolar tende a se resumir às contribuições financeiras e participação em eventos para arrecadar verbas, como já destacamos anteriormente.

Martins & Silva (2011) destacam algumas evidências nas pesquisas: de modo geral, as pesquisas apresentaram um discurso homogêneo, coincidindo abordagens, termos, conceitos e perspectivas de análise que não permitiram conceituar, por exemplo, “autonomia”, pois, muitas vezes não era tratada “... como categoria de análise, mas antes como objeto empírico de simples verificação” (p. 242). Já os termos “projeto pedagógico” e “planejamento educacional” referiam-se a um mesmo objeto. Muitas vezes, confundiu-se o tema com o próprio objeto, como no caso do termo “gestão democrática”, buscando verificar a aplicabilidade dos conceitos nas instituições de ensino, revelando “... um ajuizamento de valor com base na concepção...” (MARTINS & SILVA (2011), p. 242.) que o pesquisador tinha sobre o objeto em questão, pois “... ainda perduram os usos das teorias como peças de encaixe para sustentação de pontos de vista que não encontram respaldo na realidade das redes de escolas.” (MARTINS & SILVA (2011), p. 242). Sendo assim, de forma recorrente, o termo “gestão democrática” aparece como autoexplicativo ou mesmo como *slogan* educacional nas pesquisas, por se constituir ideologicamente em um objeto de discurso com valor social e midiático, mais que um objeto de investigação empírica. Nesse sentido, as análises reduziram a gestão democrática a termos como “eleição de diretores escolares”, “participação da comunidade”, “participação de alunos” ou “estabelecimento de relações horizontais na escolar”, dentre outros, revelando a fragmentação ou a redução da gestão democrática à aplicação de mecanismos ou a generosidade de suas características.

Também é importante apontarmos que as análises sobre gestão democrática não relacionaram os dados objetivos da realidade escolar com os efeitos que se espera da gestão democrática na unidade escolar. Nesse sentido, alguns dados que a escola documenta deveriam ser articulados com a finalidade última apontada pela gestão democrática, que seria melhorar a aprendizagem dos alunos. Sendo assim, o desempenho em avaliações, o fluxo escolar, as características socioeconômicas de alunos e suas famílias, dentre outros, não apareceram enquanto elementos investigados, embora as pesquisas tenham se focado no ambiente escolar. Isso pode estar relacionado à adoção de teorias gerias, advindas das ciências

sociais, que por simples modismo acadêmico foram importados sem a devida crítica e são utilizadas para explicar a concentricidade da categoria em questão.

A partir do exposto, consideramos que a gestão democrática adquiriu contornos essencialmente políticos nas investigações apuradas nesse artigo sobre o estado da arte da questão, já que a realidade econômica e social pouco foi considerada para as pesquisas levantadas pelos autores. Sendo assim, as pesquisas centraram-se na ação prática que se configurou no âmbito escolar, a partir das políticas governamentais concretizadas em programas e projetos no contexto escolar. Dessa maneira, houve um distanciamento ou uma aproximação indevida dos estudos sobre a gestão democrática, já que as pesquisas se fecharam na verificação prática dos resultados das políticas governamentais ou reduziram a categoria verificando partes que a compõe, como conselhos escolares, eleição de diretores ou as relações de poder intraescolares, fragmentando a categoria. Então, acreditamos que ainda permanece uma visão idealizada sobre a gestão democrática, já que, em várias pesquisas, os pesquisadores buscaram justificar suas crenças ou juízos de valor sobre a categoria, buscando teorias gerais para explicá-las, em nome da igualdade e equidade. Além disso, alguns resultados das pesquisas foram tendencialmente influenciados pela própria política de governo que estava em investigação. Nesse sentido, a instituição pesquisada é que financiou a investigação, revelando as dificuldades para de fato se compreender como o objeto foi apreendido pelos membros das comunidades escolares investigadas, já que a crença na implementação de programas e projetos parece ainda induzir os idealizadores das políticas públicas.

2.1.8 A Democracia Participativa na Área de Conhecimento do Modelo de Gestão Democrática Escolar: tendências, limites e questões

Esse artigo é o último que analisaremos nesse capítulo. O texto foi publicado pela ANPAE, no XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, em maio de 2013. Seus autores, Cruz Neto & Prado (2013), basearam-se em 267 resumos das pesquisas entre dissertações e teses disponíveis na Capes, compreendendo o período de 2000 a 2009¹⁷. O mapeamento centrou-se na gestão democrática e especificamente na participação democrática na escola. A justificativa para tal enfoque vem da existência de uma política educacional no Brasil que sustenta a gestão democrática da organização escolar, mas na prática esse conhecimento não tem sido “... materializado nos processos de participação

¹⁷ As pesquisas sobre gestão democrática concentraram-se no Sudeste do Brasil com um crescimento na Região Nordeste.

escolar ou, quando se materializa, tem sido operacionalizado numa lógica formal e de consenso.” (CRUZ NETO & PRADO, 2013, p. 01). Nesse sentido, o estudo tem como objetivo conhecer as tendências, limites e problemáticas levantadas pelas pesquisas supracitadas com relação à democracia participativa escolar.

Segundo Cruz Neto & Prado (2013), o cenário econômico, político e social das décadas de 1970 e 1980 levou à manifestação dos movimentos sociais. Sendo assim, a redemocratização do país torna-se discurso oficial devido à organização da sociedade civil, corroborando as análises anteriores sobre o surgimento da gestão democrática.

Os anseios das massas e o tema da gestão democrática são institucionalizados pela Constituição Federal de 1988, LDBEN 9394/96 e a implementação de políticas educacionais por meio de outras leis educacionais. Enquanto isso, na academia são produzidos trabalhos analíticos sobre o processo de democratização em Associações (ANPEd e ANPAE) e demais agências.¹⁸

Durante o levantamento, os pesquisadores utilizaram palavras-chave no banco de dados da Capes: gestão democrática escolar e gestão escolar. A partir delas, constaram a existência de dois campos relacionados: a) a formulação de políticas de gestão da educação no Brasil; b) práticas participativas dos sujeitos nas escolas.

Baseando-se em autores recorrentes nas pesquisas como Bastos (2002); Hora (1994); Luck (2006); Paro (1997) e Spósito (2002) e nos termos utilizados, os autores organizaram três campos que foram discutidos com relação à gestão democrática: princípios, estratégias e mecanismos.

Princípios	Estratégias	Mecanismos
*Autonomia da (na) escola *Participação da (na) escola *Descentralização da (na) escola	*Eleição diretor (gestão) escolar *Eleição conselheiro escolar (eleição conselho escolar) *Planejamento educacional (planejamento escolar - Projeto político pedagógico)	*Grêmios estudantis *Assembleia geral *Conselho escolar *Conselho de classe *Associação de pais e mestres na escola

Fonte: Cruz Neto e Prado (2013)

Os três campos tratam respectivamente do âmbito filosófico (princípios), político (nas relações sociais e as estratégias, pois oportunizam a efetivação dos princípios filosóficos)

¹⁸ Os programas de pós-graduação *stricto sensu* em Educação continuam concentrando as pesquisas sobre a categoria.

e pedagógico (por meio dos mecanismos e das experiências proporcionadas aos atores do contexto escolar).

Quantitativamente, os temas tratados foram variados, revelando que a participação foi o que mais se destacou no processo de gestão democrática escolar, tanto com relação aos mecanismos de participação (conselhos escolares) ou a partir das estratégias (planejamento e o Projeto Político-pedagógico), como podemos observar na tabela abaixo.

Assuntos das pesquisas sobre gestão democrática

Temas	Número de pesquisas
Assembleia geral	0
Associação de pais e mestres	0
Eleições de conselheiros	0
Temas variados e sem especificidade	3
Conselho de classe	4
Grêmios estudantis	5
Estudos teóricos e legislação da gestão democrática	6
Políticas de governo	7
Atuação do gestor	8
Eleições de gestores	8
Descentralização	10
Autonomia da escola	22
Conselho escolar	38
Planejamento (participativo) PPP	64
Participação (práticas participativas e dificuldades)	92

Fonte: Cruz Neto e Prado (2013)

A questão da participação corrobora a pesquisa de Wittmann & Gracindo (2001) apresentada nesse capítulo, na qual participação e democratização da escola aparecem incidentalmente nas pesquisas de doutorado e nas dissertações. Também é importante considerarmos as palavras-chaves mais encontradas nos trabalhos, revelando a tendência dos termos gestão democrática, participação e projeto político-pedagógico como os que mais se destacaram na tabela abaixo:

Palavras-chave	Número de pesquisas
Descentralização	11
Dirigentes escolares	16
Construção (coletiva)	18
Organização escolar	19
Gestão descentralizada	20
Gestão escolar	22
Democracia (local) (participativa)	26
Gestão da escola (gestão educacional)	36
Conselho escolar (Conselho de escola)	37
Autonomia (financeira) (cidadã) (escolar)	42
Projeto político-pedagógico	43
Participação (escolar) (da comunidade)	46
Gestão Democrática	48

Fonte: Cruz Neto e Prado (2013)

Com relação aos dados quantitativos, observamos que os temas e assuntos são variados, assim como a pesquisa de Wittman & Gracindo (2001) apresentam.

Os dados qualitativos apontados por Cruz Neto & Prado (2013) revelam as seguintes tendências das pesquisas sobre gestão democrática: a) a participação surge em grande medida como tema relevante nas pesquisas sobre gestão democrática escolar; b) os sujeitos que apareceram com mais frequência nas pesquisas foram os pais, seguidos dos professores e dos alunos; c) práticas democráticas nos espaços escolares reduzem-se à democracia representativa, decretada e guiada no limite pelas leis e políticas públicas educacionais; d) a participação do/no conselho escolar restringe-se a uma participação passiva com o objetivo central de viabilizar o gerenciamento das verbas públicas; e) os sentidos atribuídos pelos pesquisadores ao conselho escolar dividem-se entre aqueles que o classifica como instrumento de opressão e tutela, uma organização que propicia a democratização das relações na escola e, outra vertente, com baixa incidência, acredita ser o conselho um espaço de conflito e disputa próprio do jogo democrático, buscando sua identidade; f) algumas pesquisas apontam a perspectiva da gestão democrática direta e deliberativa presente em algumas investigações sobre as escolas rurais do MST; g) os modelos de gestão democrática presentes nas pesquisas tem um caráter fortemente normativo, os quais devem se basear no consenso; na defesa da autoridade dos profissionais docentes e em colegiados organizados em um modelo de representatividade formal ou mesmo de ‘democracia decretada e minimalista’.

A partir das considerações, acreditamos que a gestão democrática brasileira possui uma contradição interna insuperável, pois foi instituída e não reivindicada pela população de modo geral. Assim, embora os movimentos sociais, e no caso específico, dos professores,

tenham reivindicado a gestão democrática da educação, a sociedade civil, que não é homogênea, não participou desse processo ativamente. Sendo assim, a comunidade escolar não atribui o mesmo sentido à gestão democrática que as associações de professores que atuavam na década de 1980, principalmente nas capitais do país. Nesse sentido, todos os princípios (autonomia, participação e descentralização), as estratégias (eleição de diretor, eleição de conselheiro escolar, planejamento educacional) e os mecanismos (grêmio estudantil, assembleia geral, conselho escolar, conselho de classe, Associação de pais e mestres) precisam ser atualizados no cotidiano escolar, por meio da atuação dos gestores, principalmente. Contudo, a maioria deles não conhece os percursos do processo reivindicatório e não atribuem à gestão democrática o mesmo sentido que originou seu processo de institucionalização. Por isso, nem mesmo as leis conseguiram efetivar o processo da democracia representativa. Nesse sentido, a participação das famílias na escola por meio do Conselho Escolar, torna-se uma estratégia dos gestores e professores para ratificar suas decisões e principalmente responsabilizar a todos pelos custos educativos dos estudantes.

2.2 Algumas delimitações sobre Gestão Escolar e Gestão Democrática apontadas nos artigos sobre Estado da Arte

A partir dos textos analisados, podemos observar como o conceito de gestão escolar democrática foi configurando-se ao longo das pesquisas, considerando, muitas vezes, que a democratização da gestão escolar apontou temas e subtemas, delineando a categoria. Nesse sentido, vale ressaltarmos de maneira sintética o que evidenciamos nos Estados da Arte e seus levantamentos bibliográficos.

Analisamos os textos dividindo-os por décadas, mesmo aqueles em que os levantamentos dos textos estenderam-se por mais de uma. Nesse sentido, os temas que mais se destacaram com relação à gestão escolar democrática foram: autonomia, participação na (da) escola, descentralização da (na) escola, direção escolar (eleição de diretor, perfil do diretor com características pedagógicas e de liderança), conselho de escola (eleição de conselheiros), processos e instrumentos de gestão em geral (planejamento educacional – Projeto Político-pedagógico). Outros subtemas também surgiram, revelando os mecanismos da gestão escolar democrática: grêmio estudantil, assembleia geral, conselho escolar, conselho de classe e APM.

Observamos a predominância de pesquisas de caráter qualitativo e empírico, provavelmente para analisar como o processo de transformação da organização do trabalho escolar nos sistemas e nas escolas estava constituindo-se por meio da prática cotidiana. Isso

porque a gestão democrática expressa nas leis e políticas públicas é de ordem pragmática, ou seja, dependem diretamente do contexto social, econômico, político e cultural e da ação dos atores envolvidos. Assim, as pesquisas buscaram do ponto de vista macro conceituar educação e administração, numa tentativa de rever as bases sobre as quais as políticas educacionais estavam assentadas. Então, a partir da revisão do sentido político da educação e da administração, a gestão escolar passa ser o termo mais utilizado.

A apresentação dos artigos e sua organização buscou verificar, dentre outros objetivos, se houveram alterações nas denominações sobre administração e gestão ao longo dessas décadas. Nesse sentido, o termo gestão aparece nas pesquisas em meados da década de 1980, mas em meados da década de 1990, incide com mais frequência nos estudos.

Observamos que conceitos como administração escolar, gestão ou gestão democrática podem atuar como antônimos ou sinônimos. O que nos parece é haver uma adequação da linguagem utilizada nas pesquisas na medida em que os termos são institucionalizados via legislação nas décadas de 1980, na qual os termos gestão escolar e gestão democrática surgem nos debates e fontes dos textos legais como a Constituição Federal de 1988 e depois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Na tentativa de delinear uma conceituação sobre educação e administração escolar, enquanto ciências com bases próprias, as pesquisas buscaram apoio na Sociologia Moderna, Psicologia, Economia, dentre outras áreas. Contudo, acreditamos que as dificuldades de conceituação são próprias da transposição dos modelos da TGA para a administração escolar no Brasil, que se baseou em diferentes escolas de administração de empresas, calcadas em concepções que viam na técnica, na hierarquia e na burocracia a razão de ser da gestão e organização do trabalho escolar. Sendo assim, houve uma universalização da teoria administrativa, já que a abordagem deveria caber em qualquer organização social, o que homogeniza o sentido da administração para todas as outras instituições.

Nesse sentido, acreditamos que a Teoria do Desenvolvimento Organizacional foi transposta para os sistemas de ensino, pois as relações de poder com aparência de horizontalizadas parecem induzir a ingerência dos governos federais e estaduais sobre os municipais. Assim, vemos que o controle sobre o sistema estadual e municipal de ensino foi efetivado com a descentralização das tarefas para as escolas, mas o centro de controle continua nas mãos do governo federal, que por meio de programas definidos, transferem as verbas, levando as escolas a aderirem devido ao fator financeiro e não administrativo e pedagógico, pois a execução das atividades e tarefas dos programas são decididas no âmbito do Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, temos redes funcionando de maneira

concomitante, como é o caso das redes estaduais e municipais, sendo que muitas vezes o Estado acaba determinando alguns procedimentos administrativos para o município, como as avaliações externas, dentre outros. Sendo assim, uma das teorias utilizadas para justificar essa interdependência foi a estruturalista, revelando a predominância da transposição de modelos administrativos das empresas para a escola.

Com relação à gestão dos sistemas e do nível municipal, algumas subcategorias se destacaram: participação, descentralização, municipalização, autonomia, autogestão e políticas educacionais. No caso da descentralização, observou-se um movimento que vinha desde 1930 e que culminou com as legislações atuais que transferem para os municípios a responsabilidade para manter as redes de ensino por meio de um discurso que atribui a essa instância as condições para ser mais democrática, devido à aproximação direta com a comunidade escolar. Contudo, a descentralização traduziu-se transferência de responsabilidades ao se desconcentrar os serviços de ordem burocrática de um nível para o outro, do que propriamente de intenções políticas para promover a autonomia e democracia dos sistemas municipais. Nesse sentido, as discussões em torno da democratização dos sistemas concentraram-se mais nas técnicas administrativas e dimensão pedagógica e menos na dimensão política. Sendo assim, em nome da democratização, a municipalização foi decretada, mesmo algumas pesquisas revelando o limite desse processo devido às condições materiais e humanas serem precárias dos municípios com menos população. Enquanto isso, as decisões políticas continuaram determinadas pelo governo federal, por meio de programas e projetos com objetivos e metas definidos a serem executados pelas unidades de ensino, revelando o modelo da Teoria de Desenvolvimento Organizacional que foi transposto para os sistemas de ensino.

Nesse sentido, os municípios acabaram transferindo para a gestão escolar das unidades de ensino as responsabilidades administrativas, financeiras e pedagógicas, em nome da qualidade de ensino, justificada pela participação da comunidade escolar nos destinos das verbas públicas.

Em todas as áreas em que a administração e/ou a gestão escolar foi pesquisada (sistemas federais, estaduais e municipais e na unidade de ensino) no sentido de verificar os processos democráticos, encontrou-se grande expressão no subtema “ensino fundamental”, no qual o sentido democrático do currículo escolar deve se dar ao oferecer uma formação cidadã. Sendo assim, cidadania tornou-se o mote de vários discursos, pautas de leis e diretrizes curriculares, bem como objeto de pesquisas que buscam desvendar como a gestão escolar está garantindo esse enfoque curricular. Contudo, o conceito de cidadania parece se resumir na

participação dos cidadãos no âmbito escolar, sem alterar a correlação de forças entre a unidade de ensino, o governo e a política educacional.

Na maioria dos trabalhos, há um destaque com relação ao contexto social, revelando a relação intrínseca entre a educação escolar e o projeto de sociedade brasileira que estava em pauta nas décadas destacadas nas análises dos textos e que se concretizaram na legislação de ensino, de modo geral. Contudo, há um excesso de produção científica, apontando um entendimento equivocado da função da gestão escolar, já que as teses e dissertações parecem reproduzir a concepção dos educadores e da escola de que a gestão é razão da escola ou o processo mais importante da unidade escolar, atribuindo à gestão “um fim em si mesma”, em detrimento das atividades educativas. Nesse sentido, essa fragmentação leva ao enfoque tecnicista e burocrático, que acredita poder tornar a unidade escolar mais eficiente para solucionar os problemas de aprendizagem.

Os resultados revelaram que em muitas pesquisas a gestão democrática concebeu um modelo de representatividade normativa e minimalista, que buscou o consenso e evitou o conflito na participação nos conselhos de escola e em outras reuniões coletivas, baseando-se na defesa da autoridade dos professores e no limite das leis. Sendo assim, o discurso da participação da comunidade serviu, muitas vezes, para viabilizar os gastos das verbas públicas destinadas às unidades de ensino (APM) ou para a mesma contribuir voluntariamente para melhorar as condições físicas e financeiras da unidade escolar, por exemplo, revelando uma democracia do tipo representativa e neoliberal. Nesse sentido, algumas pesquisas apontaram haver um processo de “fetichização da gestão democrática”, que abdicou do sentido político das décadas de 1980 e 1990 para se transformar em um *slogan* educacional. Isso pôde ser evidenciado nas próprias pesquisas, já que em várias, os pesquisadores prescreveram como a escola deve proceder para obter uma gestão democrática. Em porcentagem menor, as pesquisas revelaram as condições em que estão submetidas às gestões escolares de algumas unidades ou apresentaram um estudo crítico sobre a gestão democrática. Sendo assim, acreditamos haver um cenário favorável para que a gestão democrática atuasse mais como *slogan* educacional do que como categoria de pesquisa, já que os limites do outorgado influenciaram a produção dos estudos, indicando resultados menos científicos e mais repletos de juízos de valor.

Outro ponto a destacar nas pesquisas é a ênfase da categoria gestão democrática quando se refere às instituições de ensino e menos quando se refere aos sistemas de ensino, de modo geral. Assim, vale ressaltarmos que estamos diante de questões sobre a função social da escola, já que os antigos padrões que priorizavam a instrução para o trabalho não mais

atendem ao esgarçamento das relações sociais cada vez mais difíceis de serem estabelecidas. Sendo assim, nos parece que o tema da gestão democrática e da participação de toda a comunidade seria uma saída para conter os anseios dos grupos sociais ao acesso de direitos sociais negados historicamente. Ao mesmo tempo, a centralização das questões administrativas, financeiras e pedagógicas na unidade escolar promove uma concepção de que a qualidade do ensino, muitas vezes, depende apenas das práticas dos educadores e gestores que compõem o quadro administrativo da instituição e não das políticas públicas educacionais.

A maioria dos artigos destacou a influência do contexto na mudança dos rumos e objetivos das políticas públicas educacionais. Sendo assim, revelando que as concepções sobre as formas de organização dos sistemas e redes de ensino, bem como a instituição escolar são determinadas por paradigmas, que ora se sustentam nas experiências de organização do trabalho das empresas ou do Mercado e outras vezes aproximam-se da ideia de participação social e do sentido político e público da Educação.

Nesse sentido, tivemos uma determinação ideológica do taylorismo e depois da Escola de Relações Humanas até a década de 1970 na organização do trabalho escolar, que perde força em 1980, já que há uma onda das tendências mais críticas e/ou de cunho marxistas. Contudo, em meados da década de 1990, percebe-se a volta de teorias da administração de empresas modernas. Além disso, a apropriação das teorias marxistas de cunho gramscinianos serviu, muitas vezes, para justificar a participação da sociedade civil nas unidades de ensino a partir da responsabilização financeira da instituição e não para reivindicar o aumento dos investimentos e o controle social sobre a distribuição justa das verbas públicas nessa área.

A partir de todas essas considerações, concluímos que as crises sociais, econômicas e políticas do Brasil deflagradas em cada momento histórico levaram toda sociedade a rever a função da escola e, portanto, o modelo de administração escolar de cada período. Nas últimas décadas (após o período dos movimentos sociais clamarem por democracia em todas as esferas da vida social, resultando na Constituição Federal de 1988), observamos um movimento de reestruturação produtiva do capital. Assim, a gestão democrática ganha sentidos diferentes dos proclamados pelos movimentos sociais, já que se vislumbra um tom gerencialista nas políticas educacionais, como as pesquisas revelaram tanto na própria teoria adotada por alguns pesquisadores que organizaram os artigos, quanto na concepção de gestão democrática que predominou nas pesquisas alicerçadas na democracia formal.

Sendo assim, percebemos grandes dificuldades para a gestão democrática retomar os sentidos que lhe foram atribuídos na década de 1980, pois durante as pesquisas a categoria fragmentou-se em análises que ora priorizavam a atuação do diretor, ora do conselho de escola ou de programas e políticas públicas. Nesse sentido, a democracia idealizada pelos gramscinianos nos parece cada vez mais utópica e distante das relações de poder estabelecidas na escola e nos sistemas de ensino, pois houve um embotamento do sentido de democracia que sustentava os movimentos sociais na década de 1980, traduzindo práticas administrativas e discursos próprios do mercado. Sendo assim, a transposição de teorias da administração de empresas continua acontecendo, sustentando a prática da gestão pública e da escola, numa concepção produtivista e gerencialista. Assim, vemos pesquisas que estudam temas próprios do mundo empresarial, manifestadas na linguagem educacional: gestão, liderança, qualidade, dentre outros.

No próximo e último capítulo, aprofundaremos as questões do contexto histórico em que a gestão democrática foi configurada e o processo de institucionalização na legislação educacional, no qual a categoria investigada tornou-se direito social garantido pelo Estado. Assim, evidenciaremos quais os sentidos que a gestão democrática ganhou desde a Constituição Federal de 1988 até a aprovação do Plano Nacional de Educação de 2014, verificando em que medida houve mudanças na concepção da categoria, a partir das disputas para a aprovação das leis e constituição dos documentos. Para tanto, partiremos da reforma do Estado, já que havia um clamor das massas para que essa instituição deixasse de ter uma atuação burocratizada e passasse a garantir os direitos sociais básicos dos indivíduos.

CAPÍTULO III
REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL:
apontamentos sobre a gestão democrática da educação brasileira na legislação e
documentos nacionais.

A gestão democrática da educação foi instituída pela Constituição Federal de 1988, após a mobilização da sociedade civil na década de 1980 em torno da reivindicação de direitos sociais e civis. Naquele cenário brasileiro, havia um movimento para que o Estado garantisse esses direitos e, portanto assumisse administrativamente tarefas, caracterizando-se como modelo próximo do Estado de Bem Estar Social, no qual a sociedade civil também teria um espaço garantido na administração de políticas públicas. Sendo assim, revelava-se a necessidade de mudanças profundas nas bases administrativas do Estado considerada burocrática, centralizadora e ineficiente. Contudo, a mobilização para que o Estado interviesse diretamente na economia para garantir tais direitos chocava-se com a tendência do contexto internacional de cunho neoliberal. (CURY, 2007) Sendo assim, levantamos questões fundantes para esse capítulo: como a gestão democrática da educação pública no Brasil se efetivou diante de um contexto internacional adverso à participação da sociedade civil nos destinos políticos da nação? As modificações administrativas e políticas da estrutura do Estado brasileiro resultaram em que tipo de reforma? Para tanto, apresentaremos algumas análises baseadas na literatura sobre o neoliberalismo e a reforma do Estado, buscando um caminho explicativo para os objetivos das políticas públicas educacionais brasileiras. Em seguida, analisaremos as legislações educacionais brasileiras, nas quais a concepção de gestão democrática foi expressa, buscando evidenciar como ela foi concebida.

O modelo do Estado benfeitor surgiu como resposta à “Grande Depressão”, devido à quebra da Bolsa de Nova York em 1929, e seus reflexos em grande parte dos Estados capitalistas. Mas somente depois da Segunda Guerra, o keynesianismo ganhou expressão nos EUA e na Europa. Nesse sentido, esse modelo de estado buscou não colocar totalmente em risco a sociabilidade advinda do capital, que teve na Segunda Guerra Mundial sua expressão mais brutal.

Os resultados econômicos e políticos da guerra promoveram vários questionamentos sobre o modelo societário até então vigente, levando o Estado capitalista a buscar alternativas de ordem econômica e social para continuar seu processo de expansão. Para isso, a recuperação das economias dos Estados-Nações enfraquecidas pela guerra era uma estratégia a se estabelecer. Ao mesmo tempo, esse modelo de Estado tenta superar o

modelo comunista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que ameaçava a existência do sistema. Sendo assim, configura-se a ideia de um estado forte, que seria o ator principal na organização de todos os setores da economia, o que levaria em tese ao equilíbrio do emprego, da produção e da acumulação de capital, porém sem a estatização da economia. Isso seria possível articulando-se as áreas da economia e administração, com vistas a manter o equilíbrio social.

Assim, o Estado benfeitor passou a garantir serviços e benefícios sociais a toda a população, enquanto o mercado continuava avançando e aumentando suas forças, mas com a regulação estatal em alguns setores. Ao mesmo tempo, os representantes políticos dos trabalhadores tiveram um espaço no Estado para representar sua classe, legitimando-se frente à oferta de emprego para a maioria da população, contando ainda com aumento da renda, além de políticas públicas para saúde, educação, previdência social e outros. (HARVEY, 2012)

Enquanto o Estado Nação se fortalecia por meio da proteção e seguridade da vida social aos seus cidadãos, há o início de uma reorganização do capital por meio da internacionalização da economia, com a criação dos organismos internacionais, que visavam à negociação entre as empresas multinacionais dos Estados-nações. A organização dos Estados nessas agências tinha como objetivo central interligar “... sistemas econômicos cuja ordenação pressupunha a existência de poderes políticos nacionais ou plurinacionais, que tinham a capacidade de exercer ações de regulação macroeconômica. (BRUNO, 1997, p. 17)

Segundo Bendrath & Gomes (2011), o contexto da época ameaçava os antigos padrões baseados na teoria de Adam Smith, sendo a criação do Banco Mundial e o FMI a estratégia para recuperar as economias e retomar o crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura e industrialização, alicerçando o capitalismo em novas bases, após a ameaça de uma recessão econômica global. Essas instituições puderam regular o fluxo financeiro interfacial dos países e ao mesmo expressavam as nações que estabeleceriam hegemonicamente esse processo internacional, já que o presidente do Banco Central era dos Estados Unidos e o do FMI um Europeu.

De acordo com Haddad (2008), com o passar das décadas de 1950 e 1960 os organismos internacionais deixaram de exercer suas tarefas, ou seja, “... auxiliar na reconstrução de desenvolvimento dos países membros no período pós-guerra (...) e supervisionar o sistema monetário internacional e garantir uma estabilidade do sistema cambial, para tornarem-se agências multilaterais do capital financeiro internacional, representando os países com mais poder na economia globalizada.” (p. 07) Assim, solidificou-

se a ideologia capitalista enquanto um sistema mais eficiente, pois garantiu aos países centrais que ganharam a guerra o poderio militar, econômico e científico sob os blocos de países socialistas.

Com o início da Guerra Fria, o Banco Mundial passou a ser o correntista dos países pobres, endividando-se com empréstimos e prazos, possibilitando que o BM influenciasse as políticas econômicas dos países da América do Sul e África, em parceria com o FMI, além de estabelecer a ideologia capitalista e afastar a ameaça das ideias do bloco de países comunistas.

A partir da década de 1960, o BIRD abandona de vez a característica keynesiana de prestar auxílio ao desenvolvimento local e regional dos países pobres e passa a exigir, cada vez mais, daqueles que dependem dos empréstimos um ajustamento em suas políticas econômicas e sociais baseado na teoria monetária neoliberal. (SOARES, 2007)

Nesse sentido, observa-se que o Estado Benfeitor não foi adotado em todos os países nos mesmos moldes, pois em cada Estado-Nação havia uma correlação de forças políticas internas e externas que influenciavam na cobrança de juros dos mais ricos e dos mais pobres, nas relações de produção de trabalho e nas políticas públicas para garantir direitos sociais básicos. Além disso, o Estado Nação dependia das políticas dos organismos multilaterais e da disputa interna de suas classes e das questões étnicas, de credo e gênero, não eliminando a exclusão interna de vários grupos sociais. (HARVEY, 2012)

Na América Latina, esse modelo também não encontrou correlação com os governos ditadores, distanciando o Brasil da situação política, econômica e social de países que realizaram a experiência do Estado Benfeitor, antes da década de 1970, como Alemanha, Itália, França, Estados Unidos e Inglaterra. Assim, embora o Estado brasileiro tenha se constituído como “... financiador da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho”, não promoveu a redistribuição dessa riqueza por meio do pleno emprego, cobrança de impostos dos mais ricos e oferecendo políticas públicas que garantissem os direitos sociais básicos. O contexto da ditadura não contava com sindicatos e partidos fortes que pudessem garantir a implantação desse tipo de Estado. Sendo assim, também acreditamos que as reivindicações da década de 1980, buscavam esse modelo de Estado, já que o Brasil estava muito distante dos patamares de direitos conquistados pelos países centrais.

Após a década de 1970, o papel do Estado Nação irá sofrer alterações, diminuindo cada vez mais a intervenção que exercia baseada no modelo de Bem-Estar Social. Isso devido a uma crise do sistema capitalista que se expressou por meio do colapso da organização do trabalho taylorista e fordista.

O que evidenciamos anteriormente é que, embora tal forma de organização do trabalho já manifestasse suas contradições, promovendo estudos que resultaram na Escola de Relações Humanas, somente nessa década a crise irá se expressar de forma aguda, por conta de alguns fatores: queda da taxa de lucro devido ao aumento do preço da força de trabalho, reduzindo os níveis de produtividade do capital, acentuando a tendência decrescente da taxa de lucro; o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, devido à retração do consumo que se acentuava por conta do desemprego estrutural; hipertrofia da esfera financeira no cenário da internacionalização da economia, por conta da crescente autonomia em comparação com os capitais produtivos, gerando especulação; concentração de capitais responsável pela monopolização das empresas; crise do Estado do Bem Estar Social por conta da crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de diminuição dos gastos públicos, promovendo privatizações, desregulamentações e a flexibilização do processo produtivo, ou seja, da força do de trabalho. (ANTUNES, 2009)

Nesse momento, segundo os neoliberais, os culpados pela crise passaram a ser os sindicatos e o movimento operário, devido a sua reivindicação por salário e a pressão que exerciam sobre o Estado para garantir os gastos públicos com os direitos sociais básicos. Sendo assim, os neoliberais alegavam que a social democracia promoveu o baixo lucro das empresas e, conseqüentemente, a inflação e a crise do mercado.

A solução para a estabilidade econômica seria “... manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.” (p.11) Essas medidas gerariam uma taxa “natural” de desemprego, que enfraqueceriam o poder dos sindicatos. Também era preciso estabelecer reformas fiscais, que na prática significou a redução dos impostos das maiores rendas, medida que também promoveria a desigualdade social. (ANDERSON, 1995) Sendo assim, o Estado deveria atuar de forma mínima de modo a deixar o mercado atuar livremente, constituindo o último como o responsável pela regulação da economia e da vida social.

Durante a década de 1970, as medidas neoliberais foram adotadas com mais ou menos rigor pelos países que centralizavam a economia e na década seguinte governos foram eleitos com programas com características da política neoliberal: Thatcher, na Inglaterra; Reagan, nos Estados Unidos; Kohl, na Alemanha; Schluter, na Dinamarca e etc. É importante destacarmos que no caso da Inglaterra, o governo privatizou várias estatais, enquanto nos Estados Unidos, onde o Estado-de Bem-estar praticamente não existia se comparado ao inglês e ao europeu, a estratégia foi acabar com a Guerra Fria por meio da competição militar.

A partir de 1990, os países que aderiram as políticas das agências internacionais buscaram a um só tempo a estabilização, a liberalização e o pagamento total das dívidas. Para isso, o Estado buscou conter as demandas internas, resultando no corte de financiamentos do setor público e na liberalização da economia, via abolição ou diminuição do controle de preços das mercadorias e da mão-de-obra, ou seja, arrocho salarial (PORTELA FILHO, 1994).

Ideologicamente, esse tipo de reforma, que subtrai direitos públicos como a educação, saúde, cultura e etc., efetiva-se quando o mercado passa a ser o modelo de racionalidade sociopolítica e incorpora a promoção do bem estar republicano, encolhendo o espaço público e ampliando o privado. Nesse contexto, as estratégias para a redução dos gastos públicos com proteção social se dão pelo convencimento da população da necessidade de se impor critérios de eficiência e eficácia nos serviços oferecidos, já que não tem qualidade. Assim, o setor privado aparece como o único capaz de oferecer qualidade em oposição à gestão estatal, sendo a privatização a medida de ajuste a ser tomada. (OLIVEIRA, 2006)

A contradição a esse movimento ocorreu quando no início desse século a política neoliberal deflagrou a crise econômica de grandes empresas, dos Estados Unidos e de outros países centrais. Diante do colapso, buscou-se o socorro financeiro do Estado, que segundo os ditames da teoria neoliberal não deveria intervir nas regras econômicas, mas aplicou bilhões de dólares nos sistemas financeiros.

No início da década de 1980, nos países europeus, a política neoliberal foi hibridizada aproximando-se da política socialdemocrata, mas nessa década o poder do mercado financeiro internacional, representado pelas grandes agências, levaram esses governos a aplicarem de forma ortodoxa a política neoliberal, de modo que no final da década a taxa de desemprego havia subido de forma considerável. Também se faz mister destacarmos que governos com bandeira socialdemocrata venceram as eleições na Europa, Austrália e Nova Zelândia, mas todos sucumbiram ao neoliberalismo radical. Apenas a Suécia, a Austrália e o Japão não aderiram à ideologia neoliberal nessa época.

Os resultados das políticas neoliberais implementadas nos países da OCDE confirmaram as teses neoliberais, já que a partir das medidas adotadas pela teoria neoliberal a inflação foi controlada, os lucros das empresas foram recuperados, a taxa de desemprego duplicou, a tributação dos salários mais altos caiu e os valores das bolsas chegaram a aumentar quatro vezes mais que os salários. Porém, o crescimento do capital em nível mundial não se recuperou ao compararmos com os anos de ouro.

O principal motivo para que o capital não se recuperasse é atribuído ao próprio neoliberalismo, fato que concordamos, pois sua política promoveu uma desregulamentação financeira que incentivou mais a especulação do que a produção e o comércio em si, deflagrando “... uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais.” (ANDERSON, 1995, p. 16) Por outro lado, nos países da OCDE, algumas características do Estado de Bem-Estar permaneceram já que os governos mantiveram os gastos com o auxílio desemprego. Como esse cresceu, os gastos públicos foram enormes, bem como com o aumento da população de aposentados, levando esses países a uma dívida pública de grandes proporções.

No início da década de 1990, o capitalismo apresenta nova recessão e a taxa de desemprego alcançava 38% nos países da OCDE. Contudo, a ideologia neoliberal ganhou fôlego, embora manifestasse contradições, já que o fim da União Soviética (1989-1991) representou a vitória do capitalismo do tipo neoliberal sobre o comunismo.

Nos países do leste europeu, o neoliberalismo de Reagan e Thatcher foi adotado de modo ortodoxo por meio de privatizações e todas as outras medidas monetárias, desconsiderando as expectativas dos trotskistas com a consolidação da burguesia.

Em seguida, a América Latina também passou a adotar as políticas neoliberais. Todavia, segundo Anderson (1995), foi na ditadura chilena de Augusto Pinochet, na década de 1970, que a América fez sua primeira experiência neoliberal de inspiração norte-americana.

Na América Latina, as agências financiadoras disseminaram as orientações neoliberais, renegociando as dívidas e prescrevendo políticas com o teor do Consenso de Washington. Para Bresser Pereira (2003), as análises de Washington indicam que as causas da crise latino-americana eram duas: 1) o crescimento do Estado devido à regulação do mercado e o protecionismo, bem como a existência de empresas estatais ineficientes; 2) o populismo econômico, que promoveu o descontrole do déficit público dos salários no setor público e privado. (BRESSER PEREIRA, 2003, p. 249) Contudo, segundo Lima (2007), o déficit público ocorreu, em grande parte, devido ao volume da dívida externa e ao financiamento do setor privado “que funciona como alavanca da reprodução do capital, e não só da produção de bens sociais públicos, como é sistematicamente lembrado pelos neoliberais” (LIMA, 2007, p.29).

De acordo com Soares (2000), a adoção de políticas neoliberalizantes na América Latina se deu a partir de um ajuste estrutural da economia: medidas para reduzir a inflação, o

déficit fiscal e adotar uma nova política cambial. Porém, todas essas medidas não se efetivariam sem a diminuição de uma política que restringisse o gasto público e elevasse os juros. Também era necessário diminuir as regulações do Estado, ampliando os serviços para o setor privado, liberalizando o comércio exterior combinado com o aumento das exportações, ou seja, propondo outro modelo de gestão pública.

De modo geral, podemos verificar que a força da teoria neoliberal reside em sua capacidade ideológica de instalar outra lógica de sociedade, diferente do período do Estado benfeitor, na qual a mesma se converte na soma dos indivíduos, característica do próprio liberalismo em seus primórdios. Sendo assim, acreditamos que todas as formas de solidariedade são reduzidas ao individualismo e a responsabilidade individual, a propriedade privada e a família. É nesse contexto que a liberdade individual é distorcida, já que os ideólogos do neoliberalismo a elevam em seu extremo, a ponto de classificá-la entre liberdade boa e liberdade ruim.

Nesse contexto, haveria a ‘liberdade boa’ que seria a oferecida pelo neoliberalismo, no qual o indivíduo pode optar pela consciência, expressão, reunião, associação e até de escolher o emprego, independentemente de suas condições sociais e econômicas. E, uma liberdade ruim, pois como não existe nação sem algum tipo de regulação social, o mercado é aquele que mais proporciona a liberdade individual, sendo a ação dos Estados nociva, pois regula as opções individuais de forma autoritária, seja em qualquer forma que o mesmo se expresse. (HARVEY, 2012)

Segundo análises de Soares (2000), das quais acreditamos explicar as consequências da política neoliberal, nos países periféricos as dívidas internas e externas aumentaram; as desigualdades sócias, fruto da distribuição de renda desigual, aumentou a distância entre ricos e pobres; os serviços públicos (educação, saúde, previdência social) foram ‘sucateados’; enquanto o desemprego e a estagnação econômica tornaram-se permanentes. Isso porque, a integração das economias de vários países por meio de política neoliberais globalizadas não permitiu que essas pudessem participar desse processo com as mesmas condições sociais e econômicas, reproduzindo as desigualdades sociais em dimensões planetárias.

Esse processo legitimou-se devido à alteração da divisão do trabalho que foi internacionalizada e passou a depender diretamente dos Estados-nação, mas de setores da economia. Sendo assim, acentuam-se as escalas e diferenças de condições sociais e econômicas numa mesma nação e entre elas, fenômeno que sempre ocorreu nas economias

nacionais e internacionais, mas que atualmente não depende mais diretamente das políticas governamentais para serem alteradas. (BRUNO, 1997)

Esse contexto alterou de forma drástica as bases sob as quais o poder atuava quando os Estados-nações representavam a força política, econômica e social responsável pelas negociações entre as empresas internacionais nos idos de 1980, quando a gestão democrática foi concebida por estudiosos e também se traduziu na Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, constatamos que depois da crise de 1990 houve o enfraquecimento dos organismos internacionais, que buscaram não apenas os Estados e governos para atuarem nos espaços nacionais, mas além desses, recorreram principalmente às corporações que atuam no formato transnacional em busca de sua legitimação. Segundo Oliveira & Fonseca & (2005), atualmente o Bando Mundial, Cepal e FMI, agências multilaterais, são os articuladores responsáveis pela interação econômica dos países mais pobres com as políticas dos grandes grupos econômicos.

Nesse sentido, Soares (2000) advoga que algumas medidas de *alívio à pobreza* implantadas pelo BM para tentar amenizar a situação de miséria das populações dos países periféricos, devido ao ajuste neoliberal, foram apenas “... uma tentativa de racionalizar a situação de agravamento geral das situações de pobreza e desamparo social”, mas que não promovem melhorias efetivas em suas condições sociais. (p. 22)

Ao mesmo tempo, os Estados Nações e seus governos competem entre si, oferecendo vantagens para que tais corporações possam adotá-los em seus processos de produção e distribuição de bens e serviços. Além disso, os governos, embora legitimados pelo voto, curvam-se a essas grandes empresas na busca de dinamizarem a economia de seu País ou região. Sendo assim, acreditamos que a disputa econômica da classe dominada, visando ocupar o Estado e diminuir o poder da classe dominante, nesse momento tem dificuldades para se organizar minimamente, visando não perder os direitos básicos que conquistou, já que houve um enfraquecimento dos sindicatos e movimentos sociais que tencionavam a correlação das forças políticas. Então, o Estado continua atuando como o promotor da classe dominante, mas num cenário em que o privado está mais forte e articulado, dificultando a participação dos grupos mais desfavorecidos economicamente pelas políticas públicas.

É nesse cenário que a reforma do Estado brasileiro foi gestada, ou seja, sob à influência da economia externa, que alterou a agenda governamental diante da globalização da economia, na qual o neoliberalismo torna-se o paradigma, alterando os antigos padrões de atuação do Estado e das políticas sociais.

A partir de 1990, o neoliberalismo é adotado como o modelo norteador para as políticas públicas na América Latina, visando aplacar a crise econômica.¹⁹ É importante considerarmos que para os analistas econômicos neoliberais, a crise econômica não era uma crise do sistema capitalista e sim uma crise do Estado de Bem-Estar. Nesse sentido, havia a necessidade de uma reforma administrativa que parecia também ser uma reivindicação do povo brasileiro na década de 1980, que gerou o termo “gestão democrática” da educação.

Nesse contexto, o Ministro de Estado da Administração Federal, Luiz Carlos Bresser Pereira, passa a ser o mentor do Plano Diretor que irá propor uma reforma em todas as áreas do Aparelho do Estado, inclusive da Educação. Segundo Bresser Pereira (1995), além da crise fiscal que se acentuou a partir da segunda metade da década de 1980, e da substituição de importações, que não atendia mais às necessidades econômicas e sociais do Estado, a burocracia era outro fator que concentrava e centralizava funções que não atendiam à modernização do Aparelho do Estado. Para superar a crise, o Estado deveria deixar de controlar a produção e se fixar nos serviços públicos básicos. Sendo assim, a partir de 1995 iniciou-se a Reforma da Gestão Pública, ou reforma gerencial do Estado. Enquanto isso, Estados e municípios iniciavam suas reformas, norteadas pelo ideário de Bresser Pereira, ou seja, construir um Aparelho de Estado “forte e eficiente”. Segundo Bresser Pereira (1995), o modelo burocrático de gestão da administração pública era ineficiente, necessitando de um novo modelo de organização que fosse funcional e se baseasse em outros mecanismos de gestão pública da educação, ou seja, na administração pública gerencial. Nesse sentido, a reforma abarcaria três dimensões:

a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. (BRESSER PEREIRA, 1995, 9. 43)

¹⁹ A partir da década de 1990, os organismos passaram a atuar no sentido de empreender medidas de ajuste economicistas aos países da América Latina e do Caribe, por meio de pacotes de reformas, tendo como lideranças a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM), a Comunidade Europeia (CE), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa de Reformas Educacionais da América Latina e Caribe (PREAL).

A partir da nota, observamos que o Estado deveria centralizar a formulação das políticas públicas e o controle social se efetivaria com a atuação da sociedade civil, por meio de avaliações do processo educativo. Isso promoveria a competição administrativa entre os departamentos e secretarias, que seriam descentralizadas em agências executivas e agências reguladoras autônomas.

Na prática, esse estilo de gestão se traduziu em incentivos para que os serviços fossem terceirizados, já que a arrecadação dos impostos deve ser empregada para a concepção e implementação das políticas públicas, enquanto a execução deve ficar por conta de outras agências de natureza social, mas sem vínculo direto com a máquina pública.

Ao mesmo tempo, implanta-se a ideia de que os serviços privados possuem mais condições intrínsecas de oferecer qualidade ao cliente (usuário). Nesse sentido, houve processos de privatização em vários setores do Estado brasileiro, já que se difundiu o ideário neoliberal de que somente o Mercado poderia oferecer eficiência e eficácia por meio da competitividade. Além da intenção implícita de tornar nosso Mercado interno mais competitivo frente à economia internacional.

Nesse cenário, o discurso da municipalização e autonomia das redes escolares vai de encontro ao clima reivindicatório da década de 1980, no qual a gestão democrática também corroborava aos anseios por uma educação pública de qualidade. Porém, como salienta Gentili & Silva (1994), o discurso da qualidade veio substituir o da democratização, já que a educação não foi tratada como direito público universal, mas sim como um serviço social que cada cidadão passou a ter acesso de acordo com as regras meritocracias do mercado, ou seja, a partir das origens de classe social. Assim, temos redes variadas para atender cada classe social e cada grupo social: escolas públicas, escolas privadas, além daquelas organizações da sociedade civil que complementam os serviços educacionais, como as igrejas, Organizações não Governamentais, dentre outras.

O governo brasileiro rearranjou processos que desobrigaram diretamente o Estado de se responsabilizar pela gestão da educação, transferindo para os municípios e unidades escolares a administração financeira, desregulamentando antigos padrões de controle. Nesse sentido, segundo Bresser Pereira (1997), as universidades, escolas, hospitais, museus, centros de pesquisa científica e tecnologia não podem ser custeados exclusivamente pelo Estado, pois são áreas competitivas “... que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados.” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25)

Nesse contexto, a gestão educacional foi reorganizada numa lógica que busca a mercadorização dos processos, já que a privatização na área educacional não foi efetivada como na telefonia, meios de transporte e outros setores nacionais, buscando “... alinhar a escola à empresa, e os conteúdos ensinados às exigências do mercado” (MAUÉS, 2003, p. 94), privilegiando a competição e os valores mercadológicos.

Assim, o Estado passa a ser o regulador da Educação ou o seu coordenador, já que não é o único responsável por mantê-la. Sendo assim, modifica-se o sentido de serviço público já que há uma “(...) transformação dos serviços não exclusivos de Estado em propriedade pública não estatal e sua declaração como organização social (...)”. Nesse sentido, ocorre aquilo que é denominado como publicitação, ou seja, as entidades estatais prestadoras de serviços, como a educação, são consideradas entidades públicas não estatais. (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 23)

Esse processo se dá quando as ideias em torno da sociedade civil parecem ser um espaço alternativo entre o Estado burocrático e o Mercado e seus ditames exploradores e excludentes, relativizando o Estado enquanto espaço público e o Mercado enquanto espaço do privado. Segundo Wood (2011), a sociedade civil passou a ser uma expressão quase mágica, que serve para se referir a quase todas as formas de ações políticas que buscam a emancipação humana e que não estão ligadas diretamente ao Estado e nem ao Mercado, como é o caso dos sindicatos, igrejas, ONGs, dentre outros.

É interessante observarmos que Bresser Pereira (1995) tece críticas ao modelo neoliberal, o que nos permite interpretar que o seu discurso e suas teorias defendem políticas públicas próximas da democracia-liberal, embora os efeitos sejam neoliberalizantes. De acordo com o texto do Plano Diretor de 1995:

A reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. (PEREIRA, 1995, p.11)

Essa nota é reveladora, pois mostra como a ideia de participação da sociedade civil nas escolas e, portanto, da concepção de gestão democrática foi rearranjada a partir da década de 1990 com a reforma do Estado. Isso porque, a partir da lógica neoliberal, a crise dos sistemas de ensino está instalada devido à ausência de competitividade, que promoveria a eficiência e eficácia. Por isso, o acesso à educação deveria ser um encargo do Estado e da sociedade civil. Assim, as famílias poderiam escolher a educação de seus filhos, contribuindo para a competição do mercado educacional. Contudo, o Estado institucionalizou formas de controle para mensurar e quantificar a aprendizagem e assim, nortear as políticas educacionais

por meio de objetivos e metas, configurando um Estado com características minimalistas, mas forte.

Essa característica de gestão educacional de ‘quase mercado’ passou a nortear as políticas educacionais, combinando o discurso social-liberal com práticas neoliberalizantes. Segundo Afonso (1999), o ‘quase mercado’ pode ser definido como a interpenetração entre Estado e Mercado, de modo a imprimir a lógica competitiva nos serviços educacionais, tendo a competição aliada à regulação.

Para finalizar esse item, é importante destacarmos como esse modelo de descentralização em rede se aproxima do modelo neoclássico ou do Desenvolvimento Organizacional, tratados nos capítulos anteriores, evidenciando que as teorias e práticas da gerência das empresas continuam sendo transpostas para a administração da educação.

Nesse cenário, a gestão democrática da educação ganha novos sentidos e práticas, pois sua concepção gira em torno da eficiência e eficácia, transferindo para a sociedade civil parte dos custos para manter essa proposta. Nesse sentido, a descentralização das verbas parece conceder maior autonomia às escolas, mas as unidades continuam amarradas aos programas e projetos do governo federal, com objetivos definidos por esse centro de comando.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil participa das decisões das políticas públicas, gerenciando verbas quando atuam como terceiro setor na educação ou quando são parte da comunidade escolar e participam do processo avaliativo da unidade escolar, por meio das avaliações externas. Contudo, não decidem a aplicação do montante dos investimentos e nem a maneira como será investido na educação pública. Sendo assim, acreditamos que esse modelo de Estado gerenciador tem como objetivo atender à reestruturação do capital, ampliando o poder do âmbito privado na estrutura estatal e conseqüentemente diminuindo o público, enquanto justifica a participação da sociedade civil.

No próximo item, analisaremos a gestão democrática expressa na legislação educacional nacional, bem como em alguns documentos nacionais e internacionais, visando compreender como se traduziu tal concepção nas políticas públicas educacionais e como a reforma da gestão do Estado foi configurada nos textos e documentos legais.

3.1 A gestão democrática na legislação educacional brasileira e nos documentos oficiais nacionais: as influências dos organismos internacionais nas políticas públicas

A análise da gestão democrática nos documentos oficiais busca compreender os significados que foram atribuídos a tal princípio, que permanece nas legislações educacionais

brasileiras e nos documentos oficiais, e depois é traduzido nas políticas públicas da área educacional. Ao mesmo tempo, observamos os determinantes das orientações produzidas em nível supranacional, principalmente pelos organismos multilaterais na sua relação com o governo brasileiro. Por isso, também analisamos um dos principais documentos do Banco Mundial (“Prioridades e estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial”), norteador das políticas nacionais para a Educação na América Latina e no Brasil, bem como a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, fruto da Conferência Mundial de Educação.

3.1.1 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 representou um avanço político em relação às Constituições anteriores, rezando em seus princípios fundamentais alguns preceitos democráticos formais nunca antes instituídos por uma legislação brasileira.

Como argumenta Adrião e Camargo (2007) havia um “clima” na década de 1980 “... por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado.” (p.63), que se expressava nos movimentos grevistas e populares, o movimento das “Diretas Já”, a luta pela liberdade de organização partidária e etc. Esse cenário contrapunha-se ao caráter centralizador e autoritário que marcou a história do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985).

A discussão sobre a democratização da escola e a gestão democrática tornam-se bandeiras do movimento docente em 1980, que ultrapassam o interior da escola, enfrentando-se as estruturas tradicionais de poder, o Estado, os governos e partidos políticos. Assim, a partir do contexto reivindicatório, a organização do Estado se deu por meio de reformas com princípios democráticos e formais que se expressaram na legislação, que por sua vez revelavam o antagonismo das posições de grupos políticos.

O princípio da gestão democrática é algo inédito em se tratando de um texto da importância da Constituição Federal. O tema da democratização da administração do Estado pode ser notado em vários trechos. Nesse sentido, o Título I, Dos Princípios Fundamentais, determina:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por

meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
(BRASIL, 1988, p. 03)

A partir do destaque acima, com os princípios da principal lei do País, vemos a formalização da democracia liberal, que garante alguns direitos sociais e civis, retraídos nos anos de ditadura militar. Assim, a cidadania aparece após a soberania como um valor da democracia formal, que posteriormente é desdobrado no direito de escolher seu representante, mas no dever de participar diretamente da vida pública, que conforme análises realizadas em itens anteriores desse trabalho, pode ganhar vários significados, como a responsabilização por dividir com o Estado a manutenção dos serviços públicos.

Também nos cabe destacar que o texto constitucional configura a Educação Escolar como direito público subjetivo, trazendo no capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto, em seu artigo 205, o seguinte texto: “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.” Sendo assim, também notamos a coresponsabilidade de cunho neoliberal que adquire o direito à educação, garantido pelo Estado, famílias e sociedade civil, embora pela primeira vez um texto constitucional confira esse direito.

Ainda no artigo 206, temos:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, o texto busca garantir os direitos sociais e civis de liberdade de expressão e concepções de educação, mas permite a coexistência de escolas públicas e

privadas, permitindo que a educação não sejam exclusivamente um direito a ser garantido pelo Estado, mas possa ser explorado pela iniciativa privada.

O princípio da gestão democrática na Constituição Federal aparece restrito ao ensino público, sendo que a lei deverá regulamentá-la. Contudo, tal princípio foi configurado no texto legal a partir do embate entre dois grupos que representavam de um lado os interesses da população, de modo geral, e de outro as escolas privadas e confessionais. Assim, organizou-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública²⁰, para o qual “... formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino.” (ADRIÃO & CAMARGO, 2007). Dessa maneira, o texto final apresentado pelo Fórum à Comissão Constituinte sobre gestão escolar era o seguinte: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade”.

O outro grupo, composto pela FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino) a ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas) e a AEC (Associação de Educação Católica do Brasil)²¹, propunha a participação de maneira resumida, sendo que famílias e educadores poderiam colaborar na direção das escolas e instituições de ensino.

O conceito de gestão democrática do primeiro grupo compôs o anteprojeto da Constituição, mas foi alterado por uma emenda coletiva composta por setores conservadores no momento da votação. Desse modo, o texto terminou restringindo o conceito de gestão democrática: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988), já que o termo “público” ao adjetivar ensino, subtraiu as escolas privadas de adotarem a gestão democrática. Além disso, protelou-se a sua regulamentação a legislações educacionais futuras.

A democratização da educação ganhou força com a reivindicação de eleições diretas para os dirigentes de ensino por meio do voto secreto e ainda com o fim do Conselho Federal de Educação, orientado por tendências privatistas. Nesse contexto, a distribuição dos recursos financeiros também foi disputada entre dois grupos supracitados, de modo que o texto contemplou a educação pública e as demais instituições.

²⁰ O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi composto em 1987 e inicialmente contava com 15 entidades ANDES, ANPEd, ANDE, ANPAE, CPB, CEDES, CGT, CUT, FASUBRA, FENOE, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE.

²¹ A FENEN representava 35 mil estabelecimentos particulares de ensino; a ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas), reunindo 16 universidades católicas e 32 instituições de ensino superior isoladas e pela AEC (Associação de Educação Católica do Brasil), contando com mais de 4.000 escolas de 1º e 2º graus

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Sendo assim, a partir das disputas e embates, concedeu-se à iniciativa privada a atuação na área educacional, o que consideramos uma derrota do FNDEP e um reflexo da política neoliberal, pois com essa concessão as verbas públicas puderam ser redirecionadas para o setor privado, dificultando a universalização do ensino.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

(BRASIL, 1988)

Como podemos observar, a vitória do grupo privatista devido à destinação dos recursos públicos originou-se a partir da alteração do conceito de público, reconstruído durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, já que para a FENEM, a destinação de recursos públicos para as escolas privadas, justificou-se, pois “... sendo estes recursos provenientes de impostos, devem retornar à própria comunidade através de benefícios aos carentes – no caso – bolsas de estudos” (TAVARES, 2003, p. 19). A ABESC e a AEC defendiam que as verbas e recursos também deveriam ser destinados às escolas comunitárias, já que funcionavam sem fins lucrativos. Nesse sentido, haveria três tipos de instituições escolares: as públicas estatais, as escolas públicas não estatais (comunitárias) e as escolas comerciais (particulares).

Sendo assim, acreditamos que se descaracterizou a escola pública enquanto instituição estatal, enfraquecendo a principal emenda popular do Fórum Nacional da Educação, que reivindicava a escola pública, universal, laica e gratuita. Além disso, com a

possibilidade das empresas educacionais atuarem, ampliou-se para o mercado a área educacional, revelando as tendências privatistas do Estado brasileiro. (SOUZA, 2010)

Outros encaminhamentos refletem a desfiguração original da proposta política do FNDEP, pois no texto final da Constituição Federal priorizou-se o Ensino Fundamental em vários artigos, enquanto nível de ensino que deveria ser frequentado gratuitamente e obrigatoriamente por todas as crianças em idade escolar, rompendo com o princípio da universalização da educação em todos os níveis. Nesse sentido, o dever do Estado foi relativizado quando se focalizou e priorizou o Ensino Fundamental em detrimento dos demais, o que posteriormente originou políticas educacionais direcionadas exclusivamente para esse nível de ensino.

Sendo assim, a gestão democrática, que tem como finalidade primeira o acesso universal de crianças, jovens e adultos à educação escolar e processos que garantam a permanência dos estudantes e a melhoria da aprendizagem se vê ameaçada frente ao financiamento público comprometido com o setor privado. Nesse sentido, a cidadania aparece como um valor universal, que deve ser estendido a toda a sociedade civil, o que justificaria a distribuição de recursos às escolas privadas, mas que na prática significa a redução do âmbito público e do povo nas estruturas do Estado.

3.1.2 O Plano Decenal de Educação para Todos

O “Plano Decenal de Educação para Todos”, elaborado na década de 1990, constituiu-se em resposta à “Conferencia Mundial de Educação Para Todos” que aconteceu em Jomtien (Tailândia), em 1990, sendo o Brasil um dos países signatários das deliberações do evento.²²

Ao final da Conferência Mundial, produziu-se um documento que expressou o consenso entre os países participantes, cerca de 155, incluindo 150 ONGs. A “Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, publicada pela UNESCO, representou o esforço dos países envolvidos - pobres e ricos, desenvolvidos e em desenvolvimento - em construir um pacto educativo para superar os problemas econômicos e políticos:

(...) o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes

²² Entre os organizadores e financiadores da Conferencia tínhamos a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Banco Mundial. Vários países participaram, incluindo Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, nos quais as taxas de analfabetismo eram as maiores do mundo.

entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis. A violência: a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio-ambiente.” (UNESCO, 1998, p. 02).

A necessidade de acordar um pacto supranacional revelou, nesse documento e em outros dessa década, que a sociedade moderna e capitalista enfrentava uma nova crise que tomou proporções globais, devido à globalização da economia. Assim, as instituições e organizações modernas, como a escola, devem ser reconfiguradas para atender à nova racionalidade do capital, que exige uma formação voltada para a produtividade e deve ser organizada numa concepção pragmática de conhecimento.

O tom liberal da proposta está presente em vários artigos, pois a preocupação em promover a equidade, qualidade do ensino, com a inclusão de portadores de necessidades especiais, meninas e mulheres, considerando os pobres com o foco das políticas, torna-se um ideal que poderá ser alcançado via educação. Dessa maneira, desconsideram-se as contradições promovidas pelo sistema capitalista e o contexto econômico, político e social.

O conceito de Educação Básica expresso no artigo 5º nesse documento restringiu-se ao Ensino Fundamental, embora não restrinja a educação escolar apenas às crianças com idade entre 07 e 10 anos. Notaremos que essa focalização se enfatizará também em outros documentos, inclusive oficiais, como se deu na Constituição Federal de 1988.

Artigo 5 – Ampliar os Meios e o Raio de Ação da Educação Básica

O principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar é a escola fundamental. A educação fundamental deve ser universal, garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, e levar em consideração a cultura, as necessidades e as possibilidades da comunidade. (UNESCO, 1998, p. 05)

Percebe-se também a presença de orientações para modificar os parâmetros da administração educacional, já que a responsabilidade pela educação escolar é tanto do Estado, da sociedade civil, ou seja, do setor privado, ONGs, e inclusive de outras nações, tendência manifesta na Constituição Federal de 1988.

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. (...) Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica. (UNESCO, 1998, p. 5-6)

Assim, as reformas educacionais dependeriam da reforma do Estado, o que se concretizou com o Plano Diretor e outras orientações citadas anteriormente. Ao mesmo tempo, o documento sinaliza para alianças, ou seja, uma estratégia que depende da administração, mas ao mesmo tempo do indivíduo e da consciência cidadã, já que de maneira implícita esse valor humano precisa ser desenvolvido para que a educação dê um salto de qualidade e promova a articulação entre as funções, departamentos, sistemas e entre os governos nacionais e supranacionais. Sendo assim, essa concepção de administração escolar busca efetivar uma visão de interdependência das funções dentro da organização e das organizações entre si, aproximando-se do modelo ou teoria do Desenvolvimento Organizacional, na qual a crise de sociabilidade do capital pode ser superada com a contribuição subjetiva dos cidadãos e objetiva das instituições.

Em consonância com as orientações da Conferencia Mundial, o Banco Mundial produziu o documento “Prioridades e estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial”, centrando-se também na Educação Básica ao seguir as orientações da Conferencia Mundial, ou seja, também priorizou os investimentos no Ensino Fundamental, deixando à margem a Educação Infantil, o Ensino Médio e a EJA. Além dessa focalização, o BM passou a implementar uma política orgânica para todo o setor educacional e não mais se utilizou de projetos isolados. Sendo assim, passou a incrementar os empréstimos educacionais para todas as regiões do mundo, priorizando a educação das meninas, populações indígenas e minorias raciais. (TORRES, 2007)

Segundo Torres (2007), o BM atua de modo complementar as políticas macroeconômicas dos governos locais, determinadas pelo FMI. Assim, enquanto o último orientava contenção de despesas e ajustes estruturais, o BM sugeriu a focalização dos recursos no ensino fundamental.

Na visão do BM, era necessário realizar uma reforma dos sistemas de ensino, visando melhorar o acesso dos alunos, levando à equidade e a qualidade do ensino. Para tanto, um problema a ser superado pelos países pobres e em desenvolvimento era com relação à gestão educacional, já que a administração se organizava de maneira centralizada, com sistema de informação precário, no qual o pessoal administrativo obtinha poucas informações sobre matrícula, assistência, insumos e custos. Nesse sentido, outra questão era a conduta dos governos federais e estaduais que concentravam suas ações nas negociações com os sindicatos para rever os salários dos professores, currículo e construção de prédios escolares e não na questão do acesso escolar, o que de acordo com o BM levou a uma crise do setor educacional.

Para o BM, essas últimas questões não deveriam ser as prioridades, pois todas elas são difíceis de serem solucionadas e planejadas a curto, médio e longo prazo. Sendo assim, a proposta era destinar os investimentos, concentrando-os em alguns “insumos” que interfeririam diretamente na escolaridade, segundo as pesquisas promovidas pelo BM: número de bibliotecas e livros didáticos; tempo de instrução, distribuídos em dias letivos e no horário diário; formação docente. Então, estimulou-se a formação de professores em serviço, já que esse tipo de formação permite que se ofereçam conhecimentos ao docente referente à matéria da sua área de ensino; a distribuição de livros didáticos confeccionados pelo setor privado, considerado mais preparado para tal, e o aumento do tempo de instrução, estendendo o ano letivo e as atividades da jornada diária das aulas. Em contrapartida, outras questões não foram consideradas essenciais para melhorar a qualidade da educação como as condições pedagógicas e de trabalho (número de alunos por turma e laboratórios de várias áreas do conhecimento), bem como o salário dos professores. Ainda com relação aos prédios escolares, o BM recomendava que se dividisse com as famílias e a comunidade os custos de manutenção e reforma, além de fazer “múltiplo uso” dos espaços escolares em vários turnos.

Assim como Torres (2007), acreditamos que as propostas do BM foram concebidas por economistas, a partir de uma lógica, na qual a relação custo-benefício e o retorno eram os fatores que orientavam a reforma educacional. Nesse sentido, as propostas apresentavam uma concepção homogeneizadora do âmbito educacional, baseadas em estudos empíricos e instrumentais que partiram de experiências educativas realizadas na África Subsaariana, considerada uma das regiões mais pobres do planeta, mas com referências acadêmicas e de pesquisas de autores anglo-saxões. Então, essas experiências foram exportadas para outras realidades e culturas, incluindo a América Latina, por meio de um “pacote” de procedimentos que deveriam ser adotados para se credenciar junto ao BM. Sendo assim, basearam-se em um modelo escolar que não considerava os professores e as questões pedagógicas de cada região, bem como os fatores extras escolares como as condições sociais dos alunos, suas famílias, o entorno escolar.

Tanto o BM quanto outros organismos internacionais apresentavam o resultado das reformas de maneira simplista, sem considerar o contexto, as limitações e problemas enfrentados quando os objetivos da reforma foram colocados em prática. Assim, não se revelava o que de fato acontecia dentro das unidades de ensino e salas de aula, quando os parâmetros propostos pelos organismos multilaterais foram adotados, pois a estratégia de marketing é justamente apresentar “experiências exitosas” de gestão escolar que levem os

governos a comprarem o receituário que aparentemente parece ser de fácil aplicação e ao mesmo tempo algo inovador.

Acreditamos que a visão de educação escolar e educação básica do BM ancoram-se na ideia de capital humano com um investimento social que aumentaria a capacidade produtiva das sociedades ao oferecer um currículo baseado no desenvolvimento de habilidades e competências, que atendam às exigências do mercado e do mundo do trabalho. Para Torres (2007), essa visão restringe as propostas da Conferencia Mundial que apresentava uma concepção ampliada de Educação Básica, pois englobava a formação desde a infância até a vida adulta.

A reforma educativa priorizou os aspectos administrativos e financeiros no contexto das reformas do Estado. Nesse sentido, a descentralização tornaria os ministérios e as instituições intermediárias mais eficientes ao responsabilizar as instituições educativas pelos resultados, vinculando-os aos procedimentos administrativos e financeiros. Assim, o BM orientava os governos a centralizarem algumas funções por meio da fixação de padrões; favorecendo a utilização dos insumos considerados fundamentais para a aprendizagem, adotando “... estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos” e monitorando “o rendimento escolar”. (TORRES, 2007, p. 136) Nesse sentido, a responsabilização da gestão da escola como estratégia para desconcentrar as tarefas das esferas e órgãos superiores também é um dado que corroborou os resultados das pesquisas nos Estados da Arte, tratados no capítulo anterior.

Para alcançar a autonomia das instituições escolares, o BM redefine o papel do Estado ao recomendar prioridades dos gastos com a educação pública, além de propor a participação dos pais e da comunidade como parceiros na gestão escolar, com vistas a dividir a responsabilidade do investimento na educação, alterando assim o sentido de direito público subjetivo. Nesse sentido, ainda recomenda “(...) utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; [...] cobrar taxas na educação superior; estimular a diversificação das receitas; certificados e empréstimos educativos; e financiamento baseado em resultados de qualidade.” (TORRES, 2007, p. 136)

Acreditamos ser de fundamental importância questionar qual autonomia caberia aos diretores, coordenadores, supervisores de ensino, muitas vezes denominados como especialistas, além dos professores e funcionários da unidade de ensino, segundo o BM:

No plano administrativo, recomenda-se maior autonomia tanto para as direções escolares como para os professores: no caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos tais como alocar recursos, contratar ou

dispensar pessoal, e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma adaptação maior às condições locais; no caso dos professores, propõe que eles tenham autonomia para definir as práticas de aula, embora dentro de certos limites fornecidos por um currículo nacional, sujeito a normas e padrões, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino. (TORRES, 2007, p. 136)

Observa-se que a autonomia de diretores e professores não se estabelece em âmbito político, ou seja, não há nenhuma intenção expressa nos documentos no sentido dos trabalhadores da educação definirem coletivamente o Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino. Sendo assim, a concepção de autonomia proposta pelo BM limita-se a algumas escolhas pontuais, como a definição do calendário escolar, que não alteram de fato o projeto educacional da escola. Enquanto isso, o foco é sempre os resultados expressos na aferição realizada pelas avaliações externas, que inclusive vão orientar os repasses de verbas, corroborando a teoria do Desenvolvimento Organizacional.

Além da comunidade escolar e dos pais, o BM orienta a participação do setor privado e das ONGs como estratégias para operar a descentralização da administração pública e da gestão escolar ao promover uma concorrência interna do setor educacional, fator essencial para se alcançar a qualidade do ensino. Sendo assim, a educação é concebida como um serviço a ser oferecido e não um direito, o que favorece a mercantilização dessa área considerada fundamental para os organismos multilaterais.

Assim como Torres (2007), notamos também que os gestores, os professores e funcionários da escola e famílias não participam das decisões políticas dos governos em sua área de atuação, pois todos os procedimentos administrativos e o currículo já vêm definidos, restando aos trabalhadores das escolas, de modo geral, cumprir “as propostas”, executando-as da melhor maneira possível, já que a performance pessoal é considerada fator que interfere nos resultados. (TORRES, 2007)

Esse contexto de reforma do Estado presente nas orientações da “Declaração Mundial de Educação para Todos” e no documento do BM denominado “Prioridades e estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial” levou à produção do “Plano Decenal de Educação para Todos” (1993).²³

²³ Para consolidar esse processo, o MEC contou com a participação de várias entidades, de naturezas diversas, citadas na introdução do documento: Conselho dos Secretários Estaduais da Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME); Conselho Federal de Educação (CFE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base (CNBB/MEB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); UNESCO; UNICEF; Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (FCE);

A metodologia de construção do Plano foi progressiva, já que se promoveram debates em todo o país, envolvendo os vários níveis e esferas administrativas da educação, consolidadas na “Semana Nacional de Educação para Todos” (10 a 14 de maio de 1993). Na sequência, as três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal firmaram o “Compromisso Nacional Todos pela Educação”. Esse processo de discussão também envolveu associações de classe; segmentos dos trabalhadores, acadêmicos, segmentos patronais, pais de alunos e grupos em defesa dos direitos humanos.²⁴

O viés aparentemente democrático adotado para a construção do Plano não se referendou em seu conteúdo, que busca coadunar as demandas do capital em nível global, em plena crise, com uma formação escolar pragmática, guiando-se via orientações supranacionais e em especial pela Conferência Mundial. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 52) o Plano foi conduzido a partir de metas locais, que prioritariamente cumpria os protocolos firmados em Jomtien, apontando aos organismos multilaterais que o Brasil implementaria o projeto educacional por eles prescrito.

(...) deve-se conduzir uma adequada política de captação de recursos externos, permitindo realizar, com rentabilidade, investimentos que, de outro modo, teriam que ser postergados. Será necessário, também, incrementar, de modo socialmente equitativo, os investimentos privados em educação, especialmente mediante o apoio de empresas, sociedades civis e organizações não-governamentais, a escolas e programas educacionais inovadores e de boa qualidade, dando prioridade àqueles que atendem às clientela mais pobres. (BRASIL, 1993, p. 55)

Notamos que a conclamação de toda sociedade brasileira para os debates converte-se na ideia de participação da sociedade civil, nos moldes da democracia social-liberal. Nesse sentido, é interessante destacarmos que o documento aponta a importância do setor privado investir na educação pública, inclusive por meio das ONGs, o que em verdade representa o repasse de partes das verbas públicas a essas organizações, revelando a intenção privatista de educação. Ao mesmo tempo, a nota revela que parte da sociedade civil mais abastada deve participar na resolução dos problemas sociais para buscar o consenso e evitar os conflitos,

Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Ministério da Justiça.

²⁴ Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação ; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Fundação Carlos Chagas (FCC); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Fundação Bradesco; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Instituto Euvaldo Lodi; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP); Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos (FINAPA); Confederação das Mulheres; Associação Brasileira de Antropologia; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Associação Nacional dos Profissionais de Administração de Educação (ANPAE).

colaborando com a educação dos mais pobres. Sendo assim, acreditamos haver uma visão de gestão democrática no documento apoiada numa concepção neoliberal, pois reduz a participação da sociedade civil à colaboração financeira, minimizando a função do Estado.

Outro ponto a destacar é com relação à administração escolar, pois nas orientações a mesma deve adotar os modelos gerenciais, já que no diagnóstico do Plano Decenal “a falta de consistência, de continuidade, de integração estratégica e de focalização das ações de direção e de administração dos sistemas leva a uma ineficiente orientação das equipes responsáveis pelas unidades escolares.” (BRASIL, 1993, p. 27). Desse modo, descentralização e autonomia são palavras da nova ordem econômica mundial, mas que em verdade revelam a intenção do Estado atribuir à sociedade civil a função de realizar o controle social do investimento público na educação, geralmente mínimo, por meio de colaborações financeiras e atividades voluntárias da comunidade escolar.

Vários pontos do Plano Decenal são similares às orientações do BM, já que a escola é concebida como a instituição responsável pela qualidade da educação, sendo necessário “implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (BRASIL, 1993, p.42), marcando limites para a responsabilização dos resultados; a visão pragmática de ensino e de aprendizagem se traduz no apontamento de “insumos” como o livro didático, a formação de professores e a ampliação da jornada escolar e do ano letivo. Nesse sentido, a assistência aos alunos pobres, foca o ensino fundamental, valorizado como educação básica e ao mesmo tempo há uma incrementação dos recursos financeiros e da “... cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional” (BRASIL, 1993, p.41). Também está presente a metodologia de disseminação das “experiências exitosas” das escolas e críticas ao modelo burocrático e suas consequências como o clientelismo e o favoritismo, próprios da centralização.

Para tanto, o Plano Decenal aponta como uma das ações fundamentais a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Nesse sentido, a instituição escolar estaria “fortalecendo a gestão democrática da escola mediante a constituição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar que participem ativamente da definição dos objetivos de ensino e da avaliação de seus resultados.” (BRASIL, 1993, p.40) Nesse sentido, o Plano destaca uma concepção de gestão democrática a ser exercida apenas na escola, como nas demais orientações apontadas nesse trabalho, na qual a comunidade escolar é chamada a construir o projeto educativo, tendo as avaliações externas como norte.

3.1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394/96

Assim como se deu com a Constituição Federal de 1988, a aprovação da LDBEN 9394/96 contou com dois grupos antagônicos atuando, demarcando interesses progressistas e outros conservadores. Do lado democrático liberal, o Fórum representava a força da organização civil que entre encontros, conferências e estudos teve na figura do deputado Jorge Hage o representante da proposta no legislativo. Na outra instância, defendendo o projeto governista que sairia do Senado e seria encaminhado à Câmara dos Deputados, tínhamos o Senador Darcy Ribeiro.

Outra similaridade com a Constituição Federal se deu com a gestão democrática, pois embora tenha se constituído como um dos princípios da LDBEN (9394/96), a mesma continuou reduzida ao ensino público (artigo 3º) e dependendo de regulamentações posteriores dos sistemas de ensino (artigo 14) para ser exequível:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A participação da comunidade escolar e de todos os seus segmentos no conselho de escola, também não foi regulamentada, pois não se faz menção à questão, transferindo para os sistemas de ensino a organização e o funcionamento, bem como a execução da gestão democrática na unidade escolar.

Nesse sentido, é importante retomarmos uma das evidências das pesquisas de Estado da Arte tratadas nesse trabalho, pois revelavam que os conselhos de escola e APM passaram a trabalhar mais no sentido de referendar os usos das verbas e buscar o consenso diante dos conflitos inerentes à gestão da unidade de ensino. Sendo assim, o sentido democrático de participação popular deixou de ser concebido a partir do dissenso, mas de uma visão de gestão participativa no sentido do consenso e da colaboração com a direção e os professores.

Os artigos 12 (VI e VII) e 13 (VI) da atual LDB estabelecem outras formas de participação da comunidade escolar na gestão escolar, envolvendo as famílias e os professores:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (BRASIL, 1996)

Embora a articulação entre escola e família devesse se tornar mais efetiva na escola com os artigos supracitados, a função do Estado é mineralizada quando o dever para com a educação escolar passa a ser primeiramente da família. Podemos verificar essa tendência neoliberal nos princípios da atual LDBEN, invertendo o estabelecido na Constituição Federal, na qual o Estado deve ser o primeiro a se responsabilizar pela educação pública e em seguida a família.

TÍTULO II

Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 2º A educação, *dever da família e do Estado*, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996)

Com relação à autonomia, nota-se que o termo aparece no texto referindo-se à unidade escolar como normatiza o artigo 15:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

Observamos ao longo da década pós Constituição, que autonomia ganhou outro sentido, já que foi decretada e passou a ser monitorada, ganhando o sentido de responsabilização. Nesse sentido, constatamos uma intenção camuflada de transferir para a escola uma série de tarefas que intensificam o trabalho docente e o trabalho dos dirigentes a ponto de não se encontrar o mínimo de condições para se construir o projeto pedagógico. Sendo assim, o controle sobre aqueles que executam a função docente e administrativa nas escolas pode ser evidenciado pela prerrogativa dos sistemas de ensino em quantificar o rendimento escolar, oferecendo formações pontuais, bem como o preenchimento de planilhas on-line para as secretarias e para o MEC para justificar a utilização das verbas, acentuando a burocratização dos sistemas de ensino.

Em consonância com a Constituição Federal, os recursos públicos também foram destinados às escolas privadas, conforme o artigo 77, opção afinada com a reforma do estado proposta por Bresser Pereira (1995) e também com as orientações dos organismos multilaterais a partir de 1990, alterando o sentido de educação pública enquanto um serviço não exclusivamente estatal.

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo. (BRASIL, 1996)

Com relação ao ensino fundamental, é importante destacarmos que a LDBEN também priorizou esse nível de ensino na Educação Básica, enquanto os demais continuaram a mercê das decisões políticas a serem adotadas pelo MEC. Isso porque, embora a educação infantil passe a ser considerada um dos níveis de ensino, que anteriormente não ganhou relevância no texto das “Diretrizes e Bases”, não há financiamento garantido na lei para de fato mantê-la. Isso também se dá com o Ensino Médio e a EJA. Contudo, o termo “obrigatório”, “gratuito”, referindo-se ao Ensino Fundamental, aparece em vários artigos, além de ser garantido como direito público subjetivo (art. 5º). Além disso, o artigo 74 dos “Recursos Financeiros” garante um custo mínimo por aluno do ensino fundamental.

Ainda sobre o financiamento, como destaca Saviani (2008), os artigos 74 e 75 estão articulados com a lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criada em dezembro de 1996. Nesse sentido, como cabia à União e os Estados a ação supletiva e redistributiva, a União “(...) limitou-se a regular a aplicação dos recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de financiamento” (p. 222). Então, utilizando do recurso da “emenda constitucional aprovada previamente, liberou-se a União da obrigação que lhe havia sido fixada pelo artigo 60 das disposições constitucionais transitórias.” (p.223). Nesse sentido, o referido artigo da emenda assim determina:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (BRASIL, 14/96)

Como podemos observar, o FUNDEF induziu a municipalização do ensino no Brasil, pois atrelou o número de alunos matriculados no ensino fundamental ao repasse dos recursos. Mas em contrapartida não trouxe mais recursos para a educação como um todo, pois se baseou no número de matrículas e na redistribuição dos fundos do governo estadual e das prefeituras, sendo que o governo federal repassaria pouco 1% da receita nacional (DAVIES, 2006)

De modo geral, a LDBEN9394/96 configurou-se como uma lei inócua, genérica e minimalista, pois se limitou a poucas modificações estruturais para o funcionamento das unidades de ensino. (SAVIANI, 1997) Nesse sentido, alterou-se o calendário escolar para 200 dias letivos com no mínimo 800 horas de efetivo trabalho pedagógico. Ao mesmo tempo, observa-se que as decisões concentraram-se nas mãos do MEC, o órgão máximo articulador de todas as políticas educacionais. Então, a LDBEN 9394/96 combinou mínimas alterações

para a atuação mínima do Estado, numa versão neoliberal, pois é mais indicativa que prescritiva, deixando em aberto as possibilidades para os mecanismos do mercado atuarem no lugar do Estado.

Para dirigir a política educacional sem necessariamente se submeter ao Fórum em Defesa da Escola Pública e o Congresso Nacional, o MEC, no governo FHC, valeu-se da estratégia de atuar via decretos ou aprovar outras legislações anteriormente à aprovação da LDBEN atual, pontuando a reforma educacional de maneira “tópica localizada” e em “doses homeopáticas”. Sendo assim, embora a aprovação de legislações complementares à LDBEN seja inerente ao processo de regulamentação de qualquer área educacional, nesse caso específico “(...) a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou a ser regulamentada antes mesmo de ser aprovada.” (SAVIANI, 2008, p. 03) Assim, a Lei nº 9.131 que altera os artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 4.024 de dezembro de 1961 (primeira LDB), foi aprovada em 24 de novembro de 1995 e a Emenda Constitucional nº 14, em setembro de 1996, que por sua vez foi regimentada pela lei nº 9.424/96 (FUNDEF), que tramitou concomitantemente à LDB. A Lei nº 9.192/95, que regulamenta a escolha de dirigentes universitários, também sofreu processo semelhante, bem como o Decretos nº 2.026, que refere-se a avaliação de instituições superiores e seus respectivos cursos, aprovada em outubro de 1996.

Nesse sentido, observamos que com a alteração da antiga LDB via Lei nº 9.131/95 a mesma regulamenta por antecipação o que posteriormente será fixado no parágrafo 1º do artigo 8º da LDBEN 9394/96. Contudo, enquanto na Lei 9.131/95 “o Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo *formular e avaliar a política educacional de educação*, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (art. 6º), na atual LDBEN 9394/96 coube à União apenas a coordenação da política nacional de educação, como determina o artigo 8º, § 1º “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.” Essa modificação talvez explique porque o Estado deixou de ser o responsável pela política nacional de educação via sistema nacional de ensino, cumprindo apenas o papel de coordenador e avaliador.

Ao assumir as orientações supranacionais, os princípios que embasaram as políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso basearam-se na descentralização dos sistemas de ensino para estados e municípios, promovendo a municipalização das redes de ensino estaduais. Além disso, efetivou-se o controle por

resultados em todo o sistema de ensino e seus níveis, garantindo padrões de excelência nos moldes da eficiência e eficácia: SAEB (1990) – Sistema Nacional de Avaliação Básica; ENEM (1996) – Exame Nacional do Ensino Médio; SINAES (2002) – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Também se observou a efetivação da focalização do ensino fundamental com e a Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Além disso, segundo e Oliveira & Fonseca & Toschi (2005), o governo de Fernando Henrique Cardoso continuou estabelecendo uma agenda consigna aos interesses internacionais, promovendo parcerias com organizações não governamentais, estimulando práticas e mecanismos comerciais, bem como o lucro e a competitividade nas instituições de ensino. Nesse sentido, Bancos, como o Itaú, empresas como a Fiat, a Coca-Cola e a Sony contribuíram financeiramente e também com doações de equipamentos, material didático e com a formação de professores. Além disso, o MEC contou com a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão, a Fundação Bradesco e outras empresas como a Azaleia.

3.1.4 Plano Nacional da Educação – 2001-2011

A Constituição Federal de 1988 prescreveu a necessidade de se elaborar o Plano Nacional da Educação (PNE), bem como a LDBEN 9394/96. Dentre os objetivos e regulamentações, a Constituição determina que o PNE terá duração plurianual e deverá regulamentar a distribuição dos recursos públicos, estabelecendo a articulação dos níveis de ensino para erradicar o analfabetismo ao universalizar o atendimento escolar, visando a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Já a LDBEN atual, incumbe a União de elaborar o Plano juntamente com os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Contudo, o artigo 87 das Disposições Transitórias da LDBEN reafirma o compromisso com os organismos multilaterais como o Banco Mundial e a UNESCO: a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996)

A luta por um Plano Nacional de Educação que de fato garantisse um sistema nacional está presente nas Constituições anteriores (1934, 1946), mas em 1962, depois da LDBEN 4024/1961 é que de fato temos um Plano Nacional de Educação. Ao referir-se ao primeiro Plano Nacional da Educação, Saviani (2008, p.181) destaca: “o conceito de “plano”

já assume o significa estrito de forma de aplicação de determinado montante de recursos financeiros.”

No processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional, houve vários embates em torno da gestão escolar e da gestão democrática, expressados em dois grupos que concebiam duas propostas divergentes, assim como se deu com a elaboração da Constituição Federal e a LDBEN 9394/96. Sendo assim, um dos grupos, originário de dois Congressos Nacionais da Educação (CONEDs 1996 e 1997), fruto de diversos segmentos da sociedade civil (educadores, estudantes, pais de alunos, dentre outros) articulados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) nos CONEDs e vários encontros defendia a universalização da educação pública e estatal e, portanto, a ampliação do orçamento para essa área. Enquanto isso, o outro grupo, representava os interesses do Executivo Federal (MEC), alinhado com os interesses do grande capital internacional, e estava composto pelo Conselho Nacional de Educação; os presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), juntamente com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), que elaboraram o texto do Projeto de Lei do Executivo. (VALENTE & ROMANO, 2002)

A proposta inicial do MEC para o PNE partia do Plano Decenal de Educação para Todos (1993). Na introdução do documento, justifica-se que o debate amplo e aberto com toda a sociedade era o objetivo, mas os prazos impediam tal metodologia e, portanto o Plano Decenal seria a fonte principal. Assim, elaborou-se a sistemática dos trabalhos com temas que foram discutidos em algumas reuniões, nas quais Estados e Municípios poderiam participar como auxiliares.

A proposta do Fórum em Defesa da Educação Pública adotou como princípio um parâmetro básico de custo/aluno que assegurasse um ensino de qualidade, considerando as necessidades básicas de atendimento dos diversos níveis e das modalidades de ensino. Dessa maneira, chegou-se “a um valor preciso dos recursos financeiros necessários de acordo com um cronograma de desembolso para o cumprimento das metas e dos objetivos definidos pelo plano.” (PINTO, 2007, p.119) Assim, o valor estabelecido foi de 10% do PIB a ser investido com a manutenção e desenvolvimento do ensino público durante 10 anos. Após esse período, seriam avaliados os efeitos e então se estabilizariam os valores em 6% do PIB.

Contudo, o texto do PNE encaminhado ao executivo inverteu essa lógica, pois não estabeleceu um padrão de custo/aluno, mas definiu muitas metas (295), de maneira detalhada e sem avaliar o impacto financeiro. Além disso, o aspecto positivo do texto final, ou seja, a proposta de equiparar os gastos públicos com educação em 7% do PIB foi vetada pelo

executivo, que propôs gastar 6,5% do PIB com recursos públicos e privados,” (...) o que significaria, praticamente, congelar os gastos públicos atuais com ensino, que não superam 4,5% do PIB”. (p.120)

O diagnóstico do PNE é, de modo geral, considerado razoável, pois analisa a situação da educação brasileira, identificando as necessidades a serem atendidas. Porém, o ponto que traz grandes divergências está nos objetivos e metas, principalmente aqueles relacionados ao financiamento da educação. Além disso, nesse item o texto revela uma série de ambiguidades e obviedades e ainda está composto por 295 metas, o que colaborou para dificultar a distinção entre os aspectos principais e os secundários. (SAVIANI, 2008)

O Plano Nacional de Educação também priorizou o Ensino Fundamental como foco para se universalizar a educação, fragmentando, mais uma vez, a ideia de educação universal como um direito público. Nesse sentido a meta nº 01 traz em seu conteúdo:

1. Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios. ** (BRASIL, 2001)

Averiguamos em mais uma lei educacional produzida no governo FHC a tendência neoliberal de não ampliar os gastos e focalizar na faixa etária considerada vulnerável pelo Banco Mundial, como é o caso do ensino fundamental. Nesse sentido, a concepção de gestão democrática do governo está embasada na participação da sociedade civil, sem o aumento dos recursos e sim em sua otimização. Sendo assim, o PNE ainda tem como objetivos:

democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001)

O PNE aborda o tema da gestão escolar e da gestão democrática em todos os níveis de ensino da educação básica e também nas modalidades de ensino com o discurso aparentemente democrático ao orientar a organização legítima de conselhos escolares ou afins. Contudo, concordamos com Souza (2010) quando afirma que o tipo de gestão educacional concebido no texto apresenta características de ‘quase mercado’, pois há uma “(...) reengenharia entre oferta, financiamento e regulação dos serviços educacionais, explicitação máxima do quase-mercado” (p.87). Assim, as responsabilidades do Estado são

atenuadas por meio de parceiras que minimizam os investimentos públicos, pois se busca as parceiras em nível local, no qual há oferta, que se torna um mecanismo da gestão.

Na Educação Infantil, as metas 16 e 19 transferem para os conselhos escolares a melhoria do funcionamento da unidade escolar, bem como a construção de parâmetros dos serviços educacionais de qualidade, que deverão ser regulados por meio de avaliações. Novamente, notamos a presença de termos do vocabulário empresarial e a qualidade associada à eficiência e eficácia.

16. Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.

19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade. (BRASIL, 2001)

Nas diretrizes do ensino fundamental, a participação da comunidade escolar também apresenta como objetivo central a “cobrança de resultados”, embora o discurso sobre o projeto político-pedagógico e os conselhos escolares esteja expresso no texto, legitimando a participação da comunidade escolar:

Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação. (BRASIL, 2001)

Nos objetivos e metas para o Ensino Fundamental, a participação da gestão escolar por meio dos conselhos escolares também aparece como a solução para a melhoria da qualidade da instituição escolar, buscando articular a aferição de resultados via SAEB com outros sistemas de avaliação, nos quais a supervisão local é que pode garantir o cumprimento das metas:

1. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.
2. Articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação.
3. Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da

Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos. (BRASIL, 2001)

No ensino médio, segundo as diretrizes do PNE, a gestão do ensino deve corrigir o fluxo de alunos e a distorção idade-série, pois assim se promoveria a eficiência e a igualdade de todo o sistema nesse nível de ensino.

As metas de expansão da oferta e de melhoria da qualidade do ensino médio devem estar associadas, de forma clara, a diretrizes que levem à correção do fluxo de alunos na escola básica, hoje com índices de distorção idade-série inaceitáveis. (BRASIL, 2001)

Por outro lado, o estabelecimento de um sistema de avaliação, à semelhança do que ocorre com o ensino fundamental, é essencial para o acompanhamento dos resultados do ensino médio e correção de seus equívocos.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, mais recentemente, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), operados pelo MEC, os sistemas de avaliação já existentes em algumas unidades da federação que, certamente, serão criados em outras, e os sistemas estatísticos já disponíveis, constituem importantes mecanismos para promover a eficiência e a igualdade do ensino médio oferecido em todas as regiões do País. (BRASIL, 2001)

A participação da comunidade no Ensino Médio também é um objetivo do PNE. Nesse sentido, os sistemas devem incentivar a participação da comunidade para inclusive promover a manutenção da unidade de ensino:

1. Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas. (BRASIL, 2001)

Com relação à autonomia da escola e a descentralização do sistema de ensino no item sobre o Ensino Médio, o que cabe à escola é discutir seu projeto pedagógico e gerir os recursos financeiros. Nesse sentido, subentende-se que o Conselho de Escola deverá se responsabilizar pela captação de recursos, como tradicionalmente as escolas públicas já fazem com arrecadações espontâneas das famílias, promoções, festas e outros:

1. Assegurar a autonomia das escolas, tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar. (BRASIL, 2001)

A atuação minimalista do Estado também se destaca com relação à Educação Tecnológica e Formação profissional, como podemos observar em suas diretrizes, inclusive com a ajuda direta das empresas na formação dos estudantes e da sociedade civil:

É necessário também, e cada vez mais, contar com recursos das próprias empresas, as quais devem financiar a qualificação dos seus trabalhadores, como ocorre nos países desenvolvidos. A política de educação profissional é, portanto, tarefa que exige a colaboração de múltiplas instâncias do Poder Público e da sociedade civil (BRASIL, 2001).

No item referente à Educação Especial, constatamos a transferência de responsabilidade para o Terceiro Setor e para a filantropia com a justificativa da eficiência. Assim, as diretrizes dessa modalidade de ensino destacam no PNE:

Certas organizações da sociedade civil, de natureza filantrópica, que envolvem os pais de crianças especiais, têm, historicamente, sido um exemplo de compromisso e de eficiência no atendimento educacional dessa clientela, notadamente na etapa da educação infantil. Longe de diminuir a responsabilidade do Poder Público para com a educação especial, o apoio do governo a tais organizações visa tanto à continuidade de sua colaboração quanto à maior eficiência por contar com a participação dos pais nessa tarefa. Justifica-se, portanto, o apoio do governo a essas instituições como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais. (BRASIL, 2001)

Sendo assim, utilizando-se de parcerias e convênios, notamos nas metas (17, 24 e 27) referentes à Educação Especial os preceitos da reforma do Estado e da sua publicitação:

17. Articular as ações de educação especial e estabelecer mecanismos de cooperação com a política de educação para o trabalho, em parceria com organizações governamentais e não governamentais, para o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para alunos especiais, promovendo sua colocação no mercado de trabalho. Definir condições para a terminal idade para os educandos que não puderem atingir níveis superiores de ensino. **

24. No prazo de três anos a contar da vigência deste plano, organizar e pôr em funcionamento em todos os sistemas de ensino um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em parceria com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e com as organizações da sociedade civil.

27. Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 2001)

Na sessão referente ao financiamento e a gestão dos recursos financeiros, averiguamos o mecanismo de controle por meio do levantamento de dados de todos os sistemas de ensino que deverão se concretizar com os conselhos e as avaliações externas, pois são sinônimos de transparência e promovem a tomada de decisões do governo federal. Desse modo, nas diretrizes dessa seção consta:

Para que seja possível o planejamento educacional, é importante *implantar sistemas de informação*, com o aprimoramento da base de dados educacionais do aperfeiçoamento dos processos de coleta e armazenamento de dados censitários e estatísticas sobre a educação nacional. Desta maneira, poder-se-á consolidar *um sistema de avaliação* - indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação. A adoção de ambos os sistemas requer a formação de recursos humanos qualificados e a informatização dos serviços, inicialmente nas secretarias, mas com o objetivo de conectá-las em rede com suas escolas e com o MEC. (BRASIL, 2001)

Nessas diretrizes também repercute a ideia da Reforma do Estado ao se promover a desburocratização do sistema e a descentralização da gestão nas escolas. Nesse sentido, percebemos que o repasse financeiro deve se ater ao essencial, mesmo porque os 7% do PIB que deveriam ser investidos na educação foi vetado por FHC:

Deve-se promover a efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. (BRASIL, 2001)

Nesse contexto, a gestão democrática limita-se a formação dos conselhos escolares e a liderança dos diretores, que apresentem a competência técnica e a representatividade legitimada quiçá por eleições diretas. Assim, poderão se responsabilizar pela manutenção da unidade de ensino com o repasse direto das verbas:

(...) no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe da comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2001)

A partir do exposto, acreditamos que as metas relativas à gestão no PNE que sinalizaram a formação dos conselhos e repasses de verba são de responsabilidade exclusiva do estado e do município, já que as metas referentes aos recursos foram vetadas pelo então Presidente da República (FHC). Por isso, concordamos com Valente & Romano (2002), pois consideram que o PNE não passou de uma carta de intenções, pois não garantiu um aumento da aplicação do PIB na educação nacional e ainda deixou a cargo de estados e municípios a tarefa de universalizar a educação básica. Nesse sentido, a concepção de gestão educacional adquiriu uma perspectiva gerencialista, por meio da eficiência e produtividade, utilizando-se o monitoramento dos resultados e da responsabilização social.

Segundo as ideias de Oliveira (2007), com as quais fazemos par, o mérito atribuído à avaliação pela sociedade civil se deve à possibilidade desse instrumento apresentar os resultados sobre o processo de ensino e assim permitir a visibilidade dos problemas educacionais, fazendo da avaliação um mecanismo propiciador da tão propalada qualidade do ensino. Com essa estratégia, a política educacional caminha no sentido de dividir responsabilidades financeiras com as famílias e outras entidades comerciais e filantrópicas, garantindo mecanismos baseados na gerência como a eficiência e a eficácia, superando assim a repetência e evasão, por exemplo.

Ao longo do texto do PNE, percebemos a transferência ou divisão das responsabilidades do Estado com relação ao financiamento, na figura do governo federal, com a comunidade escolar, por meio de conselhos escolares; com as Organizações não governamentais e a sociedade civil. O financiamento compreende a manutenção do prédio escolar, bem como o provimento de equipamentos e itens do material pedagógico, formação de professores e outros. Nesse sentido, com o discurso de manter a transparência no processo de ensino, promovendo a participação ampliada da sociedade civil, o governo federal intenciona estabelecer parâmetros de avaliação e controle sobre os resultados da unidade de ensino.

3.1.5 Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE

As políticas educacionais no Governo FHC visavam também compensar socialmente algumas áreas do Brasil consideradas mais pobres como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, constatamos que algumas das políticas educacionais imprimiram de forma direta nas unidades de ensino, práticas gerencialistas na gestão. Esse é o caso do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), que foi organizado basicamente para monitorar,

avaliar e acompanhar sistematicamente os resultados da aplicação financeira do governo federal por meio do SAEB e do censo escolar nas áreas consideradas mais carentes.

Para contrair recursos financeiros, o governo federal criou o FUNDESCOLA (Fundo de Fortalecimento da Escola), mantido pelo BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento). Nesse contexto, era preciso gerenciar os recursos destinados às unidades de ensino e assim concebeu-se o PDE.

Com o discurso da autonomia escolar, melhoria da qualidade do ensino e modernização da gestão escolar, o MEC estabeleceu uma forma de planejamento estratégico, contendo diagnóstico da comunidade escolar, identificação de valores, expectativas e a missão da unidade de ensino. Nesse cenário, a concretização do plano se dava seguindo esses passos, nos quais os objetivos, metas e ações eram de responsabilidade exclusiva da unidade escolar, que deveria pautar-se pela eficiência e eficácia para resolução dos problemas e satisfação de suas necessidades. Assim, configurava-se o Projeto de Melhoria da Escola (PME) conduzido pela direção da escola, um coordenador do PDE em nível municipal e lideranças dos objetivos estratégicos. Após essa primeira fase, as escolas das regiões supracitadas recebiam treinamento e apoio técnico desde o diagnóstico até à avaliação do PME que deveria durar um ano, sendo os recursos transferidos a partir do número de alunos matriculados.

Segundo Oliveira, Fonseca e Toschi (2005), de modo geral vários diretores aderiram ao PDE, principalmente devido às verbas, mas também porque era um projeto internacional que trazia prestígio a escola. Além disso, o PDE atacava problemas como: a evasão e a repetência, falta de materiais e espaço físico, formação de professores, dentre outros. Ao mesmo tempo, muitos gestores consideraram que o PDE aumentava a burocracia, limitando a autonomia da escola, pois requeria um processo muito detalhado e controlado que não promovia reflexos significativos nas salas de aula. Nesse sentido, o plano aproximava-se do modelo taylorista, pois fragmentava o trabalho escolar, já que cada um era responsável por uma parte do funcionamento do PME. Também é importante frisarmos que a concepção e avaliação do PDE se davam em nível federal, no qual estados e municípios cabia apenas executar as etapas. Ao mesmo tempo, as tarefas eram fragmentadas em projetos diversos, desarticulados na mesma unidade de ensino, já que as escolas contavam com o Projeto Político-pedagógico (PPP) e o PDE.

Podemos observar a partir do exposto que durante a década de 1990, a gestão das escolas da educação básica foi estrategicamente o local escolhido pelo Governo FHC para se implantar as políticas educacionais, respaldo na LDBEN 9394/96 e no PNE. Nesse sentido, o modelo de gestão empresarial controlava a qualidade do ensino por meio de avaliações de

desempenho do aluno, dos funcionários da escola e dos municípios, imprimido a responsabilização sobre os resultados.

A metodologia do PDE influenciou outras instancias dos sistemas de ensino, como as secretarias de educação, no tocante à concepção de gestão escolar e gestão de sistema, já que imprimiu uma lógica gerencial à administração da educação escolar nas redes de ensino. (SCHIMONEK, 2012) Nesse sentido, durante o Governo Lula, o MEC aperfeiçoou o PDE, modificando o anterior ao racionalizar a gestão, condicionando-a a repasses financeiros de modo mais refinado por avaliações externas. Sendo assim, produziu-se um documento denominado “Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas” (2007), visando à racionalização do PDE. Então, desconsiderou-se a existência do PNE 2001-2011 que ainda vigia e lançou-se um novo documento como o nome de “Plano” com a justificativa que tal iniciativa garantiria a concretização das metas do PNE.

É importante frisarmos que o PDE foi produzido sem a participação da sociedade brasileira, bem como dos sindicatos e entidades representativas da educação, já que o MEC contou com um grupo composto de empresários e representantes de fundações, sob o *slogan* “Compromisso Todos Pela Educação”²⁵. Contudo, o texto do PDE reconhece a necessidade de ampliação dos recursos para educação:

Estudiosos da educação, em especial economistas, têm defendido a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Alegam que o patamar atual, de 4% aproxima-se da média dos países desenvolvidos (...). Esta abordagem, contudo, perde de vista dois aspectos: nosso baixo PIB *per capita* e nossa elevada dívida educacional. Se quisermos acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimento na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. (BRASIL, 2007, p. 39-40)

Contudo, de acordo com Davies (2006) além de permanecer vetada a meta de ampliação de recursos do PNE, o apoio da União nos repasses está condicionado pelo § 1º e 2º do artigo 8º do Decreto 6094/07 (Plano de Metas), ou seja, dependerá das condições financeiras dos cofres federais, do IDEB e a capacidade financeira e técnica dos estados, municípios e inclusive do Distrito Federal:

§ 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União.

§ 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e

²⁵ Fundação Roberto Marinho, Grupo Gerdau, Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-social, Fundação Bradesco, Fundação Educar-Dpaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntario, Instituto Ayrton Senna, Banco ABN_Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Embora contemplasse a educação escolar com 30 ações, o PDE não se configurou como um plano de fato, o que parece ser a intenção do documento, e nem mesmo pode ser considerado “(...) uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE (2001-2011)”, como pontuou os discursos do Governo Federal. Isso porque “(...) não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.” (SAVIANI, 2007, p. 1.239) Sendo assim, o referido documento é constituído de um rol de programas atrelados ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que mensura a aplicação de cada um deles, no qual as ações programadas não se relacionam com a maioria das metas do PNE e algumas instituem mecanismos que não estão previstos no Plano Nacional de Educação. Então, o PDE institui a política própria de governo em detrimento da política de estado promulgada pela Lei 10.172 de 2001, que instituiu o PNE.

O funcionamento do PDE condiciona o IDEB ao cumprimento das metas do Plano de Metas por meio das transferências de recursos e a assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Para tanto, as instancias devem aderir aos programas e elaborar o instrumento “Plano de Ações Articuladas” (PAR) com a comunidade local, gestores e professores. Esse plano, previsto no §5º, Seção I, do Decreto nº 6094/2007, deveria durar quatro anos, compondo-se em três etapas: a) diagnóstico da realidade educacional; b) elaboração do plano a partir de quatro eixos (gestão educacional, formação de professores e de profissionais da rede pública, práticas pedagógicas de avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos) e c) análise técnica do plano, realizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo FNDE.

Esse instrumento de medida, o IDEB, constitui-se como o grande diferencial do PDE do Governo Lula (2003-2007), pois articula os dados do rendimento escolar e do desempenho dos alunos, evidenciados no censo escolar e nas avaliações que compõe o SAEB (Provinha Brasil e Avaliação da Educação Básica): aplicadas ao final da 4ª série/5º ano e na 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Essa articulação permitiu que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) construísse um índice indicativo (de 0 a 10) do aproveitamento escolar dos alunos. Sendo assim, a partir das avaliações standardizadas, o PDE apresentava como objetivo central alavancar a qualidade da educação pública. Nesse sentido, torna-se um referencial educacional diante da sociedade brasileira, que assiste os baixos índices de

aprendizagem, mas se depara com a possibilidade de mensurá-los. Como já comentamos anteriormente, as avaliações externas promovem a ideologia da “transparência” e conseqüentemente da eficiência e eficácia, condições consideradas importantes para melhorar a qualidade da educação nos moldes gerencias.

No caso do PDE do primeiro Governo Lula, ainda utilizou-se de um artifício de competição entre as unidades de ensino e as redes ao tornar público o resultado das notas das avaliações e do IDEB, promovendo um *ranking* entre municípios e escolas. Nesse sentido, o reflexo desse tipo de gestão via “pedagogia de resultados”, como afirma Saviani (2007), colaborou para que a competição de instala-se, mas principalmente aumentou a insegurança entre os professores e na equipe escolar como um todo, pois o foco passou a ser o índice e não o processo de aprendizagem. Assim, como podemos observar, o artigo 2º, do Decreto nº 6094/2007, prescreve as seguintes diretrizes:

inciso XIII- implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho; inciso IX- valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional; inciso XVIII- fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; inciso XIX- divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no IDEB.

Como pudemos observar, a autonomia da escola permanece atrelada à dimensão financeira e jurídica, com o foco na avaliação dos resultados, em detrimento da pedagógica e administrativa. Nesse contexto, o PPP, que deve refletir a realidade de cada unidade, também é secundarizado em nome de programas federais pré-estabelecidos. Contudo, o PDE retoma a ideia do PDE-Escola, no qual a participação da comunidade se dá por meio de construção de um plano para a unidade de ensino, mas com as etapas previamente definidas pelo MEC. Nesse sentido, cabe à escola executá-las para alcançar a qualidade de ensino que deverá ser mensurada e contabilizada no IDEB.

Podemos concluir que o Plano de Metas (Decreto da Presidência da República de nº 6.094) compõe-se da mesma lógica de funcionamento do Estado expressa nas legislações de ensino anteriores, ou seja, atuação mínima e publicitação de serviços considerados menos essenciais, como a educação. Dessa maneira, prescreve o regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e a participação das famílias, bem como das entidades da sociedade civil

de várias naturezas (comerciais e filantrópicas, dentre outras). Como destaca Saviani (2007, p. 1.252-1.253), o governo se ajusta à lógica de mercado, se equipando “com instrumentos de avaliação dos produtos” para atender às exigências das empresas.

Essa lógica se expressa no PDE com mecanismos da pedagogia das competências e a qualidade total, nas quais aqueles que ensinam são prestadores de serviço, os estudantes são clientes e a educação é um produto do qual a qualidade é variável. Porém, essa lógica ainda parece mais perversa quando analisamos mais de perto os efeitos ideológicos dessa concepção de qualidade de ensino, na qual os clientes da escola são as empresas e os alunos são os produtos que devemos formar para se adequarem ao contexto da reestruturação produtiva do capital.

Observamos ao longo deste capítulo que a gestão democrática reduziu-se à unidade escolar e não se remete ao sistema de ensino, principalmente nas legislações. Desse modo, os órgãos centrais (Ministério da Educação, Delegacias de Ensino e Secretarias Municipais) continuam delegando às escolas a tarefa de administração do processo da atividade educativa, muitas vezes com o discurso da participação da comunidade escolar para referendar o gasto das verbas e também com o controle social via avaliações externas. Contudo, não permitem que as escolas participem efetivamente do Projeto Político das esferas de poder acima da escola, por exemplo, e definam as diretrizes do Plano Municipal da Educação e/ou do Plano Estadual de Ensino com a participação dos conselhos de escola das unidades de ensino.

Com relação aos sistemas de ensino, a descentralização adotada via municipalização representou, muitas vezes, a possibilidade de transferir para a escola a resolução de questões pontuais que praticamente não alteram a estrutura e relações de poder na escola e no sistema em si. Nesse sentido, a autonomia financeira, administrativa e pedagógica da unidade de ensino vai depender mais dos objetivos dos órgãos centrais, movidos pelas políticas educacionais, do que propriamente dos administradores da escola e dos conselhos representativos, conforme já apontamos em tópicos anteriores.

Assim, descentralizam algumas tarefas técnicas deixadas a cargo da direção da escola como: atribuição de aulas, busca por professores substitutos dentro da rede de ensino, organização do prédio escolar, organização das matrículas, dentre outras. Porém, os departamentos continuam centralizando as decisões que geram custos e decidem as diretrizes educacionais, ou seja, contratação de professores, diretores, coordenadores, supervisores por meio de concursos ou contratos; definição da jornada de trabalho, do número de turmas da unidade escolar, bem como o número de alunos em cada uma, definição da formação

continuada de professores e gestores, definição da construção e reformas do prédio escolar, definição do número de pessoas do quadro de apoio – funcionários, organização da merenda e do transporte escolar dentre outras.

A relação econômica entre os entes federados se dá por meio dos Programas Educacionais com as mais variadas finalidades, pois abrangem tanto a esfera da assistência social (bolsa família, merenda, transporte), quanto da saúde (Programa Saúde na Escola), cultura (Programa Mais Cultura) e educação (Programa Mais Educação). Nesse cenário, os governos municipais, que necessitam de todo o tipo de verba, são coagidos a aderirem, mas precisam realizar as ações e alcançar as metas, o que promove a ingerência de uma instância sobre a outra. Nesse modelo baseado na eficiência e a eficácia, há pouco espaço para se definir o Projeto Político-Pedagógico da unidade escolar, pois implicitamente os objetivos da instituição já estão previamente determinados pelas instâncias superiores, perpetuando a fragmentação do trabalho característico do capitalismo que é a divisão entre trabalho manual e intelectual, transposta para as atividades educativas.

Sendo assim, acreditamos que a gestão democrática expressa nas legislações encontra-se pareada com as orientações das agências multilaterais e com a política neoliberal, pois os mecanismos de gestão instituídos de maneira explícita e implícita nas leis e documentos buscam primeiramente minimizar a atuação do Estado no financiamento da educação. Dessa maneira, vimos em todo o processo de elaboração das leis os embates em torno do aumento de investimento para a educação e o boicote por parte dos governos para não aumentar o PIB destinado à educação. Ao mesmo tempo, a participação da comunidade escolar deve acontecer e é até incentivada por meio da organização do conselho de escola, mas percebemos que esse colegiado tem como objetivo principal a otimização do uso das verbas públicas destinadas à escola, seja referendando a utilização desses recursos, seja colaborando com doações ou ajuda voluntária. Além disso, as famílias participam do processo de ensino e da gestão da escola, avaliando o funcionamento da unidade escolar por meio de avaliações externas com vistas a melhorar o desenvolvimento organizacional da instituição, principalmente com relação ao fluxo escolar, ou seja, visando baixar os níveis de evasões e repetências, que geram custos ao Estado. Contudo, também avaliam os “insumos” considerados fundamentais para se melhorar a aprendizagem, revelando a intenção dos governos em quantificar o custo-benefício com o investimento educacional.

Nesse contexto, as avaliações externas são consideradas o principal mecanismo da gestão democrática, principalmente porque promovem a competição entre uma escola e as demais e ao mesmo tempo oferecem dados objetivos da situação da unidade escolar. Sendo

assim, podemos afirmar que a ideologia neoliberal sustenta esse tipo de participação, calcada na individualidade e na fragmentação de cada realidade objetiva que é avaliada por meio de testes padronizados, que depois são publicitados e ranqueados nos meios de comunicação.

A participação da sociedade civil na gestão escolar também pode acontecer por meio do terceiro setor (ONGs, Igrejas, fundações filantrópicas, dentre outras) ou da terceirização e parceiras com setores privados, visando à prestação de serviços ou compra de insumos, como livros didáticos, por exemplo. Então, atualmente a participação se reduziu ao âmbito privado e não mais se destina a um projeto coletivo de educação, como se reivindicava nos idos da década de 1980.

CONCLUSÃO

A gestão democrática da educação no Brasil foi concebida nas legislações nacionais a partir da década de 1980. Naquele contexto, movimentos sociais reivindicavam a democracia e direitos sociais e civis, devido aos longos anos de ditadura militar. Nesse sentido, a população brasileira clamava por outra organização estatal, próxima do Estado Benfeitor, adotado na Europa e Inglaterra, pois esse modelo administrativo conseguiu garantir os direitos básicos à população, que participava dos rumos das políticas públicas por meio dos sindicatos e de partidos políticos via mecanismos formais próprios da democracia liberal. Assim, na elaboração da nova Carta Magna, cunhou-se o termo “gestão democrática” em substituição à administração escolar, atendendo às reivindicações por uma educação universal (acesso) e de qualidade (permanência).

Após a Constituição Federal de 1988, as leis educacionais também normatizaram a organização dos sistemas de ensino, utilizando-se do termo “gestão democrática”. Nesse sentido, em todas elas a participação da comunidade escolar foi referendada, seja na organização dos colegiados escolares, bem como nos processos educacionais que se dão no interior da escola. Além disso, a universalização do ensino e a promoção da educação gratuita e laica eram as reivindicações do movimento de professores. Contudo, em nosso cotidiano escolar atuando como educadora, tanto na função de professora como de diretora de escola, percebemos as limitações e dificuldades em se concretizar a participação das famílias na escola, bem como dos professores e funcionários, seja em reuniões, assembleias e principalmente no conselho de escola e APM. Ao mesmo tempo, assistimos ao desinvestimento público na educação, enquanto o atendimento escolar se estendeu para a maioria da educação, ou seja, a demanda aumentou, mas o PIB para educação continuou estacionado. Sendo assim, passamos a questionar as intenções em se alterar o termo “administração escolar” para “gestão democrática”.

Desse modo, nos valem de fontes bibliográficas como textos literários sobre administração escolar, gestão escolar e gestão democrática, pesquisas acadêmicas, além de legislações brasileiras e documentos nacionais e internacionais para compreender os motivos da mudança de termos e a configuração da gestão democrática na educação brasileira. Então, a partir da perspectiva histórica da administração, analisamos primeiramente como se estruturou a organização do trabalho nas sociedades capitalistas e em suas instituições, para em seguida analisarmos a administração escolar e suas similaridades e singularidades com a

administração de empresas, já que tínhamos a hipótese de que havia um paradoxo entre esses dois modelos de administração.

Nesse sentido, verificamos que a administração nas fábricas e indústrias ganha características próprias, visando atender às demandas do capital na modernidade. Assim, o controle sobre a produção e a força de trabalho, que na antiguidade e Idade Média conservava-se com o produtor, passa para as mãos do capitalista, gerando uma divisão entre quem planeja (proprietário) e quem executa (produtor) as atividades laborais. Então, essa fragmentação propicia a alienação do produtor sobre a produção e ao mesmo tempo atende à necessidade do capital ao produzir um excedente e obter lucro (mais-valia).

A partir dessa perspectiva, nos valem de algumas “teorias” administrativas para investigar como as indústrias e depois as empresas se adequaram às necessidades do capital e suas concepções de homem e sociedade, que variaram conforme as prerrogativas do capitalismo. Para tanto, nos baseamos inicialmente em Taylor (1856-1915), que sustentou todo o desenvolvimento das outras abordagens sobre a administração, já que o controle sobre o produtor e a produção, bem como as formas de adequar o trabalhador às exigências em cada ciclo do capital, surgiu com a “gerencia científica”, ou seja, com a adequação de cada produtor em determinada tarefa da escala produtiva. Então, verificamos que tal adequação centrou-se ora nas questões objetivas da produção, ora na subjetividade do trabalhador, visando sempre elevar a produção e os lucros.

Nesse contexto, a partir da perspectiva da Escola de Relações Humanas, a participação do funcionário no planejamento da produção passou a ser valorizada pela gerencia, justificando a reivindicação dos norte-americanos por uma sociedade mais democrática. Mas, essa perspectiva considerou a participação a partir do comportamento adequado do trabalhador, seguindo o viés da Psicologia, e não as relações de poder na empresa. Ao mesmo tempo, com o apoio da Sociologia, verificou-se que os funcionários se organizam de modo informal em grupos, nos quais há líderes, regras e sanções determinadas e por isso, não cabia uma abordagem focada apenas na Psicologia. Sendo assim, se a empresa conseguisse desenvolver papéis a partir das personalidades, poderia melhorar o desenvolvimento da organização e obter melhores resultados. Então, constatamos que a inclusão do trabalhador no processo de trabalho não atendeu suas necessidades humanas, mas manipulou suas necessidades imediatas, visando adequá-lo aos parâmetros organizacionais e à cultura da empresa.

Essa abordagem se desdobrou em outras teorias, que combinaram à objetividade do contexto, no qual as organizações se desenvolveram, e as condições internas das

organizações e a subjetividade dos trabalhadores. Contudo, todas as perspectivas administrativas se limitaram a desenvolver concepções de homem, sociedade e trabalho fechados nos limites do capitalismo, já que seus objetivos eram justamente tornar as atividades cada vez mais eficientes e eficazes, eliminando os conflitos no local de trabalho e camuflando a luta de classes. Assim, desenvolveram-se as perspectivas burocrática e estruturalista das organizações, acentuando a centralização do comando, a competição e a hierarquia. Nesse sentido, essas características serão atualizadas durante o século XX, visando reorganizar a administração com vistas a superar os limites da super. produção.

Nesse contexto, a abordagem calcada no Desenvolvimento Organizacional passou a expressar as necessidades administrativas do capital, combinando centralização e descentralização, relações de poder horizontalizadas, divididas entre departamentos ou unidades descentralizadas, mas centralizadas por meio do controle social da sociedade civil via avaliações.

Nesse modelo administrativo, a administração busca o equilíbrio e o consenso ao conceber que todas as funções interdependam uma das outras para que a empresa consiga atingir suas metas. Ao mesmo tempo, cada organização depende uma da outra para manter a coesão social, condição essencial para que a humanidade não seja destruída pela violência, por exemplo. Então, essa ideologia liberal difunde a ideia de que a participação de cada indivíduo no processo de trabalho e na vida social requer um compromisso subjetivo com valores como a solidariedade, a cooperação, que devem ser desenvolvidas pela empresa enquanto uma “tecnologia social”, pois as condutas devem ser padronizadas, visando evitar os conflitos entre os trabalhadores e desses para com os usuários. Contudo, nossa conclusão é que o principal objetivo dessa última escola de administração foi adequar-se à reestruturação produtiva do capital, devido à crise do modelo de produção taylorista/fordista que se apresentou depois da década de 1970.

Nesse cenário, verificamos que houve uma transposição dessas teorias para a administração das instituições escolares, nas quais alguns estudiosos brasileiros buscaram corroborar as teses da administração de empresas (Carneiro Leão (1887-1966); José Querino Ribeiro (1907-1990) e Myrtes Alonso (1976)), enquanto outros buscavam uma abordagem original (Anísio Teixeira (1900-1971), Lourenço Filho (1897-1970)), pois os últimos consideravam que a empresa e a escola eram organizações com finalidades distintas.

Após a ditadura militar, a possibilidade em se conceber uma abordagem teórico-prática da administração escolar brasileira foi adiada, possibilitando o desenvolvimento da perspectiva tecnicista e normativa da administração escolar. Assim, naquele contexto, a teoria

do capital humano é adotada, levando os governos brasileiros a investirem na educação com vistas à formação de mão de obra para atender às necessidades produtivas, mas não universalizam o acesso à educação.

Ao mesmo tempo, o Estado centralizou burocraticamente a administração das escolas, que apresentavam altos índices de evasão e repetência. Assim, a partir de 1970, as teorias produtivistas surgem para explicar a exclusão que a escola promovia, refletindo a divisão entre as classes. Enquanto isso, outras teorias críticas de autores latino-americanos, como Paulo Freire (1921-1997), buscavam explicar o funcionamento autoritário da escola como reflexo da burocracia do Estado. Assim, a participação dos indivíduos (sociedade civil) nas políticas públicas é que alterariam a correlação de forças entre a classe dominante e a classe dominada, o que levaria a emancipação política dos cidadãos. Para tanto, era preciso formar para a cidadania e a democracia, entendidas enquanto valores universais, que deveriam ser desenvolvidos em todos os estudantes e na comunidade escolar, pois a função básica da escola era preparar os indivíduos atuarem na vida política. Sendo assim, a comunidade escolar deveria atuar diretamente nos projetos e planos da unidade escolar, por meio de mecanismos da democracia formal (eleição de diretores, eleição de conselheiros escolares) e direta (assembleias e reuniões deliberativas) para que assim a sociedade civil alterasse as relações de poder na unidade de ensino e as políticas educacionais. Então vemos que o objetivo final era participar ativamente da agenda política do Estado.

Ao mesmo tempo, a globalização da economia e a política neoliberal que se configuraram depois de 1990 concentraram o poder de decisão no Mercado em detrimento do Estado, reforçando os modelos administrativos da gerencia em detrimento de modelos estatais, nos quais havia uma interferência da sociedade civil nas políticas públicas, como se deu com o Estado Benfeitor.

A partir do exposto, concluímos que as concepções de gestão democrática dos autores da literatura sobre o tema revelaram-se deontológicas e idealistas, o que também transpareceu nas pesquisas e no referencial teórico de alguns autores dos artigos sobre o Estado da Arte da questão, já que acreditam na formação subjetividade de cada indivíduo para que a gestão democrática aconteça. Nesse sentido, desconsideraram o contexto neoliberal e a história da educação brasileira, bem como da sua administração escolar centralizadora. Sendo assim, também foram fiéis à concepção de democracia formal e cidadania liberal, pois acreditaram que por meio das leis poder-se-ia mudar a estrutura estatal e sua política, bem como os cidadãos, que passariam a reivindicar sua participação nos colegiados escolar. Porém, as pesquisas revelaram que geralmente os conselhos escolares desempenham uma

função meramente normativa, para referendar a utilização das verbas, visando atender a concepção de consenso e equilíbrio que orienta a direção da escola e os professores. Além disso, quando os conselheiros participam dos processos no interior da escolar eles não definem o PPP, mas acabam dividindo com o Estado os custos para manter a educação das crianças e jovens por meio de contribuições financeiras e doações.

Os limites impostos pelo contexto neoliberal e adequação da gestão democrática à reforma estatal brasileira foram evidenciados no último capítulo, no qual constatamos que a política neoliberal globalizada traduziu-se na redução dos gastos públicos e na restrição do financiamento e garantia de direitos sociais básicos como saúde, educação, dentre outros.

Nesse contexto, relativizou-se a educação enquanto um direito que deve ser garantido pelo Estado, já que o objetivo da reforma era tornar o setor educacional mais competitivo, para que assim ele ganhasse em qualidade. Dessa maneira a educação passou a ser concebida como um serviço público não estatal, ou seja, é público porque todos os cidadãos pagam impostos e precisam ter acesso, mas o Estado não é o único que tem obrigação de oferecê-lo, já que a legislação educacional nacional permitiu que a iniciativa privada oferecesse o serviço e também utilizasse das verbas públicas.

Nesse sentido, a sociedade civil, que está presente entre o Mercado e o Estado, poderá se responsabilizar para oferecer ou explorar esse serviço. Sendo assim, muitas vezes ela atua no âmbito escolar por meio dos colegiados, mas também no terceiro setor, recebendo contribuições do Estado e da sociedade, organizando-se em ONGs, por exemplo. Então, constatamos que o processo de ‘publicitação’ da educação distorceu seu caráter universal, gratuito e até laico, pois atualmente ainda contamos com instituições religiosas atuando em parceria com os governos municipais para garantir a educação escolar. Ao mesmo tempo, essa lógica promove a criação de redes de ensino diversas, conforme as regras meritocracias do mercado, que transforma cada cidadão em consumidor dos serviços educacionais. Nesse sentido, temos a rede privada para uma classe e a rede pública para outra. Além disso, estimula-se a concorrência entre as unidades públicas e privadas com as avaliações externas ao se ranquear os resultados. Sendo assim, a educação não foi privatizada, mas criou-se uma relação entre o Estado e o Mercado traduzida na mercadorização dos processos educativos, devido à compra de “pacotes” ou propostas pedagógicas geradas no âmbito privado, pois consideram que essa esfera oferece mais qualidade.

Diante da interferência mínima do Estado, as legislações educacionais e os documentos nacionais e internacionais orientaram para a focalização das políticas educacionais, que passaram a considerar o Ensino Fundamental o nível de ensino prioritário,

em detrimento dos demais, reconfigurando também o caráter universalizante das reivindicações em torno da gestão democrática da educação. Nesse sentido, o pacto supranacional orientado pelos organismos multilaterais atribui a responsabilidade pela educação a todas as nações e internamente a sociedade civil e ao Estado. Sendo assim, para evitar a desintegração social, os organismos propõe acudir a pobreza extrema, mesmo porque poderão se tornar consumidores após alguns anos de escolarização, o que revela a relação custo/benefício do investimento evidenciada com a proposta do BM.

Nesse sentido, concluímos que a concepção da gestão democrática não conseguiu se efetivar na sociedade brasileira, já que a política neoliberal foi globalizada e implementada no Brasil, reduzindo o espaço público e conseqüentemente ampliando o privado. Sendo assim, a gestão democrática reduziu-se à gestão escolar, aproximando-se da administração empresarial e de seus mecanismos fechados na eficiência e na eficácia, pois a ênfase deixou de se dar nas questões referentes à distribuição de poder entre as classes sociais e pendeu para a produtividade da escola, conferida em avaliações externas e nos seus rankeamentos. Sendo assim, o termo “gestão” favoreceu a transposição da administração de empresas para a escola, revelando haver propósitos políticos declarados na alteração das expressões “administração escolar” para “gestão escolar”.

A transposição teórica torna-se mais evidente quando observamos a teoria do Desenvolvimento Organizacional atuar de maneira tão explícita nos sistemas de ensino. Assim, vemos que o MEC centraliza a concepção da gestão e das políticas educacionais e a regula por meio de avaliações externas. Ao mesmo tempo, o governo federal descentraliza as tarefas para os sistemas de ensino, com suas secretarias, mas com o foco na unidade escolar, que recebe as verbas públicas com a condição de executar os programas. Nesse contexto, a tecnologia social é desenvolvida principalmente pelo PDE, pois esse instrumento impõe etapas fechadas para o planejamento educacional da unidade escolar, o que acaba determinando a fixação de determinados padrões e condutas na equipe escolar, fragmentando as atividades educativas. Enquanto isso, a sociedade civil participa timidamente dos colegiados e das avaliações externas, mas não decide os rumos das políticas públicas.

Assim, a democracia na escola se reduz às eleições de diretores, quando o sistema oferece essa possibilidade, e às eleições de conselheiros, quando esses não são nomeados pela direção da escola, revelando a formalidade que esses processos adquirem no cotidiano escolar. Ao mesmo tempo, a cidadania se traduz na opinião das famílias, no diálogo em reuniões, no qual a direção busca mediar conflitos e anseios, que não transcendem o imediato e o contexto escolar, mostrando que a gestão democrática se resumiu na participação subjetiva

e não na atuação coletiva da comunidade escolar frente à desobrigação do Estado com a educação escolar.

REFERENCIAS

ADRIÃO, Theresa & CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa; MINTO, Cesar Augusto (et al.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: EDUC, DIFEL, 1976.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, ano XX, nº 69, dezembro: 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>. Acessado em: 24 de novembro de 2014.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (orgs.) **Políticas Educacionais e Organização do Trabalho na Escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

BASTOS, João Baptista (org.). Gestão democrática da educação; as práticas administrativas compartilhadas. IN: **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP& A: SEPE, 2000.

BERNARDO, João. **Capital, Sindicatos e Gestores**. São Paulo: Vértice, 1987.

BENDRATH, Eduard Angelo & GOMES, Alberto Albuquerque. Educação e economia: a (re)construção histórica a partir do pós-guerra. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n.44, p. 92-106, dezembro/2011.

BORDIGNON, Genuíno & GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o Município e a escola. In: FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. **Gestão da Educação. Impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001, p.147-176.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2ª ed., 1980.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK Peter Kevin. (orgs) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil; história, economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo, 2003.

BRUNO, Lúcia. Poder e Administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.15-45.

CASASSUS, Juan. Câmbios paradigmáticos em educacional. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 20, p. 48-59 maio/ago. 2002.

CASTRO, Marta Luz Sisson & WERLE, Flavia Obino Correa. Estado do conhecimento em administração da educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000. **Ensaio: Avaliação em Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 1045-1064, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a08.pdf>. Acesso em 30 de março de 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração Escolar (RBPA)* – v.23, n.3, p. 483-495, set. /dez. 2007

CRUZ NETO, Tiago Leandro & PRADO, Edna Cristina do. A democracia participativa na área de conhecimento do modelo de gestão democrática escolar: tendências, limites e questões, 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/TiagoLeandroDaCruzNeto-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2014.

DAVIES, Nicholas. A conferência nacional de educação (CONAE) e suas fragilidades. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 39, pp. 321-345, set. 2010. Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/histedbr/article/view/3415/3038>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

DRABACH, Nadia Pedrotti. A trajetória da administração da educação pública no Brasil e a construção da democracia. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 51, pp. 42-53, jun. 2013.

DRUCKER, Peter. **Uma era de descontinuidades**: orientações para uma sociedade em mudança. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ETGES, N.J. O conteúdo e as formas da administração escolar moderna. **Revista Brasileira de Administração da Educação (rbae)**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 27-48, jul./dez. 1993.

ETZIONI, Amitai. **Análise comparativa de organizações complexas**. São Paulo, Atlas, 1974.

FERREIRA, Naura S.C. Gestão democrática da Educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: **Gestão da Educação: possibilidades e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 295-315.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estados da Arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.79, v.23, pp. 257-272, ago. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>. Acesso em 10 de março de 2014.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** análise da proposta capitalista do estado brasileiro para burocratização do sistema escolar. São Paulo: Cortez editora: Autores Associados, 1984.

GENTILI, Pablo & SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 4ª ed., 2002.

GRACINDO, Regina Vinhaes & KENSKI, Vani Moreira. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: histórias e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. – 3ª ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2012.

KUENZER, Acácia Zeneida. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 48, p. 39-46, fev. 1984.

LEÃO, Antônio Carneiro. **Introdução à administração escolar**. 3. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1953.

LIMA, Marcos Costa. Desenvolvimento e globalização na periferia: o elo perdido. **Perspectivas**, São Paulo, v. 32, p. 15-46, jul./dez., 2007.

LÜCK, H. et al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

MAIA, G. Z. A. **Gestão escolar: implicações para um ensino de qualidade**. 2000. 211 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2000.

MARTINS, Ângela Maria & SILVA, Vandrê Gomes da. Estado da arte: gestão, autonomia da escola e órgãos colegiados (2000/2008). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 142, vol. 41, pp. 228-245, mai/agost, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000100012>. Acesso em 04 de abril de 2014.

MARX, karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderie. – São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOS, Braúlio Tarcísio Porto & ROCHA, Maria Zelia Borba. Educação-estado-sociedade como pano de fundo da gestão do ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coord.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora: Autores Associados, 2001.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais na educação e formação de professores. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 118, março, 98/117, 2003.

MESSAS, Julia Cristina Alves. Circuito Gestão: seus sentidos e implicações para a formação e as práticas dos profissionais de educação. 2002. 234 f. *Dissertação* (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **A teoria geral da administração: uma introdução**. São Paulo: Pioneira, 1975.

MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: editora brasiliense, 4ª ed., 1980.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Proposições. **Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação**, Unicamp, n. 04, p. 79-87, 1991.

NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria; TERRIEN, Jacques. Trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 30, vol. 15, p. 05-16, jul./dez, 2014. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/eae/v15n30/v15n30a01.pdf>. Acesso em: 08 de março de 2014.

OLIVEIRA, Cleiton & TEIXEIRA, Lucia Helena G. Municipalização e gestão educacional. In: **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora: Autores Associados, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. IN: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação: a avaliação de sistemas de ensino no contexto da regulação das políticas públicas. p. 1-15. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/97.pdf. Acessado em 15 de agosto de 2014.

OLIVEIRA, João Ferreira de & FONSECA, Marília & TOSCHI, Mirza Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência- a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, nº 90, p. 127-147, jan/ abr.2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 16 julho de 2014.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa; MINTO, Cesar Augusto (et al.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2003.

PAZETO, Antonio Elizio; WITTMANN. Gestão da escola. In: **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora: Autores Associados, 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

RIBEIRO, Jose Querino. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

RUSSO, Miguel Henrique. Escola e paradigmas de gestão. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, n.1, v. 6, pp. 25-42, junho, 2004. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=>. Acesso em 12 de maio de 2014.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfour. **Administração gerencial ou gestão administrativa?** foco no planejamento educacional. 2006. 155f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Autores Associados, 1995.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, Autores Associados, 1997.

_____. A resistência ativa contra a nova lei de diretrizes e bases da educação. EDIÇÃO 47, NOV/DEZ/JAN, 1997-1998, PÁGINAS 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72 Disponível em: http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=148&id_indice=908. Acesso em 20 de outubro de 2014.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política nacional**. 3ª ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SILVA JÚNIOR, C. A. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, Naura Syria Carpeto (Org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SCHIMONEK, Elisangela Maria Pereira. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): instrumento de autonomia para as unidades escolares?** Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 278f., 2012.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. 5ª ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil. Revista brasileira de política e administração da educação (rbpae), Porto Alegre, n.01, v. 22, pp. 13-39, jan./jun, 2006. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18720/10942>. Acesso em 23 de abril de 2014.

SOUZA, Silvia Cristina de. **Mecanismos de quase-mercado na educação escolar pública brasileira**. Marília, 149f., 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2010.

TAVARES, Maria das Graças M. **Educação brasileira e negociação política**: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática. Maceió: EDUFAL, 2003.

TAYLOR, Frederick Wisnslow. **Princípios de administração científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TONET, Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana**. Maceió: EDUFAL, 2013.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5ª ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

TRAGTEMBER, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 2ª ed., 1974.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de Intenção? **Educação e Sociedade**: Revista de Ciência da Educação. Políticas Públicas para Educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. Campinas, SP: Cedes, vol. 23, n. 80, setembro/2002, pp. 96-107.

VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto Político Pedagógico: Uma Construção Possível**. São Paulo: Papirus. 1995.

WITTMANN, Lauro Carlos & GRACINDO, Regina Vinhaes. **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil**: 1991 a 1997. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora: Autores Associados, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução Paulo Cezar Castanheira. – São Paulo: Boitempo, 2011.

Documentos

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 2000.

_____. Decreto nº 6094, de 24/04/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com os Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade,

mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando mobilização social pela melhoria da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. Emenda Constitucional (1996). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de Setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá Nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. Emenda Constitucional (2006). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30; 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Senado, 2006.

_____. Lei (1996). **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. Lei (1996). **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. Lei (2007). **Lei nº 11.497, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2007.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Projeto FUNDESCOLA: Manual de Operação e Implementação do Projeto-MOIP: orientações gerais**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2002.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação Razões, Princípios e Programas**. Ministério da Educação, 2007.

_____. Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid>.

ANEXOS

TABELA I**Frequência das palavras-chave no Banco de Dados 1982-1994**

Palavra- chave	Frequência	%	Cum.
Administração do Ensino Superior	362	7,39	7,39
Administração da Educação e Determinantes do Contexto	252	5,15	12,54
Política Educacional	248	5,07	17,61
Políticas Públicas	238	4,86	22,47
Administração Educacional Escolar	222	4,53	27,00
Legislação	138	2,82	29,82
Educação e Democratização	136	2,78	32,60
Administração e História	132	2,70	35,29
Administração em Nível Macropolítico	130	2,66	37,95
Formação e Desenvolvimento Profissional	124	2,53	40,48
Poder	123	2,51	42,99
Administração da Educação e Teoria	114	2,33	45,32
Administração Comparada	113	2,31	47,63
Qualidade da Educação	113	2,31	49,94
Temas Organizacionais	109	2,23	52,17
Descentralização-Municipalização	109	2,23	54,39
Avaliação da Educação	104	2,12	56,52
Administração de Sistemas Educacionais	98	2,00	58,52
Relações Público e Privado	97	1,98	60,50
Educação Popular	96	1,96	62,46
Administração Participativa	92	1,88	64,34
Administração e Organização Didático - Pedagógica na Escola	91	1,86	66,20
Educação e Profissionalização do Educador	91	1,86	68,06
Financiamento da Educação	91	1,86	69,91
Administração da Educação e Inovações Tecnológicas	83	1,70	71,61
Conhecimento e Ação Administrativa	80	1,63	73,24
Direitos da Criança	79	1,61	74,86
Educação e Economia	79	1,61	76,47
Mudanças Sociais-Educacionais	77	1,57	78,04
Planejamento Educacional	77	1,57	79,62
Formação e Desenvolvimento do Especialista em Educação	76	1,55	81,17
Ensino Fundamental	74	1,51	82,68
Relação Sociedade e Educação	69	1,41	84,09
Administração de Níveis e Tipos Diferentes de Ensino	65	1,33	85,42
Gestão Democrática	60	1,23	86,64
Gestão e Cultura	60	1,23	87,87

Cidadania	47	0,96	88,83
Igualdade de Oportunidades	43	0,88	89,71
Autonomia Administrativa	39	0,80	90,50
Ensino Médio	37	0,76	91,26
Raça	36	0,74	91,99
Ensino Rural	35	0,71	92,71
Administração Pública	34	0,69	93,40
Administração de Recursos Humanos	30	0,61	94,02
Burocratização Administrativa	27	0,55	94,57
Avaliação Institucional	26	0,53	95,10
Movimento Docente	24	0,49	95,59
Eleição	23	0,47	96,06
Relação Escola-Comunidade	23	0,47	96,53
Violência, Drogas e Disciplina	23	0,47	97,00
Administração da Pós-Graduação	22	0,45	97,45
Planejamento Participativo	20	0,41	97,86
Avaliação de Desempenho	16	0,33	98,18
Curso de Pedagogia	16	0,33	98,51
Integração Universidade-Escola	16	0,33	98,84
Educação Infantil	16	0,33	99,16
Administração Escolar e Tempo	14	0,29	99,45
Gênero e Educação	14	0,29	99,73
Movimento Estudantil	13	0,27	100,00
TOTAL	4.896		

Fonte: Castro e Werle, 2004

TABELA II**Distribuição das palavras-chave no Banco de Dados por ordem de frequência no período de 1995-2000**

Palavra- chave	Frequência	Representação no Total
01.Formação e Desenvolvimento Profissional	175	4,89%
02.Administração do Ensino Superior	167	4,67%
03.Administração da Educação e Determinantes do Contexto	160	4,47%
04.Política Educacional	139	3,89%
05.Gestão e Cultura	115	3,21%
06.Administração e História	109	3,05%
07.Cidadania	102	2,84%
08.Avaliação da Educação	97	2,71%
09.Ensino Fundamental	90	2,51%
10.Administração Educacional Escolar	88	2,46%
10.Poder	88	2,46%
11.Conhecimento e Ação Administrativa	87	2,43%
11. Igualdade de Oportunidades	87	2,43%
12.Políticas Públicas	82	2,29%
13.Administração Comparada	77	2,15%
14.Administração da Educação e Inovações Tecnológicas	70	1,95%
14.Legislação	70	1,95%
15.Qualidade da Educação	69	1,93%
16.Educação e Economia	68	1,90%
17.Administração da Educação e Teoria	66	1,84%
18.Administração de Sistemas Educacionais	65	1,81%
19.Administração de Níveis e Tipos Diferentes de Ensino	61	1,70%
20.Administração e Organização Didático Pedagógica da Escola	60	1,67%
20.Educação e Profissionalização do Educador	60	1,67%
20.Mudanças Sociais-Educacionais	60	1,67%
21.Direitos da Criança	54	1,51%
22.Administração em Nível Macropolítico	52	1,45%
22.Administração Participativa	52	1,45%
23.Educação e Democratização	50	1,39%
24.Educação Popular	45	1,25%
25.Avaliação Institucional	44	1,23%
26.Temas Organizacionais	42	1,17%
27.Gestão Democrática	34	0,95%
28.Violência, Drogas e Disciplina	33	0,92%
29.Financiamento da Educação	31	0,86%
30.Descentralização-Municipalização	28	0,78%
31.Raça	27	0,75%

32.Planejamento Participativo	23	0,64%
33.Gênero e Educação	21	0,58%
34.Administração Pública	20	0,55%
35.Autonomia Administrativa	19	0,53%
36.Avaliação de Desempenho	16	0,44%
36.Educação Infantil	16	0,44%
37.Relações Público Privado	13	0,36%
38.Administração da Pós-Graduação	12	0,33%
39.Administração Escolar e Tempo	11	0,30%
39.Formação de Desenvolvimento do Especialista em Educação	11	0,30%
39. Movimento Docente	11	0,30%
40.Ensino Rural	8	0,22%
41.Administração de Recursos Humanos	7	0,19%
41.Burocratização Administrativa	7	0,19%
42.Relação Escola-Comunidade	6	0,16%
43.Eleição	5	0,16%
44.Movimento Estudantil	4	0,12%
45.Integração Universidade-Escola	2	0,06%
TOTAL	3105	

Fonte: Castro e Werle, 2004.