

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

SORAIA CHAFIC EL KFOURI SALERNO

**DESCENTRALIZAÇÃO E OTIMIZAÇÃO DA
GESTÃO EM EDUCAÇÃO:
REFLEXÕES A RESPEITO DO ENSINO MÉDIO**

**MARÍLIA
MAR – 2001**

379.2
S163d

Tese-1.224

SORAIA CHAFIC EL KFOURI SALERNO



**DESCENTRALIZAÇÃO E OTIMIZAÇÃO DA
GESTÃO EM EDUCAÇÃO:
REFLEXÕES A RESPEITO DO ENSINO MÉDIO**

Dissertação para exame de
qualificação apresentado como
exigência parcial para a obtenção do
grau de mestre da Pós-Graduação
em Educação – Área de
Concentração Ensino na Educação
Brasileira, nível de Mestrado –
UNESP.

Orientador Prof. Dr. Pascoal Quáglio

**MARÍLIA
MAR - 2001**

1410001224



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
OPÇÕES METODOLÓGICAS.....	4
ALGUNS CONCEITOS PARA ANÁLISE.....	8

CAPÍTULO 1 – GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA

REFORMA DO ESTADO	12
1.1. OS DESAFIOS DA REFORMA DO ESTADO	14
1.2. AS TEORIAS ADMINISTRATIVAS NO CONTEXTO DA REFORMA	17
1.3. RISCOS E INFLUÊNCIAS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL ..	24
1.4. A REFORMA DO ESTADO NUM PROCESSO DE CONFLITOS CONCEITUAIS.....	29
1.5. CONTEXTO BRASILEIRO.....	32

CAPÍTULO 2 – O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO

BRASIL.....	38
2.1. O EIXO CENTRALIZAÇÃO–DESCENTRALIZAÇÃO NAS REFORMAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS.....	45
2.2. A DESCENTRALIZAÇÃO E A GESTÃO.....	54

**CAPÍTULO 3 – AS CONTRADIÇÕES SOBRE A
DESCENTRALIZAÇÃO..... 59**

**3.1. POLÊMICAS QUE ENVOLVEM O GERENCIAMENTO
EDUCACIONAL – COM ENFOQUE NA
ESCOLA..... 69**

**3.2. A DESCENTRALIZAÇÃO E A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA
DE QUALIDADE..... 78**

**3.3. AS ATUAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA
DESCENTRALIZADA..... 80**

3.3.1. As Mudanças Sociais e a Função Docente..... 83

3.3.2. Projeto Pedagógico..... 88

CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO 93

4.1. IMPLICAÇÕES DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO..... 96

CONSIDERAÇÕES FINAIS108

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS111

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, procurou-se analisar o redesenho do papel do Estado nas ações gerenciais no interior da escola sob vários aspectos, tais como: gestão democrática e participativa, autonomia e descentralização. Ressaltou-se a descentralização como iniciativa de otimização da gestão no contexto escolar.

Para ANDERSON (*apud* OLIVEIRA, 1997, p. 86), o processo de globalização liderado por uma política ideológica neoliberal, caracteriza-se como "(...) um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo a sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional". Tal caracterização, perante a crise dos Estados Nacionais, enquanto Estado do Bem-Estar Social, intervém no formato da política social, impulsionando o enxugamento da máquina estatal através de processos de descentralização.

Em meados dos anos 70, os processos de descentralização adquirem destaque na preocupação com o *welfare states*; pois o "(...) custo relativo com a sua manutenção e os efeitos negativos desse aparato sobre o desempenho das economias nacionais tornou-se elemento catalisador de forças nacionais e internacionais importante, tanto ao estímulo inicial como ao avanço de

programas descentralizadores das mais variadas tendências e origens político-ideológicas” (SILVA; COSTA, 1995, p. 264).

No Brasil atribui-se à participação do Estado em políticas sociais a fonte de todos os males da situação econômica, tais como: a inflação, a corrupção, o desperdício, a ineficiência dos serviços, os privilégios dos funcionários. Defende-se uma reforma administrativa, fala-se em reengenharia do Estado para se criar um ‘Estado mínimo’, afirmando-se que, sem esta reforma, o país corre o risco de não ingressar na ‘nova ordem mundial’. Embora não haja Estado do Bem-Estar Social, a retórica neoliberal é basicamente a mesma, no que concerne à utilização da descentralização como estratégia da política neoliberal de desestruturar setores econômicos e serviços de caráter estatal.

O que se propôs neste trabalho é o desvelar de intenções acerca da descentralização, seus possíveis malefícios e possíveis benefícios, não se pretendendo atuar como coadjuvante de uma linha neoliberal, e nem descartar a descentralização por estar sendo defendida por grupos econômicos. Tampouco não se defende, neste momento, a descentralização como que desmobilizando ações coletivas de corporações estaduais ou nacionais, muito menos tomando o pensamento de uma organização, e menos ainda de uma ação pedagógica de bases nacionais, esfacelada em pequenos pontos centralizadores, num descarte do macro para centralizar no micro.

Neste contexto, a descentralização é vista e buscada como um processo gradual, como consequência de uma autonomia progressiva de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições, responsabilidade

e comprometimento, visando desencadear um movimento de mudança ao longo do eixo centralização–descentralização, com base na intervenção estatal, resultando num movimento de mudança que isoladamente, centralização ou descentralização, não indica melhoria e piora da qualidade ou da quantidade desejada da ação estatal.

No entanto, acreditar que a descentralização isoladamente, sem a intervenção estatal, levaria, por si só, à otimização da gestão, expressaria uma crença ingênua e de risco, por descartar a ação financiadora e reguladora estratégica do Estado na trajetória do ensino público universal.

Buscar caminhos que elucidem ações e intenções, para a busca de posicionamentos, não é tarefa fácil; a alienação, porém, empobrece a prática educacional, que deve ser pensada, refletida – teorizada.

No contexto paranaense, inicia-se um processo tímido de descentralização, com o qual a população alvo se assusta, mesmo tendo-a reivindicado como base para agilização dos serviços e recursos.

Observam-se iniciativas setoriais, lentas, mas necessárias para otimizar a gestão, que valem a pena ser analisadas, sobre tudo no que diz respeito à equidade, eficiência no processo gerencial e sua eficácia na gerência da educação paranaense.

É tarefa complexa, de difícil equacionamento — mas inadiável — operacionalizar no Estado do Paraná uma descentralização como iniciativa e não como imposição de grupos econômicos segundo seus interesses. Isso

otimizaria o gerenciamento nas instâncias escolares com decisões consensuais, apesar de serem conflituosas.

Neste momento, mais grave do que temer as mudanças é pretender perpetuar práticas e processos puramente centralizadores, distantes da realidade. O desafio que se apresenta neste trabalho é o de se pensar numa escola, cujos atores participem e deliberem sobre o gerenciamento e na qual a sociedade local se faça presente.

OPÇÕES METODOLÓGICAS

Este trabalho teve como escopo somente o estudo histórico e contextual da descentralização no Brasil, os determinantes que definem sua expressão na atuação gerencial, sob o enfoque do sistema estadual de ensino do Estado do Paraná (na modalidade do ensino médio) e sua relação com a reforma do Estado brasileiro.

Pretendeu-se desenvolver uma pesquisa de cunho qualitativo, caracterizando-a como um processo de análise de estilos gerenciais, na qual o pesquisador, por meio da atuação docente e da supervisão escolar, pôde testemunhar processos políticos desencadeados desde o início da década de 90, no sistema de ensino do Estado do Paraná, evidenciando assim a opção por tal reflexão.



A perspectiva metodológica desta pesquisa pautou-se numa revisão literária buscando fazer a análise do discurso veiculado nas atuais reformas do ensino médio, procurando apresentar-se com o objetivo de explicitar e discutir a concepção de descentralização como estratégia gerencial, com o enfoque no ensino médio, por esta modalidade de ensino apresentar características próprias.

A pesquisa inicia-se com questionamentos de atuações, provocando interesses de análises bibliográficas, buscando elucidar os caminhos para a atuação descentralizada.

Foram analisados documentos veiculados pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná, SEED-PR e bibliografias relacionadas ao problema, sem a pretensão de esgotá-la, pois se reconhece que o campo literário, no referido tema, apresenta-se vasto e de profundas contradições, as quais, em alguns casos, em sua superfície expressam semelhanças.

As reflexões se pautaram em hipóteses de que as escolas de ensino médio do sistema estadual do Paraná, não possuem ações descentralizadas como iniciativa e sim como imposição, e nem todos os dirigentes conhecem e (ou) exerçam ações descentralizadas nas escolas, como instrumento de autonomia gerencial no ensino médio.

A partir desta perspectiva metodológica, com enfoque nos riscos e nas influências, optou-se por relacionar a gestão educacional com o contexto da reforma do Estado, em virtude do papel desempenhado por este na sociedade até o momento e dos desafios propostos por sua redefinição administrativa.



Num segundo momento apresentou-se o processo de descentralização no Brasil, revelando suas constantes oscilações, impulsionadas por interesses estratégicos, de ordem nacional e (ou) internacional.

Também as contradições sobre a descentralização, despertaram o interesse do pesquisador, visto que geram conflitos conceituais e chegam a confundir os profissionais que atuam no sistema estadual de ensino, pois os discursos veiculam ênfases e variações em suas proposições. A escola vem sendo alvo estratégico desses incrementos, por ser reconhecida como espaço de veiculação ideológica. Para tanto, buscou-se elucidar atuações para uma gestão escolar democrática de qualidade social.

Por apresentarem características próprias, conforme apontam as reflexões a respeito do ensino médio, buscou-se situar esta modalidade de educação em suas atuais reformas, visando diferenciar os processos de descentralização que ocorreram e ocorrem em outras modalidades, como por exemplo, no ensino fundamental, que se apresenta, particularmente, sob o perfil da municipalização.

Tendo em vista a possibilidade de futuros aprofundamentos, as considerações finais apontadas se respaldam nas inquietações do pesquisador, considerando as atuais contradições existentes no sistema estadual de ensino, na construção de uma política gerencial para autonomia, que, espera-se, se construa e venha a ser legitimada no contexto escolar.

A descentralização como necessidade dos novos tempos sociais implica uma gama de problematizações na busca de um processo gradual de



autonomia instituída e constituída pela escola, acompanhada dos recursos necessários a essa prática.

No entanto, o que garante efetivamente a descentralização é a iniciativa da população alvo, que deseja uma transformação de práticas modulares ou direcionadas, segundo uma ideologia capitalista, para uma dimensão política do querer agir conscientemente na atuação profissional.

A otimização da gestão como alcance de competências profissionais diz respeito particularmente a educadores no interior da escola, onde se expressam realidades de estilos próprios de gestão que se diversificam no sistema.

Considerou-se a gestão também do ponto de vista da ética, da reflexão crítica sobre determinados valores presentes no comportamento de profissionais em sua atuação social, tendo como idéia a articulação entre o dever, o saber, o poder e o querer.

A relação entre os homens dimensiona e regula ações, aprova e reprova comportamentos, mediatizando conceitos de ética e de moral. As relações de poder na sociedade são produzidas no interior das relações humanas, determinadas segundo ações políticas inerentes à natureza do próprio homem.

Procurou-se buscar o sentido da ação gestora não como imposição determinista de interesses econômicos, mas como iniciativa na teia de atividades políticas que se manifeste na elaboração de projetos, explorando possibilidades e recuperando a razão de uma descentralização autêntica no interior de uma instituição. É o que se tencionou alcançar, talvez de maneira pretensiosa, como se fosse um sonho, já que a democracia, como qualquer

sonho, dizia Paulo Freire, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática.

O tema descentralização e otimização da gestão em educação envolve a compreensão do significado conceitual e histórico de descentralização, autonomia e gestão, para que se possam criticar suas aplicações.

Intentou-se analisar as contradições sobre a necessidade de descentralizar e suas relações com a democracia e o autoritarismo.

A otimização da gestão, seus papéis e instrumentos num contexto descentralizado foram explicitados na tentativa de vislumbrar os caminhos para a eficiência e eficácia real no sistema estadual de ensino.

O trabalho abordou a globalização em marcha mundialmente e suas conseqüências para o local a ser gerenciado. Do global ao local, o diálogo objetivou produzir um pensamento estruturado sobre o tema.

O projeto pedagógico foi contemplado por representar um instrumento essencial para a prática descentralizada, como expressão de gestão democrática e participativa.

ALGUNS CONCEITOS PARA ANÁLISE

Diante de mudanças estruturais em sistemas administrativos, destacam-se alguns termos na teia de significações, tais como: gestão democrática e

participativa, autonomia e descentralização. É necessário conceituá-los para nortear a análise.

O termo gestão democrática é encontrado na Constituição Federal, em seu artigo 206, que expressa princípios inerentes à transmissão do ensino nas redes escolares. Encontram-se lá enunciações específicas a propósito da valorização do trabalho docente, quanto à inovação trazida pela “gestão democrática do ensino público, na forma de lei” (inciso VI).

Na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, no artigo 3º, a gestão democrática do ensino público é tratada como um dos princípios e fins da educação nacional, no artigo 14 é apontada a necessidade de definição de normas para a gestão democrática dos sistemas de ensino, por meio de incumbências de participação:

- I. “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico”;
- II. “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.”

A formalização da gestão democrática nos sistemas estaduais de ensino, expressos na Constituição e LDBEN pode parecer uma conquista, mas o processo de sua real definição dependerá de como deverá ser traduzida para ser legitimada no interior das escolas.

“O termo gestão vem de *gestio*, que, por sua vez, vem de *gerere* (trazer em si, produzir); fica mais claro que a gestão não só é o ato de administrar um bem fora-de-si (alheio) mas é algo que se traz em si, porque nele está contido.

E o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior de democracia” (CURY, 1997, p. 201).

É necessário perceber que a participação, sem estar contida no processo de produzir, como aborda CURY, não faz parte de uma gestão democrática. Gestão democrática diferencia-se de gestão participativa, pois a primeira envolve a comunidade nos processos de decisão; a segunda pode evidenciar a participação das decisões à comunidade.

Analisar tais conceitos é interessante para avaliar a pluralidade contida na aspiração de participar, participar no ou participar ao final do processo de decisão.

Outra questão que se evidencia é o entendimento de autonomia. Autonomia remete a uma vasta gama de valores que têm como centro o princípio da livre determinação do indivíduo de um grupo específico ou de um conjunto político maior. De acordo com a filosofia kantiana, que retoma o sentido etimológico do termo, autonomia significa a condição de o sujeito determinar-se por si mesmo, segundo as próprias leis.

O princípio geral autonomista contrapõe-se à lógica autoritária, ao poder decisório externo, ao processo estatal burocrático. Opõe-se, também, ao colaboracionismo ou ao participacionismo promovido e controlado pelas elites.

A descentralização é resultado, ou deveria ser, da autonomia, pois subentende distribuição de responsabilidades e oportunidades iguais; pode ser entendida tanto como processo de transferência de encargos quanto de poder.



No entanto, a descentralização não pode ser entendida como democratização, pois, mal aplicada, pode inserir-se em um processo de desobrigação de determinada esfera em lugar de tornar-se uma alternativa plausível para o equacionamento de problemas do ensino.

Neste contexto, busca-se para o ensino médio a elaboração de propostas curriculares para as escolas de acordo com suas características regionais e de sua clientela, segundo especificações das diretrizes curriculares para o ensino médio e da LDB.

A LDB destaca o caráter de formação geral do ensino médio, superando no plano legal a histórica dualidade dessa etapa de educação.

Num momento de vulneráveis mudanças e instabilidades causadas pela globalização é que se discutem estes temas no Sistema Estadual de Ensino do Paraná, dentro do processo de elaboração de propostas curriculares.

CAPÍTULO 1 – GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

O panorama atual é marcado por profundas mudanças, particularmente no que se refere às políticas sociais. São mudanças cujas políticas provêm de processos de reestruturação, girando em torno das expressões “globalização”, “internacionalização da economia”, “modernidade” e “pós-modernidade”, com a maior parte da vida social sendo determinada por processos globais, em que culturas econômicas e fronteiras nacionais se dissolvem. O aparecimento do neoliberalismo como modelo a ser perseguido, privilegiando as relações de mercado como reguladoras da vida social, despossuindo o Estado de suas funções assistenciais, vem elegendo as políticas sociais como o seu alvo predileto. Por essas e outras razões, os desafios que se colocam para a gestão da educação pública no atual contexto não são poucos.

No Brasil, a regulamentação da gestão democrática da educação tem sugerido uma diversidade de interpretações, que variam segundo o lugar e os agentes envolvidos, embora esteja prevista na Constituição Federal. Diante desse contexto, e rumo a algumas respostas para análise da política na educação brasileira, é que se comentará um pouco sobre a nova ordem



mundial, a gestão democrática da educação e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96.

Num cenário de grandes transformações e crises, a expressão globalização funciona como uma cortina de fumaça, da qual os governos se têm servido para se isentar de responsabilidade por tudo de negativo que acontece na economia.

No campo educacional, mais especificamente no da gestão educacional, a década de 90 tem-se apresentado como um momento ímpar nas formulações de propostas em torno dos objetivos, meios e fins aos quais a educação pública deve atender.

A educação brasileira hoje se vê submetida à necessidade de uma reflexão bastante substancial, porque, a cada dia que passa, novos elementos e dados são trazidos aos educadores preocupados e voltados para essa política. Tais discussões abarcam um grande conjunto de problemas e questões da gestão da educação que não se restringem aos aspectos e características do ensino formal e regular, mas extrapolam esses limites, contemplando também o ensino informal e aqueles considerados não regulares.

Para que se possa entender com maior profundidade os dilemas e problemas da educação no Brasil, deve-se partir do pressuposto de que a evolução do ensino não pode ser observada apenas do ponto de vista estatístico, técnico ou histórico, mas sobretudo dentro de uma perspectiva política e social.



As formas de organização e gestão têm passado por grandes mudanças nos níveis federal, estadual e municipal. Assiste-se, então, a uma movimentação intensa em torno de reformas administrativas no setor educacional. A maioria das propostas em âmbito federal, estadual e municipal apresentam aspectos convergentes; por esses motivos, o debate atual em torno da gestão da educação tem assumido uma centralidade. A necessidade de conhecer os problemas e reconhecer as críticas coloca como desafio grandes temas nebulosos, como a reforma do Estado.

1.1. OS DESAFIOS DA REFORMA DO ESTADO

Uma gama infinita de dimensões e relações podem ser levadas em consideração quando se tenta explicitar algum estudo acerca da discussão anacrônica sobre a reforma do Estado. Esse tema volta a tomar corpo, inspirado pelos tempos em que se questionava a conveniência e a eficácia dos programas de reforma, que significavam, assim como hoje, a revisão da estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas de velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. Deve-se buscar, para tanto, uma análise mais profunda de raízes culturais que expliquem os temas emergentes, para não ficar apenas na esfera dos discursos, mas que seja a expressão de um

pensamento social onde haja a necessidade de suprir carências nos mais diversos campos.

O Estado passa a aglutinar o foco de muitas insatisfações, de conceitos que se embaralham, fazendo pressupor que sua reforma poderá conduzir a uma administração mais eficiente, a serviços de qualidade, a um reequilíbrio das condutas públicas, em especial a dos municípios, e à redução geral de desperdícios.

Considera-se ainda que a reforma poderia ser um instrumento de valorização e resgate da cidadania, recuperando a imagem do serviço público. Usando como caminho a privatização, intenta-se, segundo seus argumentos, permitir o acesso a serviços mais eficientes, a partir da inserção de grupos com capacidade de investimentos, podendo responder às exigências atuais do mercado.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só na década de 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do seu papel, pois deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social através da via da produção de bens e

serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Outro aspecto importante dessas transformações é que, embora o aparelho do Estado tenha sido desde a sua origem um aparelho de poder instrumentalizado pela classe capitalista, ele o foi de diferentes formas. Até poucas décadas atrás, o nível de concentração de capital não havia ainda permitido às maiores empresas assumirem diretamente funções políticas. O aparelho do Estado central, portanto, ocupava um lugar de destaque tanto na coordenação da economia, quanto no que diz respeito à produção e manutenção das suas condições gerais de produção e de controle social. O Estado era, então, o local onde as decisões eram tomadas. Hoje, as grandes decisões são tomadas fora de suas estruturas formais. O processo decisório decorre diretamente dos centros de poder do Estado amplo, e o Estado nacional só é acionado depois para operacionalizar e implementar essas decisões e legitimá-las do ponto de vista jurídico.

Como os mecanismos de poder dessa nova estrutura são relativamente invisíveis e as hierarquias perdem a forma piramidal, assume-se uma aparência de democracia participativa. A idéia de participação perpassa as novas formas de controle social tanto dentro como fora dos locais de trabalho.

No âmbito da sociedade, a idéia de democracia participativa é divulgada especialmente pelos ideólogos do Estado amplo, alguns deles denominados neoliberais.



Essa democracia participativa constitui a conjugação de mecanismos políticos do neocorporativismo; isto contribui diretamente para reduzir os gastos do Estado com os serviços destinados às populações de baixa renda. Conjuga ainda estruturas comunitárias de assistência social, em parcerias ou com subsídios do setor privado. A grande ênfase é dada ao papel da comunidade na formulação de propostas para serem votadas e regulamentadas pelo Estado.

Além de funcionar como uma nova forma de controle social e de recuperação de iniciativas autônomas da população trabalhadora, pelos mecanismos de poder do Estado amplo, essa democracia participativa opera no sentido de legitimá-lo. O aspecto mais visível desse processo, segundo BRUNO (1997, p. 28)¹ “(...) é a atuação das grandes empresas que, consciente do poder político que detêm e exercem, buscam legitimar-se através do mecenato cultural e artístico, além de diferentes formas de intervenção nas áreas sociais, sejam através das Organizações Não-Governamentais (ONGs), seja através do sistema de parceria com o Estado Central.”

1.2. AS TEORIAS ADMINISTRATIVAS NO CONTEXTO DA REFORMA

No contexto do Estado, tem sido desenvolvido um projeto amplo de reformas, que diz respeito às várias áreas do governo e ao conjunto da

¹ In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de Oliveira. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

sociedade brasileira. O Plano Diretor da Reforma do Estado defende uma necessidade emergente, que de forma mais restrita, envolve a reformulação do aparelho do Estado, buscando tornar a administração pública mais eficiente, envolvendo suas três esferas: federal, estadual e municipal.

Esta reforma administrativa é tida, no referido documento, como a redefinição do papel do Estado, o qual deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para ser o promotor e regulador desse desenvolvimento. Esta abordagem expressa a ideologia neoliberal, do Estado mínimo, que se utiliza de argumentos que definem o que vem a ser setor *público estatal* e *não estatal*, sendo que ao segundo setor – o não estatal – é proposto a descentralização da execução dos serviços não sendo responsabilidade direta do Estado, por não envolverem o exercício de poder do Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

É ainda, expresso no conteúdo do Plano Diretor de Reforma do Estado a defesa pela administração pública gerencial, que segundo o mesmo documento “inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com ela” (1995, p. 3). A reforma do aparelho do Estado passa então a desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, a qual não assumindo o seu caráter empresarial é orientado por ela.

Para a defesa da administração pública gerencial, é apresentado no Plano Diretor, as teorias da administração pública no processo histórico. A **administração pública patrimonialista**, que considera o aparelho do Estado

como a extensão do poder do soberano e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, este modelo de administração torna-se inaceitável.

Surge na metade do século XIX, na época do Estado liberal, a **administração pública burocrática**, constituindo princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal.

A prática da administração pública burocrática é usada como argumento preponderante, por experiências centralista, inerentes ao seu contexto, controles rígidos dos processos e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos, atualmente, como clientes.

Com a **administração pública gerencial**, caracterizando uma administração moderna, tem sua expressão na segunda metade do século XX, resgata-se os termos, também defendidos outrora, como eficiência e eficácia, revestindo-se, atualmente, à luz da qualidade produtiva da administração empresarial. A diferença desta administração, para a anterior, está na forma de controle, que deixa de basear-se no processo para concentrar-se nos resultados, já a profissionalização da administração pública continua um princípio fundamental.

Mediante o exposto, percebe-se os efeitos, na administração educacional, que não isolada de um projeto de Nação, é influenciada por práticas e intenções da administração pública, por ser um determinante social.



Segundo SANDER (1995, p. 3) “Três movimentos iniciais deram origem à escola clássica de administração no princípio do século XX: a administração científica nos Estados Unidos, a administração geral na França e a administração burocrática na Alemanha.”, com bases princípios universais, sua difusão deu-se rapidamente pelo mundo, incluindo os países, que sofreram por sua aculturação – a América Latina.

As escolas clássicas de administração foram inspiradas e concebidas sob a lógica econômica e tecnocrática o que consolidou a Revolução Industrial.

SANDER (1995, p.12), resgata as teorias dessa etapa, que em geral “(...) baseiam-se nos princípios da escola clássica de administração, preconizados nas primeiras décadas do século XX por Fayol na França e por Taylor e seus seguidores nos Estados Unidos da América. A teoria da burocracia de Weber também exerceu profunda influência nos movimentos teóricos da fase reformista e das etapas posteriores”.

Os referidos teóricos da administração clássica, preconizam o enfoque tecnocrático da administração, sendo iniciado sua sistematização das teorias organizacionais e administrativas e adotadas na educação, no contexto reformista dos anos 30, na América Latina, apontado por SANDER, como se segue,

No campo específico da administração da educação, o enfoque tecnocrático enfatiza a adoção de perspectivas e soluções organizacionais e administrativas enraizadas no pragmatismo instrumental do início do século XX. Para os teóricos da época, a pedagogia deveria oferecer soluções técnicas para resolver racionalmente os problemas reais que enfrentava a administração da educação. (1995, p.13)

Os princípios da escola clássica da administração com seus movimentos científico, burocrático e geral, bem como seus desdobramentos, inspiraram fundamentalmente a administração da educação.

O uso dos conceitos e práticas, na educação, é resultado do entendimento de que os referidos conceitos eram automaticamente aplicáveis à direção de qualquer instituição, independentemente de sua natureza, seus objetivos e seu contexto social e cultural. É por isso que pode ser observada a utilização de termos como eficiência e eficácia, sendo aplicados na educação, desvinculados da peculiaridade do contexto de formação humana. Busca –se hoje valorar o sentido de eficiência e eficácia no contexto educacional.

O estudo da administração e sua especificidade na educação no campo teórico e expressão é premissa básica para análise do atual contexto educacional, frente à complexidade dos processos de estruturação dos sistemas estaduais de ensino no Brasil.

Antigos e novos esforços para enfrentar desafios, se respaldam em lições do passado, que se projetam em nosso presente, refletindo em inspirações prognósticas para o processo que aí está.

Com a crise dos modelos da administração clássica, surge uma redefinição da administração, revestindo -se de com um novo perfil, com vistas a priorizar os resultados, em detrimento dos processos, portanto descentralização passou gradativamente a ser palavra de ordem, pois os

resultados, mensuráveis que são numa visão empresarial, poderiam ser controlados à distância.

Segundo BRUNO (1997, p. 29), "o que passa a caracterizar as teorias modernas de administração não são mais a coerção e a manipulação, características da teoria clássica e das relações humanas, mas o dirigismo calcado nas práticas da motivação, cooperação e integração".

A prática da gestão torna-se mais complexa e é preciso administrar não só o conflito entre as classes, mas também disputas capitalistas intraclasses que surgem da diversificação das formas de propriedade, do aparecimento dos novos pólos de poder político e do avanço decisivo dos gestores tecnocratas.

Neste sentido, os estudos que tentam estabelecer relações entre organização, ambiente e (ou) opções tecnológicas têm em vista instrumentalizar os dirigentes das organizações diante de uma realidade extremamente diferenciada e dinâmica, o que, por sua vez, decorre da globalização do sistema capitalista de produção. Esse processo, segundo BRUNO, implica que o sistema articule e combine formas organizacionais e produtivas bastante diversificadas, dentro de uma mesma estratégia global.

Percebe-se a busca da integração tanto da organização com o ambiente externo, ou seja, com o conjunto de instituições com as quais elas se relacionam, quanto entre os diversos departamentos e níveis funcionais, classes e segmentos de classes que se inter-relacionam no ambiente interno. Isso leva ao reforço e à diversificação dos mecanismos de controle, que se

expressa nas noções de sistema de papéis, normas e valores, cultura e clima organizacional.

Essa vertente ressalta BRUNO, procura fundir o estudo da estrutura com o estudo do comportamento humano nas organizações, integrando-os através de um tratamento sistêmico.

A administração educacional, apenas recentemente atingiu o centro das atenções no debate educacional brasileiro. O que se presencia é o empréstimo de vocábulos, que trazem os significados da administração fabril e empresarial à educação e mais especificamente à organização do trabalho nas escolas públicas.

Com a administração burocrática, temos a influência sistematizada na administração educacional, pois iniciam numerosos movimentos reformistas na administração do Estado, determinando seus reflexos na educação, mediante o controle rigoroso do processo.

Com a administração gerencial, intenções neoliberais, vêm sendo infundidas, desmantelando o setor público, no sentido de transformar a educação num negócio submetido à lógica do mercado. Os processos educativos, descentralizados, passam a ser de iniciativa empresarial, atendendo a interesses particulares e localizados.

Anísio Teixeira, no entanto, já defendia uma identidade para a administração escolar "Jamais a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do manager (gerente) (...)", (1968, p.15). Para ele, embora alguma coisa da administração empresarial

possa ser apreendida, o espírito de uma e outra administração são de certo modo opostos ou contraditórios, no que diz respeito a posição de subordinação. Em educação, a “(...) administração escolar como função que somente pode ser exercida por educadores e que é intrinsecamente de subordinação e não de comando da obra de educação que, efetivamente se realiza entre o professor e o aluno, os dois fatores realmente determinantes de sua eficiência” (p.17).

1.3. RISCOS E INFLUÊNCIAS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL

Nesta perspectiva, a escola tem um papel fundamental. Ao lado da família e do meio social mais amplo, a escola é uma das esferas de produção e de capacidade de trabalho. A partir da transposição das regras da economia para o todo social, pode-se verificar os inúmeros deslocamentos de enfoques. Por isso a escola é hoje um objeto de tantas discussões, numa sociedade rasgada por contradições cada vez mais agudas; a esfera ideológica assume cada vez mais grande importância, já não podendo permanecer fora dos mecanismos de controle social e econômico do sistema capitalista.

Os sistemas educacionais em todo o mundo começam a ser reestruturados rapidamente e sua estrutura existente torna-se inoperante diante da complexidade crescente do seu funcionamento, motivados pela diversidade de situações com que se defrontam e das diferenciações quanto aos perfis sociais de alunos e profissionais.



A descentralização mostra sua importância; o que ocorre, no entanto, é que esta postura poderá estar revestida de um colorido original: "(...) a descentralização é promovida não como deslocamento do poder dentro do Estado, de um de seus níveis de administração para outro, mas como transferência do poder do Estado para a comunidade" (GRACINDO, 1997, p.12).

Ainda segundo GRACINDO, ao transferir para a comunidade o poder de gerenciar a educação, o Estado parece estar "lavando as mãos" e se desvencilhando de um problema que não consegue resolver.

No âmbito interno das escolas, percebe-se fundamental a promoção de formas consensuais de tomadas de decisões, implicando a participação dos sujeitos envolvidos, como medida de prevenção de conflitos e resistências que possam obstruir a implementação das medidas consideradas necessárias. As reformas tem mostrado até o presente momento adequações às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e de gestão da escola assim como do processo de trabalho dos educadores, envolvidos com a formação das futuras gerações da classe trabalhadora, tendo em vista a otimização. Trata-se de garantir o que nas empresas denomina-se de qualidade total.

Em outros termos, segundo GRACINDO, o maior risco dessa política é que ela venha a gerar um tipo especial de privatização da educação, que é a perda de seu sentido público.



Esta situação poderá se agravar se forem efetivadas algumas das indicações do Banco Mundial para o Terceiro Mundo, pois isto talvez indique uma nova divisão no trabalho, em que predomine uma economia informal, cujas relações de trabalho não perpassam pela governabilidade do Estado nacional, mas são estabelecidas pelo mercado.

As relações de trabalho na educação são orientadas por justificativas do Banco Mundial, privilegiando sobretudo os meios físicos e os equipamentos em detrimento do professor, como aborda BRUNO:

A justificativa é que investir em Recursos Humanos, no caso professores da rede pública, em termos de capacitação, condições de trabalho, provocaria uma valorização social destes profissionais do setor público, tomando-os muito reivindicativos, o que certamente, segundo o Banco, desencadearia novo processo inflacionário. Resta saber como é possível melhorar a qualidade do ensino público, sem investimentos na qualificação permanente de professores e demais profissionais da educação.

Diante deste quadro de transformações tão amplas e profundas, em que as fronteiras não servem mais para demarcar espaços econômicos nem soberanias políticas plenas, torna-se um desafio pensar a gestão educacional para além das exigências de base econômica, sem correr o risco de defender um modelo social neoliberal.

A educação e outros setores sociais não são pensados em função dos benefícios ou do bem-estar da população, mas o que se percebe é o predomínio do econômico nas “razões” do Estado. Na verdade, as questões

sociais são tomadas como instrumentos dos imperativos econômicos nos planos, o que pode ser verificado nas formas como os recursos são aplicados.

Portanto, para se chegar a um consenso legítimo sobre a função da educação escolar para a sociedade, deve-se ter a participação da sociedade civil como uma fonte da constituição da gestão educacional, pois o caminho para um percurso decisório democrático é a representatividade dos diferentes setores da sociedade.

A gestão democrática do ensino público não anula, mas convive com certas especificidades hierárquicas da escola. Por princípio, o professor detém um conhecimento cujo conteúdo — presume-se — não é dominado pelo estudante. A transmissão de conhecimentos não é igual à venda de mercadorias postas à disposição de clientes no mercado. A relação posta na ação pedagógica implica a hierarquia de funções (professor/aluno), ou seja, a direção do ato educativo, que se fundamenta na autoridade profissional, e isso não quer dizer grau de superioridade *versus* inferioridade entre pessoas e nem quer dizer que o aluno jamais chegue à condição de professor, já que a finalidade da ação pedagógica é a não-perpetuação da diferença de saberes, mas a parceria, que deve envolver toda ação pedagógica no saber proposto por quem ensina.

A educação nesse contexto de reformulação estatal deve ser revista, considerando-se seu papel relevante no desenvolvimento de uma nação, o perfil dos profissionais da educação e sua necessária valorização.



No processo de reformulação do Estado, este, na qualidade de prestador de serviços, deve prover adequado atendimento a necessidades concretas da população. Elevadas à condição de direitos sociais, demandas populares por saúde, educação, moradia requerem estruturas estatais eficazes e a adequação institucional da máquina estatal. Entretanto, em lugar de se enfatizar o enxugamento do emprego público como sinônimo de maior agilidade no atendimento e eficiência na utilização de recursos, indaga-se sobre a urgência de estabelecer responsabilidades com a obtenção de resultados e delimitar, com diferentes sujeitos envolvidos, as condições materiais necessárias ao exercício das atividades. Se um novo modelo de atuação estatal deve ter em conta a eficácia no atendimento à população, administrar esta transição requer uma reflexão sobre as políticas historicamente implementadas para a gestão burocrática.

A realização do desafio proposto implica a reestruturação, sim, dos órgãos estatais. Além de dotá-los de maior eficiência, exige-se, primordialmente, a institucionalização de espaços democráticos de participação e decisão, onde atores reais, frutos de representatividade, avaliam e definem ações.

1.4. A REFORMA DO ESTADO NUM PROCESSO DE CONFLITOS CONCEITUAIS

As dimensões territoriais, culturais e sociais mudam, surgindo uma nova complexidade de relações, que define e exige novos conceitos, novas metodologias e mesmo ruptura de relações morais e éticas.

A realidade evolui mais rapidamente do que a capacidade de sistematizar o seu processo. Passa-se até mesmo a estabelecer definições contemplativas e a partir de pontos de vista divulgados pela teia de comunicação global, correndo-se o risco de confundir ideologias de mercado com antigas reivindicações em função do discurso “colorido” que é veiculado, tais como participação, descentralização, gestão compartilhada e outros.

Uma profunda revolução tecnológica, que nos últimos vinte anos acumula mais conhecimentos do que toda a história da humanidade, contrapõe-se ao quadro dramático, de drásticas conseqüências à sociedade: a química fina e os transportes modernos levaram à constituição de uma rede mundial de produção e distribuição de drogas; laboratórios em todo o mundo ensaiam manipulações genéticas sem nenhum controle ou regulamentação, provocando discursos sobre a bioética, mas pouca ação; problemas climáticos de efeitos imprevisíveis surgem como efeito da tecnificação da agricultura e (ou) poluição nas mais diferentes formas.

Essas tecnologias são usadas como instrumentos para o espaço mundial integrado dos grandes mercados financeiros que negociam, estabelecem

transações e transferem diariamente quantias exorbitantes, sem nenhum controle dos bancos centrais. Enquanto isso, os “pequenos” no mercado interno sofrem regulação de âmbito nacional, com pesados encargos tributários.

Percebe-se, neste quadro de transições mundiais em que as fronteiras são desconsideradas, a perda de governabilidade dos Estados nacionais, que não conseguiram acompanhar e sistematizar, em termos institucionais, a economia, no que diz respeito à produção, sua manutenção e controle social. Hoje, as grandes decisões são orientadas e tomadas fora de suas estruturas formais.

A redução da governabilidade não é consequência apenas da concentração de capital e da atuação avantajada dos grandes grupos econômicos. Os sindicatos apresentam mudança de postura, quando os seus dirigentes representativos procuram não só anular a intervenção do Estado, como também desconsideram a legislação trabalhista, definindo acordos diretos com o empresariado, chegando a aceitar reduções salariais em troca da não-demissão.

O controle social, antes sob a responsabilidade do Estado, agora é assumido gradativamente pelas próprias empresas, passando a promover campanhas de prevenção às drogas, liderando projetos educacionais, veiculando comportamentos éticos e culturais frutos de uma cultura organizacional de qualidade empresarial, que influencia políticas administrativas dos mais variados setores, em especial os sistemas educativos.



No entanto, essa influência se traduz como manipulação social, a favor dos interesses de um projeto neoliberal que, segundo HOBBSAWM (1995), surge "(...) nos anos 70 e 80, e que olhava de cima as ruínas do regime comunista, foi que triunfou no momento que deixara de ser tão plausível quanto parecera outrora".

Este capitalismo liberal "neometamorfoseado" que se apresenta, não presta contas a ninguém, provocando uma dinâmica global presente mais no discurso do que nas reais conquistas sociais.

A economia se globaliza, mas as relações sociais se heterogenizam, provocando problemas de governabilidade, ficando difícil pensar em soberania nacional, quanto mais em democracia, mesmo que apenas política.

A distância entre pobres e ricos aumenta dramaticamente, enquanto o planeta encolhe e a urbanização junta os pólos extremos da sociedade, levando a convívios contraditórios cada vez menos sustentáveis. A urbanização deslocou o espaço de gestão do nosso cotidiano para a esfera local, enquanto os sistemas de governo continuam na lógica centralizada da primeira metade do século. Finalmente, o mesmo sistema que promove a modernidade técnica gera a exclusão social, transformando o mundo numa imensa maioria de espectadores passivos que deveriam estar se maravilhando com as novas tecnologias surgidas. (DOWBOR, 1997, p. 15)

O contexto exige uma urgente redefinição de governabilidade que viabilize um desenvolvimento socialmente justo, não só de discurso, mas de fato, que capitalize os avanços para o desenvolvimento humano.

1.5. CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil, desde 1995, vem desenvolvendo reforma do Estado por meio do projeto aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em sua reunião de 21 de setembro de 1995.

Um dos argumentos favoráveis ao projeto, apontado pelo atual presidente Fernando Henrique Cardoso, é a necessidade de criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.

A administração aqui referida é a de perfil gerencial, que emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo burocrático. A eficiência da administração pública é vista pela necessidade de se reduzir custos e defende a busca pela qualidade dos serviços prestados ao cidadão, que passa a ser visto como cliente. A reforma do Estado passa a ser orientada pela conceituação empresarial, mediante a aplicação de valores de eficiência, qualidade e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial.

Faz-se necessário buscar limites conceituais sobre administração e gestão. O termo administração é visto como conceitual, que organiza um conjunto de informações em torno de uma ideologia organizacional, portanto teórica, e gestão, o saber fazer, aspecto prático, que lembra a pessoa do

gerente, o qual está presente nas ações da organização. Segundo CURY (1997)², “O termo gestão vem de *gestio*, que por sua vez, vem de *gerere* (trazer em si, produzir); fica mais claro que a gestão não só é o ato de administrar um bem fora-de-si (alheio), mas é algo que se traz em si, porque nele está contido.”

Para CURY, a gestão em seu sentido original, aproxima-se da democracia, e por se tratar de um serviço público, (re) duplica o seu caráter público, (re/pública).

Os conflitos conceituais estão no “ar”, confundindo posicionamentos, por falta de clareza nos discursos, no que se refere às intenções.

Os teóricos das mais diversas linhas chegam a concordar com o problema dos limites governamentais e a necessidade de redimensionamento, apresentando similarmente processos de históricas intervenções e suas conseqüências; o que não se apresenta transparente é a cooptação e os objetivos da posição estatal a serem alcançados.

Uma das ações do Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado é a introdução de sistemas descentralizados e técnicas de gestão moderna na área social, com vistas no aumento da eficiência.

A descentralização vem sendo defendida como solução para a morosidade do serviço estatal, proporcionando, então, fluidez nas decisões, já que estas seriam tomadas de forma participativa, no contexto da ação, pelos que a executam.

² In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

O discurso neoliberal atribui à participação do Estado em políticas sociais a fonte de todos os males da situação econômica e social, tais como a inflação, a corrupção, o desperdício, a ineficiência dos serviços, os privilégios dos funcionários, entre outros. Segundo BRESSER PEREIRA (1995)³, há razão na crítica neoliberal, muitas vezes.

A intenção do Estado é a de promover e regular, redefinindo o seu papel, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, transferindo para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. A publicização é outro caminho, em que descentraliza para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício de poder de Estado, mas que são subsidiados com recursos do Estado.

Essa redefinição administrativa baseada em princípios da nova administração pública vem sendo desenvolvida principalmente nos Estados Unidos, nos últimos 25 anos, analisados e ilustrados, através de um grande número de experiências bem-sucedidas, em um livro — sucesso nos EUA —, *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebler, utilizado pelo Presidente Bill Clinton em sua campanha eleitoral. Nele os administradores públicos conseguem a dispensa de aplicar as normas administrativas rígidas que caracterizam a administração pública burocrática clássica e assim conseguem resultados melhores.

³ In: BRASIL, Ministério da Administração. (1995). **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, Internet: [Http://www.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br)

Com o foco nesses princípios, o atual plano piloto do Estado defende a administração moderna, baseado na descentralização, com vistas no resultado e não no processo. Segundo BRESSER PEREIRA (1995), “(...) a administração pública antiga desconfia do funcionário, desconfia de todos, enquanto a administração moderna parte do pressuposto (...) que o funcionário público tem competência para se autogerir (...)”. A fiscalização ocorrerá, mas não no controle do processo e sim no de resultados alcançados.

No entanto, na aplicação, esta visão é desvelada como uma visão economicista nas políticas públicas para a educação no Brasil, desconsiderando o processo, pois privilegia os resultados, definindo como qualidade os efeitos quantitativos —, terminais do processo educativo —, em detrimento de elementos fundamentais que definem a qualidade do ponto de vista social.

Nesse discurso neoliberal, a escola é vista no âmbito do mercado e das técnicas de gerenciamento, esvaziando-se, assim, o conteúdo político da cidadania, substituindo-o pelos direitos do consumidor. A idéia de que o aluno é o consumidor da educação e de que as escolas devem competir no mercado está sendo posta em prática em Maringá, no norte do Paraná.

Tais medidas se ampliam para a universidade, no que diz respeito ao controle dos resultados e à proposição de reforma, que começa a transformá-la em universidades competitivas, baseadas na experiência norte-americana de ensino superior. A reforma propõe a privatização das universidades e a competição entre elas, elevando assim o nível de qualidade.

A palavra qualidade usada nos discursos, como meta a ser alcançada, torna-se inconsistente, quando definida fora da instituição educacional. O padrão de qualidade defendido pela política neoliberal é o de qualidade industrial, alicerçada na expectativa do lucro, na pesquisa aplicada à indústria para fins empresariais; já o padrão de qualidade acadêmico está alicerçado no trabalho artesanal, na pesquisa bibliográfica e na reflexão.

A qualidade se define e é garantida com avaliação; no entanto, o exame final de curso criado recentemente pelo governo desconsidera totalmente o processo e a avaliação interna, realizada pela instituição escolar. Segundo NOSELLA (1998, p. 184),⁴

O ideal seria integrar a avaliação externa, realizada pelo governo, com a interna, realizada pela escola. Com efeito, o exame interno, realizado exclusivamente pela escola, tende a se tornar subjetivo, acentua as características singulares e os interesses das instituições quando não encoberta suas próprias falhas; o exame externo, de outro lado, desautoriza e despersonaliza a escola. Os testes elaborados 'fora' da escola fatalmente caem na padronização cultural abstrata e tomam-se instrumento difusor de uma cultura enciclopédica, sem vida.

Pensar num exame final, sem a participação dos professores em sua elaboração traz à lembrança um passado não tão distante, quando os professores ensinavam e supervisionavam através de testes de verificação final.

⁴ In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.) **Educação e crise do trabalho: perspectiva de final de século.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

O discurso neoliberal é uma resposta conservadora, ou seja, um retrocesso ou uma nova roupagem a discursos do passado que se mesclam a reivindicações antigas dos educadores, chegando a confundir posicionamentos.

A realidade que gera a contradição gera a reação contra posições deterministas. O importante é elucidar o discurso, procurando através do bom senso, análise e reflexão a coerência entre o pensar e o fazer na educação.



CAPÍTULO 2 – O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

A descentralização se apresenta como um forte movimento político-administrativo que se vem consolidando desde a década de 80, através das eleições diretas para presidente e da reforma tributária, reciclando e fortalecendo a participação de municípios e Estados da Federação na receita tributária nacional.

Para BOTH (1997, p. 29), “A história brasileira possui constantes oscilações entre maior e menor grau de concentração e descentralização do poder administrativo, quase sempre preso a mutações de interesse político e/ou econômico de ordem nacional e/ou internacional”.

No entanto, a vocação centralista é mais forte, como herança do período colonial, imperial e ainda da República.

TEIXEIRA (1969, p.110), aponta que “O Estado como organização, busca a centralização como forma de exercício do seu domínio – não para produzir, mas para controlar”. Este contexto se difundia como modernizante a concentração de poder, como resultado da aplicação de métodos uniformes e mecânicos de produção.



Ocorre, no entanto, segundo o mesmo autor, que o Estado, independentemente da tendência moderna da descentralização e concentração de poder da organização da indústria, já possuía a tendência à centralização.

Segundo BOTH (1997, p. 26), "O poder centralizador–descentralizador acompanha o Brasil ao longo de toda a sua história, primeiramente por influência direta de Portugal e, por tabela deste, da França, extremamente centralizadora em sua atividade administrativa".

Os conflitos que envolvem este cenário não são recentes, TEIXEIRA (p.111), lembra que "desde 1776 (Revolução Americana) e 1789 (Revolução Francesa), vem-se tentando a organização de um Estado, que afinal viemos a chamar de democrático, em que o indivíduo conserve um mínimo de independência pessoal e, na parte em que se sinta subordinado, participe, de algum modo, do poder a que esteja sujeito, intervindo em sua constituição e podendo ainda recorrer dos seus atos, mediante mecanismos indiretos e complicados mais suscetíveis de razoável eficácia".

As tentativas de mudança na organização do Estado, principalmente nos discursos e das práticas envolta de intenções, ressurgem com mais força, antes na classe trabalhadora e agora nos que detêm a força de trabalho. Pois, tais tendências não são algo que se encontra na natureza das coisas, mas propósitos e intenções, corporificados em pessoas ou grupos de pessoas, que usam vontade e força para impor limitações e uniformidades ao comportamento humano.

O período do Estado Novo (1937 – 1945) foi o da mais extrema centralização, uniformização e mecanização da administração pública. Segundo TEIXEIRA (1969, p.113), a administração neste período “jogando com as aparências modernas da tendência concentracionista do poder (...), e falando um jargão pseudocientífico de ‘racionalização de serviços’, o Estado Novo elaborou um conjunto de leis centralizadoras e uniformizadoras na organização política, jurídica e administrativa, como, talvez, não tenhamos tido nem sequer na colônia”. Criaram-se a partir disso monopólios burocráticos tão gigantescos quanto inoperantes.

TEIXEIRA (p.114), caracteriza o Estado Novo, como período em que “praticou-se a monstruosidade de se centralizarem os serviços de meios”, para que fossem padronizados e concentrados, de acordo com o modelo a luz dos serviços industriais, alegando a necessidade de eficiência econômica e financeira para máquina do Estado.

Um quadro de excessiva centralização, o que gerou a imobilização da administração federal, mesmo sendo, na época difundido nos discursos que tais práticas originavam-se da nova administração “científica” do país.

Para TEIXEIRA a centralização é, alguns casos, até aconselhável senão necessária; mas, em organizações de tamanho suficientemente razoável, nas quais o comando central fique com algum que tenha poder eficaz sobre os fins e sobre os meios, pondo estes efetivamente a serviço daqueles.

TEIXEIRA (p.116), faz a crítica a centralização dos meios, mediante a “razionalização” dos serviços gerar, a seu ver, “uma anarquia fundamental de

alcance muito superior à possível anarquia dos múltiplos órgãos semi-autônomos e completos (...)."

O que diria TEIXEIRA, nos dias de hoje, num momento em que a ênfase à descentralização emerge num contexto de controle dos "fins" e não "meios", onde a centralização dos fins ocorre muitas vezes via controle a distância, mediante mecanismos como, por exemplo, padrões definidos universalmente e cobrados por avaliações externas, podendo resultar em promoções.

As reformas do tipo descentralizador, na década de 80, ocorreram em um número expressivo de países, cada qual utilizando estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, delegação, transferência de atribuições e privatização ou desregulação. Apresentava-se como um movimento tão expressivo mundialmente que a roda da história parecia pender para a descentralização, podendo perder quem desse movimento não participasse.

Debates sobre a descentralização surgem nesse período, quando correntes ideológicas, mesmo com perspectivas diferenciadas, apresentam consensos em torno da descentralização, associando-a à democracia, considerando-a uma condição para a realização do ideal democrático. Para os liberais, segundo ARRETCHE (1996, p. 47), "(...) a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica — portanto, da sociedade civil —, sufocado por um Estado excessivamente centralizador e evasivo". Para os libertários, como refere a mesma autora (p. 46), "(...) a descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria

poder efetivo a elas) que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões públicas”.

O consenso quanto à centralização é que ela representa para essas correntes formas não-democráticas de decisão, ausência de transparência nas decisões, impossibilidade de controle sobre o governo e ineficácia das políticas públicas.

Atualmente, o tema centralização–descentralização tem sido abordado do ponto de vista analítico e esse consenso vem sendo problematizado.

Há argumentos que relacionam a descentralização à democracia, como já comentado, e outros que defendem que a “concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem expressar as decisões” ARRETCHE (1996, p. 45).

Sendo assim, o segundo argumento confere grau de importância à natureza das instituições para o alcance dos ideários democráticos, como a natureza das instituições, seus mecanismos gerenciais, sua forma de participação, a transparência do processo e resultados.

Segundo o presidente Fernando Henrique Cardoso (1996, p.12), “Não basta expandir o domínio público. Também é preciso que os cidadãos estejam mais bem preparados para a democracia. Aqui a instrução desempenha papel preponderante, e as instituições de ensino devem, de comum acordo com a imprensa, contribuir para que os cidadãos possam fazer melhor distinção entre

alternativas, compreendê-las, propor novas opções, escolher parlamentares que defendam seus interesses e exigir deles resultados e consistência”.

A relação entre a expansão do domínio público e a emancipação humana para a posse do público perpassa por conquistas de quem foi dominado e por condições a serem proporcionadas por quem ou pelo que dominou.

É necessário levar em conta o papel dos meios de comunicação, que massificam e trabalham fatos de forma simplistas, fragmentando o todo em partes que não traduzem a interpretação da realidade, em vez de mostrar o processo que conduziu a tal fato.

Semelhante coisa acontece com a educação e as instituições de ensino, quando são veiculadas interpretações simplistas, sob o olhar de economistas, que se baseiam numa lógica de produção capitalista, e não na lógica de produção sociocultural.

A Constituição de 1988 deixa transparecer à sociedade brasileira grande alento quanto às garantias democráticas e individuais de exercício da ação política, administrativa e de expressão.

A atual Carta apresenta a descentralização administrativa de forma bem mais ampla que as anteriores, concedendo principalmente aos municípios um novo sentido de autonomia para o gerenciamento de suas ações.

No que diz respeito à educação, a Lei 5692/71 introduziu a definição de municipalização. Em seu artigo 58, propõe “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente

de 1º grau, que, pela sua natureza, possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”.

No entanto, somente municípios de grande porte, bem estruturados e autônomos financeiramente tiveram êxito nesse processo de descentralização, pois segundo BOTH (1997, p. 26), “A grande massa tributária municipal vai aos cofres dos Estados e da União, voltando em doses diminutas e com valor defasado e corroído pela inflação, não remediando as dificuldades financeiras pelos quais o município se vê acometido”.

A nova Lei 9394/96 apresenta-se bastante flexível e, em seu artigo 15, propõe progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas de educação. A concepção de descentralização permeia todo o texto legal.

No artigo 12, a Lei inclui a elaboração das propostas pedagógicas pelos estabelecimentos de ensino assim como a administração dos recursos humanos e financeiros. As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, DCNEM, falam em projeto pedagógico em lugar de propostas pedagógicas, o qual operacionalizará a autonomia gradual da instituição, atribuindo-lhe uma identidade própria.

Para MELLO (1998, p. 6)⁵, “a LDB cria condições para que a descentralização seja acompanhada de uma desconcentração de decisões que a médio e longo prazo permita às próprias escolas construir ‘edifícios’ diversificados sobre a mesma ‘base’”.



A descentralização como instrumento da autonomia daria ocasião à diversidade na unidade, através do poder de decisão na própria escola.

É necessário atentar para os riscos de uma aparente autonomia, em que ocorre somente a descentralização de responsabilidades e não de decisão e participação, a qual pode gerar uma desobrigação estatal quanto à manutenção da escola pública, consolidando princípios do neoliberalismo, que defendem o fim do Estado do Bem-Estar Social, surgindo o 'Estado Mínimo'.

É importante acompanhar a história, não como ser passivo que a observa passar, mas com a atitude crítica e de atuação consciente que se posiciona significativamente por conhecer o processo.

Desfazer ilusões e criar um maior sentido de realismo nas ações do Estado e seus constituintes são essenciais para recuperar a viabilidade da democracia e despertar a cidadania para a parte que lhe cabe no encaminhamento dos seus problemas.

2.1. O EIXO CENTRALIZAÇÃO–DESCENTRALIZAÇÃO NAS REFORMAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

A história da educação brasileira tem testemunhado processos de administração que oscilam entre centralização e descentralização. Segundo TANURI, esses processos apontam para um discurso descentralizador que, na

⁵ In: Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio



prática, se revela com forte predominância centralista, mesmo em períodos de política flexível.

O período colonial em seu início, com as capitanias hereditárias, representou um processo de descentralização na administração portuguesa; institui-se, porém, o Governo Central centralizador para manutenção e controle da autoridade real sobre as capitanias.

Quanto à educação, o Brasil estava, até a expulsão dos jesuítas, fiel à tradição católica e numa fase em que o Estado ainda não havia assumido suas responsabilidades no tocante à organização e manutenção do ensino. Contudo, a centralização é expressa pela uniformidade do ensino jesuítico. Com as reformas pombalinas, o Estado passa a regulamentar minuciosamente a educação no reino e nas colônias, ficando a direção e administração do ensino centrada na metrópole.

O período imperial foi marco forte de descentralização. A Constituinte de 1823 apresentou como pano de fundo a oposição entre idéias centralistas e descentralistas, entre a maioria “conservadora”, que representava os interesses da aristocracia rural, exigindo a centralização política e a limitação do voto, e os “liberais radicais”, deputados que representavam a burguesia urbana e defendiam a limitação do poder do Imperador, pela autonomia das Províncias e pelo direito de participação política das várias camadas sociais. A Constituição outorgada em 1824 conferiu ao Império um caráter autoritário e centralizador.

No que se refere especificamente à educação, o Ato Adicional de 1834 conferiu às Províncias o direito de “legislar sobre a instrução pública e

estabelecimentos, não compreendendo o ensino superior. Iniciava-se, então, a tão proclamada “dualidade”, que caracterizou o sistema escolar brasileiro por muito tempo: ensino popular a cargo das Províncias (depois Estados) e o ensino superior sob os cuidados do Governo Central.

A Constituição Republicana de 1891 consagra as idéias do descentralismo político e administrativo, com a preocupação de eliminar o centralismo monárquico. Mudavam-se assim os donos do poder: o absolutismo monárquico era substituído pelas oligarquias estaduais de base rural.

Entretanto, na década de 20, aumenta o poder federal, restringindo-se as autonomias estaduais, com a reforma constitucional de 1926 ampliando o direito de intervenção federal nos Estados.

A União exerceu, durante a Primeira República, uma ação normativa e fiscalizadora relativamente ao ensino superior e secundário, o que expressou um flagrante desrespeito aos dispositivos constitucionais. A inexistência de qualquer determinação expressa e declarada a respeito da possibilidade de interferência da União nos domínios do ensino primário e profissional determinou a ausência do Estado, quer na manutenção, quer na organização do ensino popular.

Persistiram até o final da Primeira República o dualismo administrativo, que já se iniciara no Império, e a ausência de uma coordenação central e de uma política nacional de educação que abrangesse não apenas o ensino secundário e superior, mas todos os ramos e modalidades de ensino.



A partir da Revolução de 1930, apesar de se manter uma estrutura federativa semelhante à da República Velha, ampliavam-se os poderes da União, garantia-se o voto livre e secreto para todos os cidadãos maiores de 18 anos.

A ampliação das responsabilidades da União, determinadas pela Carta de 1934, estende-se também ao campo da educação. Ficava atribuída à União a competência de “traçar diretrizes da educação nacional”, fixar o plano nacional de educação, organizar e manter os sistemas de ensino dos Territórios e exercer a ação supletiva onde necessária. Pela primeira vez, num texto constitucional, a divisão de atribuições não se fazia de acordo com os níveis e modalidades de ensino, passando o sistema a ser focalizado no seu todo e submetido à alçada de cada Estado, reconhecendo-se o papel orientador e supletivo da União. A Carta estabelecia também a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário; firmava, expressa e declaradamente, o princípio de que a educação é um direito de todos; vinculava percentuais da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

As orientações da Carta de 1934 não chegaram a ser implementadas e, em 1937, outorgada a Constituição do Estado Novo, a tendência centralista acaba por ser consagrada. O presidente dispôs, durante todo o Estado Novo, do poder de governar mediante decretos-leis e os Estados passaram a ser dirigidos por interventores. A ampliação dos poderes do Governo Federal não se restringiu ao domínio político, estendendo-se também ao administrativo e econômico.

A carta de 1937 tratava a educação de forma mais parcimoniosa que a anterior, restringindo os deveres do Estado na manutenção do ensino e eliminando muitas das conquistas dos movimentos renovadores. Assim, o seu texto excluía o princípio de que “a educação é direito de todos” e a considerava como “dever e direito natural dos pais”, competindo ao Estado a imprecisa atribuição de não ser “estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas de educação particular”.

Durante o período de 1930 a 1945, assistiu-se à ampliação das funções federais relativamente ao ensino em todo o país, mais especialmente sobre o ensino secundário e superior, cuja tradição já havia consagrado a preeminência da atividade normativa da União. Importantes órgãos centrais foram criados, como o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), que veio possibilitar a centralização de medidas antes dispersas entre diferentes Ministérios, além de propiciar condições administrativas mais favoráveis à reorganização e funcionamento do ensino. Em 1931, surgiu o Conselho Nacional de Educação, órgão consultivo destinado a assessorar o ministro. No mesmo ano, a reforma do ensino secundário, realizada por Francisco Campos, dava a todos os estabelecimentos dessa modalidade — mantidos pelos Estados e pela iniciativa privada — a oportunidade de se equiparem ao Colégio Federal Pedro II, submetendo-os à mesma organização e subordinando-os à inspeção federal. Entre 1942 e 1946, por iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, criaram-se as “Leis Orgânicas do Ensino” — decretos-leis federais que regulamentavam

minuciosamente os diversos ramos e modalidades de escolas. As Leis Orgânicas do Ensino Primário, Normal e Agrícola só saíram em 1946, após a queda da ditadura Vargas. Poucos meses depois, uma nova Constituição entrava em vigor, modificando a divisão de atribuições entre Estados e União e retomando a orientação descentralista e liberal da Carta de 1934.

A quarta República inicia-se com a derrubada da ditadura Vargas em 1945, processando a chamada “redemocratização” do país, dismantando o aparato repressivo do Estado Novo. Em 1946, uma Constituição é promulgada em substituição à que fora outorgada em 1937. A nova Carta mantinha a essência da Carta de 1934, consagrando a democracia representativa, mantendo o presidencialismo e o federalismo; assegurava eleições livres e direitos cívicos, restringia o direito de voto aos cidadãos alfabetizados. Governantes escolhidos mediante eleições livres governaram o país de 1945 a 1964.

O projeto da Lei de Diretrizes e Bases é encaminhado à Câmara Federal em 1948, num contexto de embate de duas posições: uma centralizadora, fundada na orientação vigente do regime autoritário; outra descentralizadora, inspirada na doutrina da Constituição de 1946. Após treze anos, é aprovada, em 1961, adotando uma posição de compromisso, consubstanciada no paralelismo entre sistemas estaduais e sistema federal, bem como na concessão às escolas particulares do direito de optar entre os sistemas federal e estadual, para fins de reconhecimento e fiscalização. Em comparação com a

legislação anterior, não há dúvida de que era considerável a margem de liberdade concedida pela nova Lei.

O encaminhamento do primeiro projeto deu-se quando se iniciava a “redemocratização” do país, e a aprovação da Lei ocorreu já na fase de crise da chamada “república populista” e de esgotamento do modelo de substituição de importações. Sua real vigência deu-se no período posterior ao golpe do Estado de 1964. Ao ser aprovada, a Lei 4024/61 já não se adequava às exigências do momento.

No período pós-64, os planos governamentais vão-se tornar importantes instrumentos de atuação e interferência do Governo Federal. Ademais, o planejamento transfere-se do CFE para os órgãos executivos, como reflexo da hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Legislativo, que se vai implantando já a partir dos atos institucionais dos anos de 64 a 66. Coube ao Ministério do Planejamento assumir a liderança no processo de planejamento da educação.

A tendência centralista que se manifestou a partir de 64 refletiu também no conteúdo das duas mencionadas leis de “diretrizes e bases”. A Lei 5692 empunhou a bandeira descentralista, o que era contraditório ao contexto militar tecnocrático no ápice da estrutura de poder, mesmo que prevendo no contexto legal a transferência de certas atribuições da competência da União para Estados ou para as unidades escolares.

Nos anos 80, assiste-se a um processo de abertura “lenta, gradual e controlada”, mas que exprime um esgotamento ao autoritarismo no Brasil pelas

constantes frustrações sociais, pois alguns setores organizados da sociedade passaram a exigir mudanças radicais urgentes.

O início dos anos 80 foi marcado por intensas mobilizações e greves, evidenciando assim o fim de um período ditatorial, mesmo que somente de forma declarada.

A atual Constituição, que passa a vigorar em 1988, sela um processo de transição da ditadura militar para um regime democrático formal, pois concebe um Estado com características que se aproximam mais de um regime social-democrático, envolto nos termos da ideologia liberal, que de um neoliberalismo.

Observa-se que o período que antecede a nova Carta é carente de uma política nacional de educação integrada e articulada. Terreno fértil, portanto, para veiculação de ideologias.

Uma nova LDB apresenta-se como instrumento que traduziria esperanças capazes de oferecer nova configuração à educação nacional, eliminando os traumas da fase posterior.

Entretanto, projetos paralelos e contraditórios para a aprovação da nova LDB são desenvolvidos, iniciando-se um período de discussões: uma ala envolveria a elaboração de um projeto de participação direta da sociedade civil no Congresso Nacional; já o projeto 'Darcy Ribeiro' representaria uma elaboração e aperfeiçoamento que quase exclusivamente se dá no âmbito do Senado, embora contemplado com emendas por parte de educadores.

Muitos foram os projetos para a nova LDB apresentados no Congresso Nacional, tendo prosperado o de nº 1.258788, de autoria do deputado mineiro

Otávio Elísio; em seguida foi, reformulado na Comissão de Educação, com a relatoria do deputado baiano Jorge Hage. Ao ser apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados, o projeto não agradou à maioria e, então retornou à Comissão de Educação. A deputada catarinense Ângela Amim foi a relatora e tentou incorporar os 1.275 destaques propostos pelos deputados quando da passagem do projeto pelo plenário.

A Câmara aprovou o projeto, já bastante diferente do original, agora sob o nº 1.258-D, encaminhando-o ao Senado. Nessa casa, ele foi substituído pelo projeto de nº 67790, de autoria dos senadores Darcy Ribeiro, Maurício Corrêa e Marco Maciel, agregando algumas propostas do projeto aprovado na Câmara dos Deputados. O Senado aprovou o projeto e o encaminhou à Câmara.

O projeto que hoje vigora como Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, aprovado pelo Congresso e sancionada a Lei pelo presidente da República, sob a denominação de Lei Darcy Ribeiro, é considerada mais enxuta em sua redação que os textos dos projetos que a antecederam.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEM, apresenta um caráter de flexibilidade e descentralização.

Embora a tendência centralizadora predomine, evidenciam-se os primeiros sinais de que poderá sofrer alterações, pois o escalão central evita a imposição sumária de medidas educacionais, agindo com mais cautela diante da crítica pública, até mesmo submetendo suas propostas a debate, ainda que, na maioria das vezes, apenas formalmente.

Os processos de descentralização e desconcentração dos sistemas de ensino em curso, tanto em países de tradição descentralizadora, como é o caso dos Estados Unidos e Inglaterra, quanto em países com tradição centralizadora, tais como a França e alguns países da América Latina, apresentam algumas medidas em comum. Ao mesmo tempo em que se tomam medidas de caráter centralizador, como a instituição de um marco curricular único nacional, são adotadas medidas de caráter descentralizador, como a distribuição de competências e autoridades às escolas. Mediante a prestação de contas, garante-se a centralização sobre essas competências distribuídas.

2.2. A DESCENTRALIZAÇÃO E A GESTÃO

Muitos conflitos surgem a partir de discussões sobre descentralização e gestão escolar.

Processos de descentralização vêm sendo desenvolvidos no Brasil, na busca de contribuir para a eficiência das ações estatais, a fim de promover sua equidade.

Esses processos são reflexos de novas condições econômicas, políticas e sociais experimentadas pelo capitalismo internacional em sua nova etapa de desenvolvimento.

Da noção de descentralização emergem vários significados, como abordam SIMON y MERODO (1997, p. 144)⁶:

Desde una mirada funcionalista, la descentralización se puede considerar como un proceso de transferencia de poder y autoridad de una unidad de gobierno mayor a otra menor fundado en el voluntarismo político de la autoridad central de querer hacer participar a la comunidad en el manejo educativo. Así, por ejemplo, se podría distinguir cuatro tipos de descentralización: la desconcentración (delegar responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de las agencias centrales), la delegación (transferir responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática), la devolución (transferencia a unidades de gobierno subnacional fuera del control directo del gobierno central) y la privatización (transferencia de responsabilidades al sector privado).

No contexto desse ensaio, a descentralização passa inicialmente por um processo de desconcentração, delegando responsabilidades administrativas às unidades de ensino sem desconsiderar a noção de sistema.

Parece contraditório falar em descentralização quando se fala em sistema. No entanto, a escola, nesta abordagem, é vista como centro de um sistema que deve ser organizado. Neste momento em que ainda se vive numa centralização, políticas e ações descentralizadas são discutidas visando a desencadear movimentos de mudança.

O processo de descentralização passa pela redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades; enfim, o poder político-econômico em cada unidade escolar.

⁶ In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

Esses processos vêm sendo desencadeados em razão da crise do Estado-Nação central, quando, nos anos 30 e finais dos anos 70, o Brasil pôde ser apreendido sob o “conceito” do Estado de Bem-Estar Social.

Num país de tradição centralista e com dimensões demográficas e territoriais como o brasileiro, além de reforçar as desigualdades, essas características contribuíram para acentuar tendências comuns a políticas sociais: superposição de objetivos e metas; graus exagerados de instabilidade e descontinuidade de programas sociais; alto grau de ineficiência e ineficácia com desperdício de recursos de toda ordem; distanciamento entre formuladores e beneficiários, assim como a ausência de mecanismos de controle e monitoramento.

A questão dos grandes números do nosso sistema de proteção social ocasiona fontes de pressão e desafios, como: problemas de engenharia institucional, de gestão, de controle e de manutenção da qualidade dos serviços em momentos de sua acelerada expansão.

Surge nos anos 80 uma descrença com o planejamento global centralizado e, conseqüentemente, com os planos setoriais como instrumentos eficazes para obtenção do desenvolvimento, o que nesta década vem sendo reafirmado. O Sistema de Bem-Estar Social apresentava-se imperfeito e distorcido, admitindo-se amplas margens de melhora por meio de movimentos de reestruturação do sistema brasileiro e de políticas sociais. Mas não há dúvida de que esse processo esteve sempre e tensamente contrariado pela dinâmica dos interesses categoriais. A agenda nesse período se organiza

privilegiando exatamente as teses de descentralização, municipalização e participação do sistema de ensino.

As mudanças dos anos 80 pouca capacidade tiveram em, alterar efetivamente, as raízes das mais severas distorções.

Nos anos 90, o quadro é outro, pois na sua segunda metade, sob uma face gerencial mais madura, é momento de ajustes econômicos e reformas institucionais, alterações sistemáticas na gestão e orientações de políticas. É possível distinguir a descentralização dos programas da execução do gasto, em que a diretriz de descentralização dos programas sociais tem sido implementada em distintos planos, como a extinção de agências centrais e delegação de funções para Estados e municípios; estímulos à municipalização; transferências diretas de recursos para unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais responsáveis por programas sociais tanto no programa de merenda escolar, quanto em programas do MEC/FNDE. Os recursos federais têm sido repassados diretamente às associações de pais das escolas, no caso dos últimos, ou às Prefeituras e Secretarias Estaduais, no caso da merenda. Tal descentralização do gasto constitui uma inovação institucional bastante forte.

Merece destaque a experiência de descentralização ocorrida na área da saúde. Verifica-se que nesse setor existiu uma política deliberada e ativa de descentralização. No entanto, o agravamento de problemas de financiamento setorial acentuou as dificuldades de relacionamento entre esferas distintas do governo e entre estas e o setor privado prestador de serviços, comprometendo

os resultados positivos do processo. Problemas de gerenciamento na própria estratégia de reforma não permitiram superar conflitos e contradições entre as ações dos diferentes níveis de governo integrantes da Federação brasileira.

A descentralização do sistema estadual de ensino passa pela necessidade de adaptação das escolas aos processos de integração, mudança, conflito e consenso. Esse processo implica que o sistema articule e combine formas organizacionais bastante diversificadas dentro de uma mesma estratégia sistêmica: desenvolver a capacidade de articular o global e o local. É o que ocorre com o processo de elaboração curricular para o ensino médio, ou seja, a diversidade no sistema.

Para um processo bem sucedido, é necessário atentar para espaços de organização e representação de interesses, fugindo do mecanismo clássico de representação corporativa e socialmente excludente dos beneficiários, priorizando planejamento estratégico em todas as instâncias educacionais — nacional, estadual, regional e local —, estabelecendo parâmetros nacionais, garantindo a unidade na diversidade. Também a adoção de sistemas de informação que viabilizem a flexibilidade do processo de tomada de decisão em todos os níveis e democratize a informação a toda a sociedade, oferecendo uma avaliação do sistema que promova a transparência do processo gerencial de ensino, garantindo providências rápidas em todos os níveis, diante dos resultados obtidos.



CAPÍTULO 3 – AS CONTRADIÇÕES SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO

As mudanças ocorridas no mundo nos últimos anos colocaram em cena novos problemas e questionamentos que, pouco tempo atrás, teriam sido considerados impossíveis de serem elucidados. Estes novos tempos têm-nos colocado perante desafios de trabalhos em uma realidade de mudanças vertiginosas, na qual muitas das análises tornam-se difíceis, por causa do processo acelerado, acabando por perder a vigência antes de se completarem.

E é neste quadro que mais uma vez a comunidade educacional se sente convocada e provocada a produzir mudanças e a pronunciar-se sobre os rumos, encontrando-se situação em que, segundo IANNI (1992, p. 89), “Aos poucos, ou de repente, o mundo se torna grande e pequeno, homogêneo e plural, articulado e multiplicado. Simultaneamente à globalização, dispersam-se os pontos de referência, dando a impressão de que se deslocam, flutuam, perdem. Mesmo os centros decisórios mundiais mais fortes nem sempre se firmam absolutos, inquestionáveis.”

Em geral, os autores que analisam esta temática a definem como um movimento político-econômico heterogêneo, consolidado nos países capitalistas



desenvolvidos, e que representa um fantasma do abandono das evoluções naturais das instituições sociais que, cedendo às pressões de idéias igualitárias, enveredaram pelo crescimento artificial induzido, em que “As políticas adequadas para retomar o crescimento econômico nas sociedades capitalistas (...) exigirão necessariamente profundas transformações nas estruturas das sociedades ocidentais, com a perspectiva de liberar novamente o funcionamento dos mecanismos naturais, que se expressam no mercado e que foram desvirtuados pela aplicação de políticas redistributivas direcionadas pelo Estado” (BIACHETTI, 1997, p. 28).

Não limitada só à educação, a questão federativa sempre esteve na primeira linha nas discussões, desde o Brasil Império e República, já se impondo para a descentralização: montante de verbas, distribuição de rendas, captação de impostos se cruzam com a divisão de responsabilidades, diversificação das competências e atribuições segundo parâmetros que visassem à unidade, ou mais descentralizadoras, juntamente com o justo equilíbrio entre os extremos.

Para BORJA, (*apud* ARRETCHE 1996, p. 46), fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, **próximas dos cidadãos**, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional. Isso não significa eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas superar limites que fortaleçam a democracia de base territorial, onde verbas, competências e atribuições, freqüentemente em clima de disputa no interior de

regimes democráticos e federados, são dirigidas para determinados fins mais amplos, fins estes que podem ser mais consensuais, determinando as funções clássicas do Estado Nacional, guardião da soberania, da moeda, da segurança e da coesão social, tendo a **educação escolar** como um deles.

Uma das discussões atuais sobre a escola e sua gestão é a proposta de utilização de categorias econômicas para analisar as relações sociais, o Estado e a política. Nessas discussões, a centralidade do econômico, sob a lógica do mercado empresarial, como o estruturador das relações sociais, define as características e limites das propostas políticas de gerenciamento para o sistema educacional e para a unidade escolar.

Propostas de descentralização de sistemas estaduais de ensino vêm sendo defendidas como fator de operacionalização de gestão democrática, chegando a estabelecer consensos com ideais progressistas defendidos há tempo.

Diante desse panorama, governos ditatoriais, que se definem como sustentadores de uma ordem social, ante o perigo desintegrador das políticas, promovem ajustes econômicos e se propõem a “reordenar a economia”, quando idéias de estabilidade econômica e política são condições necessárias para atrair as inversões.

“O Estado brasileiro, depois de 1822, é soberano formalmente, é dependente economicamente e internamente está baseado numa sociedade escravocrata. Portanto, a ideologia do Estado não pode assumir todos os pressupostos, sequer o desenvolvimento do Estado liberal, na Europa; embora

existisse anteriormente, ela floresce com mais força desde o século XVIII”(CARDOSO, 1996, p. 11).

Neste sentido, correntes de opiniões de distintos matizes associam positivamente descentralização à democracia, considerando que contemporaneamente a descentralização é uma condição para a realização do ideal democrático.

Assim, a educação tem muito que ver com a questão federativa, pois nela estão presentes a idéia e a prática, ou seja, ações válidas para toda uma nação, que é o trabalho que a escola realiza.

No entanto, sua operacionalização enfrenta uma dupla problemática: uma vez que há necessidade de constrangimentos legais para a realização desse trabalho, seja pela afirmativa, seja pela negativa, qual o papel das unidades?

A ação descentralizada, como suposto para a democracia, deve ser delegada ou autorizada normativamente. Para CURY (1996, p. 31) “Desafio permanente para qualquer democracia é a natureza e o grau de participação que deve pautar a relação ‘dirigentes e dirigidos’. Desafio permanente para todos é o grau de flexibilidade dos dispositivos normativos, para que não impeçam a crítica e a criatividade”.

Ter democracia como produto almejado é algo que deve estar contido na produção da norma que vise a regulamentar princípios gerais, pois “A democracia tem demanda fácil e resposta difícil; a autocracia, ao contrário está

em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”(BOBBIO, 1986, p. 44).

Para HOBBSBAWM, o século XVIII foi um período de prosperidade e expansão econômica: “Entre 1780 e 1790, e pela primeira vez na história humana, liberou-se de suas algemas o poder executivo das sociedades humanas que, desde então, fizeram-se capazes de uma constante, rápida e, até o presente, ilimitada multiplicação de homens, bens e serviços” (1997, p. 301).

É preciso, porém, romper com a lógica estatal da educação e com a imagem profissionalizada das escolas, sendo urgente a necessidade de legitimar novas instâncias e grupos de referência no domínio educativo.

Segundo NÓVOA (1995, p. 23), “Após a fase de hegemonia da Igreja (séculos XVI a XVIII), é provável que estejamos agora a assistir ao fim do monopólio do Estado sobre a Educação (século XVIII a XX): os homens da ‘desescolarização’ já tinham anunciado esse desfecho, ainda que, contrariamente às suas previsões, não estejamos a encaminhar-nos para uma ‘sociedade sem escolas’, mas antes para a definição de novos poderes e regulações no seio das instituições escolares.”

PERRENOUD (*apud* NÓVOA 1995, p. 30), num texto intitulado **A escola deve seguir ou antecipar as mudanças de sociedade?**, interroga sobre os atores e as instâncias que pensam o futuro, as mudanças da sociedade e suas implicações para a educação:

O sistema educativo é um componente da administração, cuja missão é executar leis e promover políticas. Formalmente, a responsabilidade de pensar o futuro pertence ao governo, que deve apresentar projetos, leis e decisões a aplicar nas escolas. Na realidade, o aparelho do Estado está muito ocupado, entre duas eleições, a gerir as diversas crises nacionais e internacionais. Os políticos visionários são cada vez mais raros e a maior parte limita-se a gerir o curto prazo.

Os partidos políticos deixaram de ser lugares de doutrina e transformaram-se em 'máquinas eleitorais', orientadas para a participação no poder e nas instituições; mesmo os partidos de esquerda, tradicionalmente portadores do sonho de uma sociedade nova, desinteressam-se consideravelmente pela educação e cultura.

Em termos gerais, os sindicatos deixaram de ser forças utópicas, dinamizadas pela idéia de um futuro diferente; as incertezas e as crises econômicas mobilizam mais os aparelhos do que os projetos de sociedade.

Os meios de comunicação social desempenharam, durante muito tempo, um importante papel doutrinal, sobretudo a imprensa escrita. Hoje a lógica dominante é a competição pelo mercado publicitário e a imprensa não pode assumir o risco de pensar o futuro de forma contínua, coerente e séria, comprometendo-se num projeto de sociedade.

Os intelectuais se deixaram apanhar pela 'sociedade do espetáculo', que estima as idéias na moda, em vez de um pensamento rigoroso sobre as evoluções possíveis no decurso das próximas décadas; o seu trabalho é vendido no mercado mediático e é avaliado pelo sucesso fácil.

Os investigadores são cada vez mais numerosos, mais raros os verdadeiros sábios, munidos de uma cultura filosófica e conhecedores de várias disciplinas. O trabalho científico está fragmentado e altamente especializado (...)

Algumas fundações e organizações encontram forças coerentes, mas pela própria natureza, são dependentes de equilíbrios políticos frágeis ou de patrocínios comprometidos nos mercados mundiais. Que neutralizam os aspectos críticos e inovadores (...)

Nas multinacionais e nas grandes empresas encontram-se forças coerentes de previsão do futuro em certos domínios (energia, informática, etc (...)) e existe uma definição clara de suas necessidades em matéria de educação; mas estas organizações não são instâncias democráticas e podemos recear um mundo no qual as forças visionárias estariam tão dependentes de estratégias de lucro, de crescimento e de conquista de mercados.

No sistema educacional brasileiro, discute-se qual a função da escola neste contexto em que o desenvolvimento da sociedade contemporânea se vê

marcado pelas pressões por democratização, pela expansão dos meios de comunicação, pela informática, pela urbanização, que vão criando novos espaços de participação cultural, exigindo do trabalhador um domínio de conhecimentos cada vez mais amplos. Parece ser este um momento histórico propício para buscar as possibilidades da escola e a participação de todos os envolvidos no processo escolar e que podem ser agentes privilegiados para recomposição de valores e sistematização de idéias ainda latentes no interior da sociedade.

Estar preparado para os desafios do nosso tempo, quanto à busca de possibilidades para a escola, é ter coragem de assumir analiticamente e dominar teoricamente a existência da desproporção entre o homem e a produção do homem. Deve-se enfrentar também o desnível cultural produzido pelo conflito entre valores e a sua tradução existencial entre os princípios do universalismo politicamente influentes e sua realização prática.

Estar comprometido com o desvelar deste contexto é buscar superar a falta de organização nas discussões, pois a ausência de sistematização tem provocado a desarticulação e a crise de credibilidade na escola pública. Cabe aos profissionais da educação o compromisso com o desenvolvimento da sociedade, em criar mecanismos sistemáticos de formulação de princípios como forma de definir o homem do século XXI e sua nova cultura, em que “as formas do poder global (...) se formam como um vasto e complexo caleidoscópio (...)” (IANNI, 1992, p. 143).



Criar uma nova cultura, portanto, não significa fazer individualmente descobertas originais; significa também e, sobretudo, defender criticamente verdades já descobertas, socializá-las, transformá-las em bases de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral.

A discussão sobre as possibilidades da escola hoje poderia proporcionar a conscientização sobre ela e revelar a busca de seus objetivos no jogo das forças, as utopias, que ligam escola, sociedade e cultura. Nessa esfera, o homem precisa ser mais que uma engrenagem ajustada de uma máquina em funcionamento no mercado de trabalho em crise, configurando a idéia de que, sem o progresso técnico, não existiria a globalização como ela se encontra hoje. O progresso técnico pode ser avaliado tanto positivamente – pelos problemas sociais que resolve –, quanto negativamente – pelos problemas que cria.

Assim, o discurso sobre tecnologia e ciência desloca-se ao apocalíptico, quando as disputas no mercado de trabalho passam pela opção pessoal, pelo conhecimento do homem sobre si mesmo, seus desejos e necessidades, num mundo pluridimensional e múltiplo de significações, onde a sobrevivência depende dos processos interativos e a cidadania é uma conquista de cada um e de todos, e onde a espera por decisões faz parte do discurso paternalista e as batalhas passam a serem travadas no processo de conquistas em todos os níveis: pessoal, social e institucional.

Para tanto, é indispensável que os cidadãos em geral sejam capazes de pressionar organizações públicas e privadas com base em argumentos

fundamentados na tomada de decisões, cujas conseqüências recaiam sobre eles. Para isso devem compreender os problemas do país e ser capazes de se organizar para influir efetivamente no âmbito legislativo ou executivo, ou, ainda, em organizações da sociedade civil.

As pressões que a escola sofre por parte de todos os segmentos chamados modernizantes da economia e das gestões, pela mídia, pela sociedade, têm produzido entraves que impõem uma condição de submissão ao sistema produtivo e às forças do mercado.

A crise por que passa o sistema educacional fornece pistas para serem acrescidas tradicionais concepções de crise da educação.

Há um consenso com relação ao risco de a crise ser não só nacional, mas já mundial. No caso brasileiro, ela tem sido identificada com a falta de condições materiais e humanas para o efetivo exercício de suas funções, com a redução dos recursos financeiros para financiamento das atividades de ensino, na inexistência de uma política de valorização do magistério, nos baixos salários e nas condições precárias dos prédios escolares, laboratórios, bibliotecas e equipamentos pedagógicos.

Tal crise não irrompe simplesmente na falta de condições, mas tem origem nas transformações que ocorrem nas expectativas de todos.

Para análise de conceituações políticas e educacionais, é especialmente importante que se compreenda que “conceitos não permanecem estáveis por muito tempo. Eles têm asas (...)” (APPLE, 1997, p. 35), já que fazem parte de um contexto social mais amplo, um contexto que está constantemente em

mudanças. A educação, como toda atividade social, é permeada de conceituações de diferentes visões. Para APPLE (1997, p. 35), “A educação é uma arena na qual estes conflitos ideológicos são produzidos. Ela é um dos principais sítios nos quais diferentes grupos, com distintas visões políticas, econômicas e culturais, tentam definir quais deverão ser os meios e os fins legítimos de uma sociedade”.

A descentralização do poder social e econômico, segundo BIANCHETTI, em alguns casos exigirá autoridade rigorosa, para superação de obstáculos de mercado, que vigie o livre jogo da competência, resguardando o direito do cidadão à sua liberdade pessoal em toda a esfera de ação legítima.

Vale ainda lembrar que a descentralização neoliberal tem como base uma filosofia individualista. É importante diferenciá-la das propostas de democratização do sistema sustentadas pelos setores democráticos e progressistas, o que pode confundir nos discursos.

Hoje, ao optar por uma proposta democrática e progressista, deve-se levar em consideração a vontade de transformação que terá de permear toda a análise, e que não poderá impedir de perceber, no lado oposto, elementos que devem ser analisados, que se sustentem numa realidade.

Acarreta em alienação atentar para o perigo de que análises reducionistas podem obscurecer a complexidade que envolve esta temática e assim adotar análises lineares, desconsiderando as contradições existentes na disputa por conceituações. O fundamental hoje é reconhecer que posições rígidas apenas fossilizam o conhecimento.

3.1. POLÊMICAS QUE ENVOLVEM O GERENCIAMENTO EDUCACIONAL – COM ENFOQUE NA ESCOLA

Nos últimos anos, a escola tem sido alvo de interesses econômicos, por ser reconhecida como espaço privilegiado de coordenação e regulação do contexto social em que se insere, e como lugar estratégico para provocar mudanças. Esses interesses têm-se pautado no próprio processo de definição e administração de políticas educativas, bem como na construção de significados conceituais, que emergem e conflituam-se em seu contexto.

Os discursos envolvem questões como: busca de transformações profundas em razão da “crise do Estado educador”, a defesa da qualidade sob a ótica empresarial, a redistribuição de poderes mediante administração descentralizada.

Quanto a esses aspectos, enfatiza-se o paradigma da racionalidade científica, tendo como referências “a autonomia da escola”, “o projeto educativo de escola”, “a gestão centrada na escola”, “as escolas eficazes”, “a avaliação da escola” (BARROSO, 1996, p. 9), como receitas que respondem genericamente à complexidade da administração.

Vêm-se empreendendo reformas na educação atrelando-se a educação à lógica do mercado, sob o aspecto político econômico de mudança, baseada na



teoria do capital humano e não tanto no enfoque mais completo e humano de um desenvolvimento social.

Presencia-se nos últimos anos tensa movimentação em torno de reformas administrativas no setor educacional. As respostas originam-se de um conjunto de princípios acordados na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em maio de 1990, em Jontiem, na Tailândia, e na Declaração de Nova Délhi, de 1993, que expressam “recomendações” necessárias ao contexto de final de século e emergir de outro, o qual “exigirá de todos nós grande capacidade de autonomia e de discernimento, juntamente com o reforço da responsabilidade pessoal, na realização de um destino coletivo” (DELORS, 1996. p. 20).

Sob o enfoque da responsabilidade atribuída e (ou) estruturada, esse texto apresenta-se configurado em torno da legitimação da autonomia e seu significado na área da administração educacional.

No caso específico da educação, essas recomendações têm interferido e redimensionado a gestão dos sistemas de ensino, bem como as relações de trabalho na escola, pois novas formas de organização e de controle vêm provocando mudanças.

A educação e outros setores sociais não são pensados em função dos benefícios ou do bem-estar da população, mas o que se percebe é o predomínio do econômico nas “razões” do Estado, com as medidas de políticas sociais sendo tratadas como instrumentos de ajuste do sistema empresarial.

Desde a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, realizada em março de 1962, em Santiago do Chile, patrocinada conjuntamente pela OEA⁷, UNESCO⁸, CEPAL⁹, OIT¹⁰ e FAO¹¹, destaca-se “a urgente necessidade de estudar e pôr em prática uma **reorientação profunda da estrutura e administração dos serviços educacionais**, a fim de facilitar o desenvolvimento dos planos de educação e o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis” (**grifo nosso**).

Essas recomendações foram veiculadas nos sistemas estaduais de ensino, na década de 70, pela ênfase no tecnicismo, buscando adequar os sistemas à orientação político-econômica do regime militar. Atualmente, ainda sob o foco da eficiência, eficácia e produtividade, mais do que universalização e extensão dos serviços, sob o estandarte da qualidade total em detrimento da qualidade social, tenciona-se transformar a escola à imagem e semelhança do mercado empresarial, apresentando-se, portanto, num movimento do tecnicismo ao tecnocracismo, implementando assim os meios para alcance dos fins ideológicos já conhecidos do liberalismo capitalista, que se reveste de novo discurso — como neoliberalismo.

Essa tendência trata, segundo GENTILI (1998, p.19), “(...) de transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo

⁷ Organização dos Estados Americanos

⁸ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

⁹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

¹⁰ Organização Internacional do Trabalho

¹¹ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores". A educação, assim, acaba sendo vista como uma arena, onde os competidores são submetidos a regras diferenciadas, longe de serem transparentes, construídas e (ou) definidas pelos seus pares.

No entanto, contrapondo-se a essa realidade prática, o discurso veiculado carrega nas expressões de gestão democrática, gestão participativa, autonomia, que expressam "chavões" neoliberais. O próprio termo gestão, que lembra a atuação do gerente, é oriundo do paradigma liberal de atuação empresarial, sendo visto na reforma administrativa proposta para a educação, em que se transfere a educação do seu caráter público social para a esfera do modelo da competição privada. Pois o modelo de homem é transferido do "cidadão" para o "cliente" (consumidor), que consome os "serviços prestados" pela escola; os professores são vistos como "prestadores de serviços educacionais" e tratados como "insumos" educacionais; os serviços educacionais são avaliados não mais pelo processo de ensino, mas por seus resultados, segundo aferições estatísticas, definindo o contexto escolar e seus prestadores como os responsáveis diretos por todos os males da educação. A gestão "participativa" se confunde com uma prática "participacionista", em que os donos do saber "participam" aos demais as decisões que previamente tomaram, sendo estes os meros executores, que aparentemente se sentem valorizados por estar participando. O contexto ilusório é defendido como prática democrática, confundindo e conflitando-se no cotidiano educacional.

Participar, segundo GADOTTI e ROMÃO, (1997, p. 45), significa engajar-se numa atividade já existente com sua própria estrutura e finalidade, desde que esta não seja confundida com autogestão, pois, sendo gerada na década de 60, pelos intelectuais da esquerda francesa, visava à transformação social e não à participação.

O Estado interventor, que simbolizava o papel do *Welfare State*, passa a ser empecilho para a eficácia da administração educacional, segundo a doutrina neoliberal, constituindo-se da “imposição” do coletivismo sobre o individualismo, dos direitos sociais sobre os direitos das pessoas. Assim, a autonomia individual é valorizada, buscando legitimar os processos de descentralização administrativa inerentes à reforma educacional, promulgando a escola como núcleo de gestão, desconsiderando a noção de sistema.

A teoria neoliberal defende a idéia de que a ineficiência do Estado e do setor público são responsáveis pela crise, e o setor privado e as relações de mercado são considerados como instâncias de eficiência, qualidade e equidade. Desenvolveram-se as teses do Estado Mínimo, em que se deve adquirir no mercado a satisfação das necessidades básicas, tais como saúde, educação, moradia, transporte, já não mais consideradas como direitos sociais fornecidos pelo Estado.

O discurso neoliberal passa por ênfase e variações nas suas teses e propostas, já que numa primeira fase se caracterizou pela negação dos princípios social-democratas de regulação econômica, propondo a contenção de despesas, mediante corte de gastos, desativação de programas e redução

do papel do Estado nessa área. Numa segunda fase, a ênfase da competitividade internacional do final da década de 80 e início de 90 reforça as políticas sociais de educação, saúde e infra-estrutura social, buscando descentralizar, mas, mantendo o controle a distância, mediante mecanismos de aferições e de veiculação ideológica.

Segundo discurso oficial do Plano Diretor para a Reforma do Estado (1995, parte 1), do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, MARE, na apresentação discorre sobre a crise do Estado:

(...) seu início nos anos 70, mas nos anos 80 se evidencia, sendo um processo comum a diversos países da América Latina e no Leste Europeu, tomando-se claro, que o Estado não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

Segundo o Plano Diretor, "(...) o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (1995, p. 2). Assim, "(...) reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado".

As políticas sociais são reforçadas, mais para suprir e atender às necessidades do setor econômico, que as controla, pois o discurso oficial assume os argumentos de que a causa da crise brasileira, conseqüentemente na educação, reside na ineficiência do Estado.

Para MARRACH (1995, p. 15), “No Brasil, embora não haja Estado de Bem-Estar Social, a retórica neoliberal é basicamente a mesma. Atribui-se à participação do Estado em políticas sociais a fonte de todos os males da situação econômica e social, tais como a inflação, a corrupção, o desperdício, a ineficiência dos serviços, os privilégios dos funcionários”. Com isso, busca legitimar uma reforma administrativa, defendendo o “Estado Mínimo” e justificando processos de descentralização dos sistemas de ensino, concomitantemente à sua regulamentação, segundo a lógica do mercado empresarial.

A educação, nesse contexto, ganha papel de destaque por seu campo estratégico, pois é considerada vital no desenvolvimento das novas características requeridas pelos trabalhadores e para a inserção dos países em desenvolvimento na nova ordem internacional. Critica-se a desarticulação da educação com o sistema produtivo e tenta-se resgatar um ensino básico de caráter geral e abstrato para o conjunto dos trabalhadores. A escola é vista como um meio de transmissão dos princípios doutrinários. O que os homens da desescolarização já denunciavam.

A busca pela qualidade educacional, de acesso com equidade, com autonomia administrativa, pedagógica e financeira, em que diferentes instâncias da sociedade civil co-participem, somando forças e delineando o perfil desejado de ações e metas a serem alcançadas, sempre esteve presente nos discursos e lutas dos educadores brasileiros historicamente comprometidos. Assiste-se a expressões semelhantes, atualmente, nos discursos de governos que

empreendem reformas neoliberais, com intenções que se distanciam da posição anteriormente citada, a qual concebe a educação como processo de formação cidadã.

A autonomia para a escola é vista num processo de descentralização, sendo atribuído o caráter de núcleo gerencial à escola. Sob esse enfoque, o papel do Estado é mantido enquanto elemento regulador, controlador e fiscalizador do sistema educacional. Por meio do discurso das vantagens da autonomia escolar e do envolvimento da comunidade, delineia-se um contexto de competição sistemática entre escolas, para que estas assumam e desenvolvam isoladamente projetos educacionais autônomos, visando ao atendimento de necessidades imediatas de aprendizagem. Percebem-se mecanismos que regulam e estimulam essa competição mediante concursos que premiam escolas pela “gestão de excelência”, e avaliam o perfil de saída do alunado pelo ENEM e SAEB.

Segundo BARROSO (1998, p. 13)¹², “Embora este mecanismo decorra sob o signo da ‘descentralização’ e da ‘desburocratização’, as medidas tomadas fogem à dicotomia tradicional (centralização/descentralização) e configuram soluções mistas e diversificadas, muitas vezes de sentido político oposto.”

O modelo de regulação passa a ter “nova roupagem”, uma vez que passa do controle de estabelecimento de regras e normatização, interferindo no processo, para um controle dos resultados, definindo o perfil de saída do aluno,

¹² In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

mediante os provões realizados pelo MEC, bem como o perfil do diretor, pois definem-se metas e (ou) objetivos a serem alcançados, premiando escolas e promovendo campanhas de divulgação dos resultados — o que se caracteriza pelo controle centralizador, a distância, de ideologia e descentralizador de responsabilidades.

Referendando os autores citados, os conceitos e expressões chegam a confundir-se com muitos significados. Faz-se necessário considerar que a autonomia real passa pela autonomia pessoal, inserida na comunidade, com vistas na emancipação social, traduzida pela conquista incessante em que os profissionais se engajam de forma consciente, não se confundindo com o discurso do outro. No entanto, a escola pública compõe e faz parte de um sistema, portanto, interdependente, cuja autonomia não se opõe, mas se configura como relativa.

A autonomia relativa é a luta dentro do instituído, visando à transformação deste, para instituir-se segundo as necessidades do coletivo no seio da própria sociedade, garantindo o seu próprio padrão de qualidade, mediante o respeito à diversidade.

Uma administração pública que contribua para o exercício da gestão democrática na escola, por ser um local privilegiado para discussão e execução de projetos, oferece suporte para a construção da qualidade de ensino, considerando o contexto capitalista, mas desatrelada de sua lógica empresarial, por se tratar de formação humana, não de produção fabril. Deve, portanto, ser

garantida, enquanto sistema, numa visão dinâmica que valoriza a contradição, a mudança, o conflito e conseqüentemente, a autonomia.

3.2. A DESCENTRALIZAÇÃO E A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA DE QUALIDADE

Só é possível falar de um ensino de qualidade sob um gerenciamento escolar de qualidade.

Embora o termo qualidade possa apresentar um caráter vago, assumindo significados variados em diferentes contextos, no geral esta preocupação está associada à otimização da gestão escolar no que se refere à sua eficiência, eficácia e racionalidade.

Novos modelos de gestão vêm sendo desenvolvidos, caracterizando-se, por formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades.

As teorias modernas de gestão não apresentam-se mais com o rigor processual, mas direcionado às práticas de motivação, cooperação e integração.

O ambiente psicológico que envolve as políticas de recursos humanos, define o clima organizacional próprio de cada instituição, envolvendo a abordagens segundo o interesse que lhe cabe, tais como a teoria do capital humano, atitudes, valores e outros. Os métodos são os mais variados e vão



desde aqueles dirigidos às atividades diretamente ligadas ao processo de trabalho, em que se difundem as práticas participativas (trabalho em célula, círculos de controle de qualidade etc.) até atividades impregnadas de poder simbólico, como sessões de revitalização da lealdade, em que trabalhadores são encorajados a prestar testemunhos pessoais dos motivos da sua adesão aos objetivos da organização.

Essa nova cultura gerencial se confunde com antigas reivindicações de uma gestão democrática, podendo iludir pela força do discurso, por chavões de *participacionismo*, e essa vertente, como abordado anteriormente, não é sinônimo de democracia.

Nestes momentos em que se discute sobre uma elaboração autônoma de organização curricular no interior das escolas, faz-se necessário entender alguns modelos de gerenciamento que foram apresentados, já que a adesão ingênua resultaria em riscos na legitimação da autonomia.

Parece contraditório falar em autonomia e, por conseguinte, em descentralização, quando se fala em sistema. No entanto, a escola neste contexto, é vista como o centro de um sistema que deve ser organizado. É neste momento em que ainda vivemos numa centralização que políticas e ações descentralizadas são discutidas e gradualmente desenvolvidas, visando desencadear um movimento de mudança ao longo do eixo “centralização–descentralização”, para uma nova posição.

Esse movimento gera a necessidade de um gerenciamento democrático que se requer transparência, embora não aconteça pela simples vontade de

uma pessoa ou pela criação de equipes tenham esse objetivo. As equipes são necessárias pela sua atuação coletiva e a vontade também, mas devem estar incorporadas no processo de melhoria de todo o sistema de ensino.

Em vista disso, os papéis devem ser redefinidos, pois já não cabe o conceito de hierarquia formal em si, já não cabe a idéia de chefia, de mando, a idéia da velha secretaria voltada para a normatização, para o estabelecimento de decisões para o interior da escola.

Os profissionais na escola devem ser estimulados, por meio de informações constantes, a se engajar com responsabilidade e comprometimento na elaboração de uma proposta pedagógica própria, em que os anseios da comunidade possam estar contidos, com definições claras sobre a qualidade a ser buscada no processo de um gerenciamento democrático.

3.3. AS ATUAÇÕES NA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA DESCENTRALIZADA

Durante muito tempo, o papel do diretor de escola resumiu-se a uma tarefa rudimentar: fazer com que se executassem decisões normatizadas pela Secretaria de Estado da Educação, mediante uma burocracia intensa.

Num momento de gradativa descentralização, muito se discute o papel do diretor como gestor no interior das escolas.



Sabe-se, que para uma gestão de sucesso, a competência de um profissional é essencial, mas não suficiente, sendo necessário um sistema de ensino bem estruturado, com capacidade logística e financeira adequadas.

Uma gestão escolar de qualidade não acontece isoladamente, senão através de parcerias reais, que acontecem inicialmente com cooperações internas. O trabalho não deve ser realizado independentemente, pois há o risco da fragmentação, podendo favorecer a perda da produtividade.

O trabalho em parcerias deve ser enfatizado na escola para tornar-se realidade de maneira ampla, interna e externamente.

Um modelo de liderança democrática é o exemplo que o diretor deve dar a toda a sua equipe, portanto, é um modelo que deve ser desdobrado para todos os níveis de liderança da escola, até mesmo para o professor, que é líder da sala de aula.

É significativa a atuação do professor diante desses novos desafios de elaboração de uma organização curricular, como parte do projeto pedagógico da escola, baseada em áreas do conhecimento, pois exige visão de totalidade e prática de parcerias para a concretização da interdisciplinaridade e contextualização.

Para dar suporte à elaboração desse projeto, o gerenciamento estratégico é necessário, devendo, em primeiro lugar, definir claramente a missão, ou seja, a razão de ser da escola, aonde se quer chegar, quais os valores que norteiam as ações; em segundo lugar, definir um pequeno número de objetivos-chaves a serem alcançados coletivamente como evidência da

concretização da missão; em terceiro lugar, traduzir esses objetivos-chaves a toda a comunidade interna e externa, para que cada indivíduo saiba como a sua contribuição pessoal pode ajudar na consecução dos objetivos propostos e, por último, desenvolver instrumentos de aferição justa e honesta avaliação do desempenho de cada profissional. Avaliando para expressar resultados, clarificando o processo de tomada de decisões, não para controle em si mesmo.

Esse gerenciamento estratégico já é evidenciado em muitas escolas, resultando em melhorias educacionais.

Para uma boa liderança é necessário que a escola tenha sua autonomia. Muitas vezes se exige qualidade, sem se dispor de autonomia pedagógica e administrativa para alcançá-la. O diretor precisa de respaldo; para tanto, não deve agir sozinho na elaboração e execução do projeto pedagógico na escola, mas desenvolvendo um trabalho conjunto com o colegiado e associações de pais.

A mudança de eixo “centralização—descentralização”, como resultado da autonomia, não deve acontecer de maneira impositiva, mas legitimada como iniciativa da escola, através de um colegiado representativo e da associação de pais. Pois o colegiado, como a presença social na escola, somado à presença ativa das famílias como partícipes da gestão democrática e de qualidade, atribui força à conquista gradual da autonomia.

Manter informados colegiados e associações de pais fazem a diferença quanto à sua participação. No entanto, instrumentos de controle externos são

implementados, tais como sistemas de avaliação de resultado e de indicadores educacionais — Exame Nacional do Ensino Médio, ENEM, e Sistema de Avaliação da Educação Básica, SAEB — como um dos instrumentos de informação, sob o argumento de oferecer transparência à ação dos diretores e professores, para que a comunidade possa acompanhar as decisões sobre objetivos, prioridades e uso dos recursos. Estes mecanismos, expressam profundas contradições quando se defendem teses sobre autonomia e descentralização, pois a unidade escolar deveria, pela elaboração de seu projeto pedagógico, definir seu padrão de qualidade.

A gestão democrática do ensino público supõe a transparência de processos e atos. O caráter público e aberto se opõe ao privado e secreto. O exercício pleno de uma gestão democrática autônoma, segundo documento do MEC (1998), “se manifesta na formulação de uma proposta própria – direito de toda instituição escolar. (...), buscando evitar que as instâncias centrais burocratizem e ritualizem aquilo que, no espírito da lei, deve ser, antes de mais nada, expressão de liberdade e iniciativa, e que por essa razão, não podem prescindir do protagonismo de todos os elementos da escola, em especial dos professores.”

3.3.1. As Mudanças Sociais e a Função Docente

Hoje a profissão docente apresenta-se num estágio agudo de uma crise que historicamente se arrasta há anos. Isso traz consequências que atingem de



modo severo a categoria: a desmotivação pessoal, a insatisfação profissional provocada pela desvalorização social e pelos colegas, além de autodepreciação, acompanhada por um sentimento generalizado de desconfiança relacionado quanto ao seu desempenho docente.

Certamente discussões relacionadas ao ideal de escola ou ao próprio sistema de ensino vêm-se desenrolando na tentativa de o real chegar a ser o consenso pelo ideal. As mudanças sociais têm provocado transformações profundas, que mexem com a imagem social e o valor que a sociedade atribui à educação.

Diferente do atual contexto, num sistema de ensino como o de outros tempos, a escola era privilégio da elite, e a qualidade era garantida pela seleção do acesso à escolarização. Hoje, o sistema de ensino massificado provoca aumento do número de professores por um lado e, por outro, o surgimento de novos tipos de problemas, que exigem do professorado uma reflexão mais profunda sobre sua atuação. Ensinar, hoje, é muito diferente do que era há vinte anos atrás ou, no mínimo, as necessidades são outras.

Diante de tantas mudanças sociais, o docente tem apresentado reações as mais variadas, que o fazem reagir mal no desenvolvimento do seu trabalho, convivendo com uma crítica generalizada, sem análise das circunstâncias, que os tem considerado responsáveis pelas falhas no sistema educativo.

Com um maior número de responsabilidades, além do domínio cognitivo, como facilitador da aprendizagem, condutor, instrutor, gestor do trabalho educativo, também é exigido do professor que assuma a atuação em questões

psicológicas, afetivas e de assistência social. São problemas trazidos dos vínculos sociais, como o pouco ou quase nenhum relacionamento de pais com filhos, pela necessidade da incorporação tanto do homem como da mulher no mercado de trabalho, escasseando assim o convívio familiar, transferindo responsabilidades educativas para as escolas, antes consideradas de exclusividade familiar.

Numa visão neoliberal, a escola é tratada como uma empresa prestadora de serviços educativos, onde pais e alunos são vistos como clientes portadores de necessidades e anseios educativos diferenciados, o que gera conflitos, podendo ir de encontro com a postura metodológica adotada pelo professor e com a coletividade para quem o serviço é prestado.

Vemos assim o papel transmissor do conhecimento sendo substituído sem a devida integração do potencial informativo desses novos fatores ao trabalho do professor, o que modificam sensivelmente o seu papel docente tradicional.

Num momento de antagonismos e de quebra do consenso social sobre a educação, os meios de comunicação, com base em grupos sociais distintos, defendem modelos de educação opostos, como a volta da busca por “linhas duras” (VEJA, 1999, nº 43), o que parece resgatar comportamentos tradicionais no processo educativo e na administração escolar.

Convém pensar a ação docente perante situações tão diversas e até contraditórias, num contexto de desaparecimento da uniformidade sobre o que se conhece por trabalho docente, contribuindo para confundir o conceito de

competência do professorado. Os professores que vivenciam a rotatividade constante de escolas e (ou) trabalham em mais de uma escola se relacionam com linhas administrativas também diferenciadas, mesmo sendo num mesmo sistema de ensino, experienciando o labor e a necessidade de explicar e (ou) defender o modelo educativo por eles adotado, pois o equilíbrio torna-se difícil com a pluralidade de concepções.

No antigo sistema de ensino, a qualidade estava assegurada pelo processo sistemático de seleção, contrapondo-se ao sistema atual, que universaliza o atendimento escolar, conseqüentemente universaliza o convívio com as dificuldades e conflitos sociais pela presença em massa da população na escola, o que se caracteriza como um avanço, mas também como um desafio profissional, pois se intensificam os problemas escolares.

Políticas públicas recentes buscam apresentar um referencial estatístico de produtividade condizente com solicitações de mecanismos internacionais, erradicando assim a retenção dos alunos, através da promoção de programas de aceleração escolar adequando a idade à série; há também a progressão continuada, através de um número limite de disciplinas em dependência para a série seguinte, sem necessariamente o aluno ficar retido na série anterior. Os critérios utilizados baseiam-se na lógica empresarial, de racionalidade e eficiência, com vistas na obtenção de maior fluxo e produtividade, priorizando os resultados quantitativos e terminais do processo educacional, em detrimento de elementos fundamentais que definem a qualidade do ponto de vista social.



É necessário definir o papel do professor para esse contexto real por constituir uma atuação com autonomia relativa, devendo estar preparado para lidar, no cotidiano, com desafios inéditos. Portanto, pensar na formação e atuação do professor é refletir na realização concreta de seu trabalho: um espaço de múltiplas determinações sociais, que refletem os anseios da sociedade, mas particularizado e específico em cada sala de aula, esta considerada um universo — um espaço plural, heterogêneo e em movimento.

Assim, o professor precisa conhecer as teorias pedagógicas que servem como um referencial inicial, a partir do qual o professor sustenta sua postura metodológica, mas ele, como sujeito ativo, precisa conhecer a sua realidade para fazer as devidas mediações entre a teoria e o espaço concreto em que a materializa na prática. Este espaço é constituído de determinantes sociais, geradores de diferentes discursos, refletindo cada qual representações sobre o trabalho docente.

Cabe ao professor desenvolver uma reflexão permanente sobre o mundo da escola, aumentando sua capacidade política de intervir nessa realidade, transformando-a, fazendo da competitividade — que, muitas vezes, acentua as desigualdades sociais e, conseqüentemente, o mal-estar do professorado —, ações desafiadoras que ajudem a entender a conexão entre ação e teoria.

A formulação de uma ética que atenda a essa situação exige consciência crítica da responsabilidade de formar-se primordialmente no ser coletivo, o que passa a construir o indivíduo em particular a uma existência autêntica não-



ingênua, ou seja, que se sabe condicionada pelo modo de ser do mundo e indaga a cada momento em que motivos deve assentar sua ação de educador.

3.3.2. Projeto Pedagógico

A discussão sobre a descentralização do sistema estadual de ensino e a otimização da gestão escolar envolve a atuação de todos os profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico na escola em seus aspectos educacionais.

Vive-se num momento único, em que os próprios atores podem mexer em aspectos do seu cenário. Sem dúvida, representa um avanço poder construir alguma coisa a ponto de a escola, como centro do sistema educacional, ter expressão própria.

As reformas administrativas que se apresentam inspiradas na Constituição e na LDB são as de autonomia pedagógica e administrativa para as escolas, descentralizando e desconcentrando, de maneira gradual, o poder de decisão, devolvendo a capacidade de planejamento às escolas.

A escola, como instituição de ensino que está a serviço do desenvolvimento humano, do cidadão, poderá, como exercício de cidadania, planejar coletivamente sua proposta pedagógica, sob uma articulação gerencial no seu interior, realizando o equacionamento possível entre recursos humanos, financeiros, técnicos, didáticos e físicos, para garantir uma aprendizagem efetiva, atendendo aos anseios da sociedade.

Isso não representa um processo gradual de desobrigação estatal, reduzindo custos em ampla escala, mas é o momento de se estar investindo em educação, é o momento, também, em que se deve investir nas pessoas que fazem a educação.

A escola precisa de condições financeiras e logísticas adequadas, como laboratório de informática, bibliotecas atualizadas, quadra coberta, centro de línguas estrangeiras, equipamentos informatizados e outros tantos itens.

A autonomia é uma condição ambiental e cultural, embora não tenha uma relação determinante na qualidade; é necessária a correlação de responsabilidades e comprometimentos no fazer pedagógico.

Para a elaboração de um projeto pedagógico, a LDB, segundo MELLO (1998), "cria condições para que a descentralização seja acompanhada de uma desconcentração de decisões que, a médio e longo prazo, permita às escolas construir *edifícios* diversificados sobre a mesma *base*".

A construção desses edifícios diversificados proporcionará a definição de uma identidade da escola através de um projetar-se criativamente. É esse projeto que vai orientar o trabalho numa direção ou em outra, de forma discutida, refletida, com metas e princípios. Uma iniciativa assim reorganizará o currículo dentro de uma compreensão clara e consciente de que ele "nunca é apenas um conjunto neutro de conhecimentos (...). É sempre resultado da seleção de alguém ou da visão de um grupo acerca do que seja conhecimento legítimo. É produto das tensões, conflitos e concessões culturais, políticas e econômicas, que organizam e desorganizam um povo" (APPLE, 1995, p. 59).

Uma organização curricular que desenvolva competências e habilidades e não um ensino enciclopédico significa levar o aluno a aprender a aprender, a pensar e ler o mundo de forma crítica e consciente, ressignificando assim a aprendizagem.

Desenvolver seu próprio currículo é um desafio que chega a ser inquietante para a escola. O currículo, segundo a LDB, deverá compor-se de duas partes: “uma base nacional comum e a parte diversificada. A base nacional comum deverá ocupar pelo menos 75% do tempo legalmente estabelecido como carga horária mínima, que é de 2.400 horas, distribuídas em 3 anos, sendo cada ano letivo de 800 horas e 200 dias”.

Essa base comum será organizada em três áreas do conhecimento. A primeira é a de linguagens, códigos e suas tecnologias. A segunda, ciências da natureza, matemática e suas tecnologias. E a terceira, ciências humanas e suas tecnologias. Cada uma com competências específicas a serem desenvolvidas com o aluno.

Um ponto importante é que, na organização curricular, como parte do projeto pedagógico da escola, estabelecido coletivamente em seu interior, será contemplada a proporção de cada área e os conteúdos a serem incluídos a partir das competências a serem atingidas, já descritas pelo Conselho Nacional de Educação – CNE.

A parte diversificada deverá contemplar os 25% restantes do tempo de ensino, sendo definida pela escola, a partir das características regionais e locais e anseios da sociedade.

Esta não tem relação direta com a preparação para uma profissão, pois, segundo a Resolução, não haverá dissociação entre a formação geral e a preparação básica para o trabalho, nem esta última se confundirá com a formação profissional.

A competência profissional é, sem sombra de dúvida, premissa básica para o processo de elaboração do projeto pedagógico e sua execução, o qual deverá ser constantemente revisto, repensado e rediscutido. Para tanto, deve-se refletir sobre os papéis no interior da escola deverão, pois parte desse projeto é intimamente dependente da competência deles. Outra parte, do Sistema Estadual de Ensino é da definição clara de políticas públicas, ou seja, um sistema de ensino organizado que gerencie com equidade, estabelecendo condições e possibilidades claras para essa autonomia gradual, adequando o sistema de avaliação à realidade das escolas, como base de uma gestão escolar transparente e proporcionando capacitação contínua aos envolvidos no processo.

Dar liberdade para que as escolas busquem seus caminhos parece resultar numa contradição, quando esta escola, que há tempos vem lutando para tal essa autonomia, em alguns casos chega a temê-la, correndo o risco de retroceder, diante de sua responsabilidade.

Mas como a contradição paira numa realidade refletida, segundo SAVIANI, citado por RIOS (1993, p. 8), não se deve “pensar por contradição” mas “pensar a contradição”. O momento é de busca de sínteses, sobre os quais se farão constantemente reflexões, para alcance de tantas outras que virão.



Urge buscar o sentido da ação gestora de uma população, na teia de atividades políticas, que se manifeste na elaboração de um projeto pedagógico legítimo, explorando possibilidades e recuperando o sentido de uma descentralização autêntica no interior da escola, como iniciativa e desejo de todos e não como imposição determinista de interesses econômicos, redimensionando assim o significado de competência em educação.

Para MELLO (1998), "Esta é uma oportunidade histórica para mobilizar recursos, inventividade e compromisso na criação de formas de organização institucional, curricular e pedagógica que superem o status de privilégio que o ensino médio ainda tem no Brasil, para atender com qualidade clientelas de origem, destinos sociais e aspirações muito diferenciadas."

CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO

Na maioria dos países em escala mundial, o ensino médio se originou como uma instância “intermediária”; como uma ponte entre a educação primária, ou ensino fundamental, destinada a toda a população, e a educação superior, orientada para capacitar a elite que assumiria profissões diretivas.

A educação média vem sendo vista como sinônimo de ensino secundário. Esta denominação, muito freqüente entre professores e alunos, tem um significado cultural e social que expressa dois conceitos. O primeiro, de caráter funcional, tem a ver com o propósito do ensino secundário, não concebido como terminal, portanto, em segundo plano, não tendo um sentido próprio, senão como uma etapa de trânsito e preparatória. O segundo, de caráter valórico, refere-se ao caráter seletivo do ensino secundário, que esteve desde suas origens concebido em função de uma minoria que resultaria útil, com a finalidade de formar “individualidades condutoras” (art. 25 da Lei Orgânica do Ensino Secundário), expressando seu caráter propedêutico e aristocrático.

As mudanças que ocorreram na economia dos países, a partir da crise dos anos 30, provocaram uma discussão entre os que defendiam que as elites deveriam ter uma formação com maior ênfase humanista e os que defendiam



uma formação “científico-pragmática”. Como fruto desse debate, surgiu posteriormente a síntese da educação geral ou científico-humanista.

Por outro lado, a partir dos anos 40, o incremento da participação das classes médias reverteu num aumento gradativo do alunado da classe média e baixa no ensino médio. Isso conduziu a debates no interior do sistema educativo entre grupos distintos. Por uma parte, os elitistas privilegiavam a função educativa de preparar para a universidade, e os setores mais populares privilegiavam a função social da educação formal como agente de promoção social e de elevação do nível de acesso ao mercado de trabalho. Esse conflito redundou na ascensão da educação do ensino profissionalizante, nas décadas de 50 a 70.

Nos anos 80, a maioria dos países viveram importantes processos de democratização e, conseqüentemente, a matrícula para o ensino médio aumentou sobremaneira. Começou-se também, a produzir uma terceirização do mercado de trabalho, incrementando especialmente o setor de serviços financeiros e de comércio, que exigia um trabalhador com função científico-humanista. Por outro lado, os processos de modernização implicaram uma maior preocupação por melhorar a formação científico-tecnológica dos estudantes do ensino médio.

A maior estabilidade política e econômica observada nos anos 90 contribui para aumento da oferta ao ensino médio.

A massificação do sistema educacional tem originado a deterioração do ensino médio como agente de mobilidade social, produzindo uma



heterogeneidade cultural no aluno, resultando no caráter elitista da educação geral, conservado desde suas origens. Isso contribuiu para o desmoronamento do ensino médio e perda de sua identidade.

Na segunda metade dos anos 90, tem-se buscado um destino próprio para o ensino médio, com um sentido amplo, que o vincule mais a uma preparação para a vida do que para o ensino superior.

A reforma implementada no ensino médio brasileiro tira-o da “clandestinidade”, de caráter secundário, e o faz assumir uma posição de prioridade. Sabe-se que esse nível de ensino é o que mais cresce, mesmo ainda apresentando um atendimento muito baixo. O ensino médio só atende a um dentre cada quatro jovens dessa faixa etária.

Para os desafios apresentados, requerem-se escolas organizadas em sistemas de ensino organizados, que possam dar conta da oferta de ensino de qualidade, voltada para jovens e adultos trabalhadores, sendo a maior demanda atendida no período noturno, com necessidades específicas, não uma educação meramente atrelada ao mercado de trabalho, para a formação do seu perfil desejado.

A resposta a essas inquietações exige diálogo claro e busca de consensos sobre valores, atitudes, padrões de conduta e parâmetros que a LDB propõe, para uma reforma educacional legítima.

4.1 – IMPLICAÇÕES DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO

A Reforma do ensino médio ocorre num momento, de surgimento da sociedade do conhecimento em dimensão planetária.

A sociedade do conhecimento é caracterizada como um processo contínuo e flexível de aprender, instaurando redes de relações, uma complexidade de interconexões, veiculando a não mais existência de um centro, mas uma contínua interdependência, portanto, relações menos hierarquizadas. Nesse processo rápido e que se intensifica, a sociedade do conhecimento chega a assustar, por estar implícito o manejo econômico-político, que traz em si a atual lógica da exclusão do mercado.

É inegável o processo tecnológico e de informação por que estamos passando, fruto da materialização de um determinado projeto político. Essas situações novas incluem variáveis tais como valorização do capital humano, descentralização, qualificação, participação e outros — conjunto de características que alguns autores chamam de ‘paradigma toyotista’ (em referência à Toyota japonesa), como a nova forma de abordar o processo de produção. Essa expressão consagrou-se, na década de 80, como designação genérica de um conjunto de técnicas, práticas administrativas e princípios de gerenciamento de empresas, associados às experiências do sistema produtivo do Japão, após a Segunda Guerra Mundial.

A reforma do ensino médio proposta para o sistema brasileiro é pautada num processo já existente de reformas no plano mundial, pela necessidade



justificada na formação para o trabalho e não para um trabalho. Assim desespecializando-se o ensino médio e propõe-se uma formação flexível para o homem que se requer polivalente na sociedade do conhecimento, portador de competências e habilidades de auto-subsistência num momento de discursos proféticos de processo de extinção e (ou) ausência do emprego.

As iniciativas da reforma do ensino médio procuram associar a prática pedagógica e educacional às necessidades imediatas do mercado, uma vez que o até então ensino público profissionalizante vinha-se tornando oneroso, não atendendo como previsto à produção de mão-de-obra qualificada, já que para isso as próprias empresas vêm qualificando seus profissionais. Este argumento legitima as intervenções de agências internacionais, nas atuais reformas para o ensino médio.

A exigência apontada para a prática pedagógica como novas formas de mediação entre o homem e o conhecimento, é legitimado diante de mudanças ocorridas no mundo do trabalho, nas relações humanas. KUENZER (2000, p. 19), comenta que as novas formas de mediação passam necessariamente pela escolarização, devendo ser concebida não mais, como o faz o taylorismo/fordismo, onde a imposição de um controle e de uma disciplina fabris no imperativo da produtividade.

As novas formas de mediação, ainda para KUENZER, passa a ser concebida como resultante de articulação de diferentes elementos, o que transcendem o espaço escolar, não bastando, fazer a crítica à orientação taylorista/fordista, pois a superação da escola dual, bem como do ensino dual,

não se dá pela reedição do currículo, pois a elaboração de uma nova proposta pedagógica que conduza a essa formação de novo tipo não é um problema pedagógico, mas um problema político.

A dualidade do ensino médio tem suas raízes na forma de organização da sociedade, determinada pelas relações entre capital e trabalho; responsabilizar a escola, por este quadro, atribuindo pesados encargos, é indicação de que as atuais reformas vem manter o atendimento aos interesses dos incluídos, mascarada pelo discurso da inclusão dos excluídos.

Neste sentido, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, sendo divulgado como responsável por “parcerias técnico-pedagógicas” com o MEC e Estados, tem, como no caso do Paraná, financiamento destinado a reformas para o ensino médio, atrelando “recomendações” sobre a linha de atuação que visam à qualidade do processo produtivo no que diz respeito à redução do desperdício de tempo de trabalho, de custos, de força de trabalho, tendo em vista a otimização administrativa, evitando o refugo e o retrabalho. Nesse caso, o refugo é o aluno que abandona a escola (investimento perdido) e o retrabalho é o repetente. O que se busca, então, está centrado nas necessidades do lucro espelhadas na competitividade das empresas, não nas necessidades das pessoas e em sua formação emancipatória.

BUENO (2000, p. 78), assinala que

Além das necessidades de financiamento, que, sem sombra de dúvida ampliam a receptividade à influência exógena, a aceitação pacífica da incompetência endógena, da existência de uma visão acrítica e pouco

fundamentada das tendências internacionais em curso, o fatalismo quanto a equívocos, distorções e fracassos da administração educacional pública regional justificam, ainda, que tais estudos e propostas sejam realizados ou monitorados por organismos multilaterais.

A aceitação pacífica da incompetência gera brechas de atuação direta das intervenções do primeiro mundo, especificamente no ensino médio, que vem sendo questionado por problemas já tradicionais como a dualidade, a falta de identidade e ao alto custo do ensino técnico.

A abertura para intervenções de organismos internacionais, revestidos pelos termos de “cooperação internacional”, “parcerias técnicas”, em realidade pela via do financiamento, expressam um diretivismo administrativo, nos sistemas educativos dos países latino-americanos, baseando-se em interesses próprios, com fins de exploração econômica.

Ao se referir às diretrizes para o ensino médio, BUENO (2000, p. 140), aponta a estratégia utilizada pelas agências internacionais em reproduzir em sistemas educacionais específicos (a exemplo de Minas Gerais e Paraná), as vitrines de sucesso relatadas por *experts* do “Banco do Conhecimento” (Bird) e da “Universidade do Desenvolvimento” (BID).

A autora aborda que “Os grandes fetiches da ‘nova ordem’, em especial a competitividade e a revolução tecnológica, impregnam o discurso legal dedicado ao ensino médio e orientam claramente a formação geral por uma visão restrita e pragmática do trabalho humano, dimensionando como ocupação” (2000, p. 124).

Na formação escolar, o intento é produzir trabalhadores com capacidade de abstração, polivalentes, flexíveis e criativos, subordinados portanto à lógica do mercado, do capital, da diferenciação, assim como clientes que participarão livre e racionalmente do mercado.

A expansão proposta, nos discursos, mediante as reformas é a de fluxo pela expectativa de crescimento do ensino médio, e não de investimento de recursos para o aumento do número de escolas a serem oferecidas, pois se alega que, “no ano de 2005, este incremento cairá para o nível de 500 mil pessoas, caracterizando o fim desta onda de adolescentes” (BERGER, 1999, p. 198)¹³. Ainda, segundo pronunciamentos oficiais, a expansão quantitativa “(...) vem ocorrendo pela incorporação de jovens e adultos provenientes de grupos sociais excluídos e da continuidade de estudos após a educação obrigatória”. (BERGER)

Justificam a exclusão pela má qualidade no processo, apresentando desperdício no final deste com a repetência e o conseqüente atraso escolar no ensino fundamental. BERGER aponta que a correção do fluxo, no ensino fundamental, de alunos desse nível, se bem-sucedida, colocaria às portas do ensino médio um grande número de jovens cuja expectativa de permanecer no sistema já ultrapassa os oito anos de escolaridade obrigatória.

Tem-se presenciado no Sistema Estadual de Ensino do Paraná, um processo de progressiva implantação de princípios neoliberais, através de uma

¹³ In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Cortez, 1999.

nova política educacional, que é resultado do reflexo do contexto educacional brasileiro, tendo como marco recente a elaboração do Plano Decenal, ação resultante da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jointiem, na Tailândia, em 1990 (tendo como mentor o Banco Mundial), bem como a implantação de mecanismos de controle – a distância – as avaliações externas, que buscam verificar o perfil de saída do aluno, tanto da educação básica (SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica e ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio), quanto do Ensino Superior (Provão).

Outra medida adotada pelo MEC é o FUNDEF – Lei 9424/96 – Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério, implantado em janeiro de 1988, estabelecendo prioridades para o ensino fundamental no investimento público em educação, estabelecendo esta modalidade de ensino como prioridade, por recomendação do Banco Mundial, o que distanciava o ensino médio de ser reconhecido. Esta medida foi comentada de forma crítica pelo ex-secretário de Educação do Paraná, Ramiro WAHRHAFTIG (1999, p.206), “(...) se a prerrogativa de arbitrar esse valor mínimo, concedida ao Presidente da República pela Lei 9424/96, for utilizada com o objetivo de reduzir o valor da complementação devida pela União, haverá inevitável desvirtuamento das novas regras de financiamento do ensino fundamental”¹⁴. Percebe-se um instrumento de controle, no estabelecimento de um valor mínimo, padronizando ações.

¹⁴ O ex-secretário, também presidente do Consed (na oportunidade), atualmente reconhecido defensor das políticas neoliberais

A municipalização do ensino fundamental é estimulada com o FUNDEF, passando o ensino médio a ocupar papel de destaque na pauta das políticas educacionais dos Estados.

O Paraná vem sendo palco de reformas no ensino médio desencadeadas no sistema educacional, antecipando-se às políticas nacionais, tal como: o PROEM – Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio, iniciado com o desenvolvimento de estudos em 1996 e implementado a partir de 1998, e tido no entendimento da Secretaria da Educação, como programa revolucionário. O programa parcialmente financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), pois envolveu a contrapartida do Estado, passou por tramitação conflituosa, pois teve a intervenção da Assembleia Legislativa do Estado, para que cada estabelecimento de ensino pudesse, através de “decisão democrática”, e não compulsoriamente, aderir ou não ao Proem. A referida decisão democrática, induzida, baseou-se em reuniões de convencimento, promovidos pelos Núcleos Regionais da Educação, com os diretores e representantes dos Conselhos Escolares, para a adesão ao programa e a “solicitação voluntária” da cessação dos cursos profissionalizantes (com predomínio dos Cursos: Magistério e Contabilidade), pois do contrário, a escola estaria alheia ao processo de implementação de recursos de informática, bem como de capacitação, via mantenedora, aos seus profissionais. O que de fato ocorreu com as escolas que no momento inicial não aderiram, ficando à margem das políticas de implementação financeira (sem reformas, sem equipamentos, sem capacitação).



FERRETI (2000, p. 82) aborda que

Para sua concepção e sua implementação o Proem recebeu apoio financeiro do BID, tendo sido considerado, na época, modelo para a América Latina, por estar de acordo com as políticas formuladas para o ensino, pelos agentes internacionais, nos países em desenvolvimento. Tais recursos foram da ordem de R\$ 100 milhões, a serem complementados pela contrapartida do governo estadual da ordem de R\$ 122 milhões, no prazo de cinco anos.

O determinismo pelo poder financiador do Banco, definiu o perfil desejado do novo ensino médio, num sistema educacional, como cenário inovador, como, segundo FERRETTI, verdadeiro laboratório para criação e experimentação de alternativas, delineadas pelas agencias internacionais.

As escolas e seus profissionais foram mobilizados para discutirem a nova proposta curricular, para o já definido ensino médio. Comissões regionais, envolvendo professores e técnicos escolares, foram organizados, para elaborarem propostas curriculares, que foram apresentadas em seminário em Faxinal do Céu – Universidade do Professor, envolvendo a realização de palestras por profissionais das diferentes áreas do currículo, foram convidados para assistirem e participarem do evento os secretários dos demais Estados brasileiros e (ou) seus representantes, o processo de discussão da nova proposta curricular no Estado do Paraná.

O Proem, voltado apenas para a modalidade de educação geral, iniciado simultaneamente com a cessação dos cursos profissionalizantes, apenas legitimou, a inclusão dos incluídos, pois desconsiderava inicialmente a grande

maioria de sua demanda – o ensino noturno – contribuindo para a extinção das possibilidades múltiplas anteriormente existentes.

As discussões sobre o ensino noturno, e tentativas de mudança, foram desastrosas, pois se buscou reduzir a carga horária em 300 horas, 100 horas por série, sendo transformada a referida carga horária em horas não presenciais, mas burocraticamente de exercício como complementação de carga horária, resultando em contenção de despesas de 300 horas/aula de contratação de professor. Esta experiência iniciada no ano de 1999 prolongou-se até o segundo semestre de 2000, quando as escolas foram convocadas a transformar as horas não presenciais em horas presenciais, do ano letivo de 2000, mediante a contratação de professores, devendo ser recuperadas as horas do primeiro semestre de 2000. Os professores contratados receberiam de forma retroativa a carga horária 'recuperada' que seria denominada de PEC (Programa de Enriquecimento Curricular). E para transtorno das escolas e dos professores recém contratados, a decisão foi revogada cerca de duas semanas depois da instrução recebida, bem como os contratos de professores realizados. Em alguns casos, os professores tiveram prejuízos, pois tinham exonerado de funções anteriormente ocupadas, para o novo contrato que iriam celebrar. O transtorno ocorreu por problemas de comunicação e de concepção legal entre a SEED e CEE.

A diminuição do tempo escolar é outro fator de empobrecimento do processo pedagógico determinado pelo projeto de adequação idade-série em alguns Estados, e sobretudo no Paraná, através do Programa de Adequação



Idade–Série, PAIS, conhecido como Correção de Fluxo – que ocorreu no ensino fundamental. A proposta de se realizar em um único ano letivo o processo correspondente a duas e até três séries do ensino regular, sem outras providências para solucionar as causas reais que condicionam as dificuldades dos alunos repetentes, bem como solucionar os problemas internos da escola, evidencia assim a despreocupação com a qualidade e quantidade do conhecimento a ser apropriado por esses alunos.

O problema, então, é justificado pela inadequação do ensino fundamental, ocultando assim a política de contenção de despesas com a criação de um Estado Mínimo, que atenda prioritariamente aos critérios de racionalidade e eficiência, economizando o máximo nos meios para se atingir o máximo nos fins, em detrimento de elementos fundamentais que definem a qualidade do ponto de vista social.

No ensino médio, algumas medidas são tomadas para acelerar a conclusão — como no ensino fundamental —, tais como o regime de progressão parcial, que proporciona ao aluno a possibilidade de ‘carregar’ disciplinas, (até três disciplinas em regime de dependência), para evitar a retenção, aliado ao discurso de que a competência de ensinar é do professor e a de aprender é do aluno, fragmentando assim, o conceito íntimo e indissolúvel de ensino e aprendizagem.

O congelamento salarial dos professores, um dos itens da medida ampla de redução de custos, é justificado, também, como medida para barrar um novo processo inflacionário, como aborda BRUNO:



Nestas questões, aliás, o Brasil não faz mais do que seguir recomendações do Banco Mundial, que propõe que os investimentos em educação privilegiem os meios físicos e os equipamentos, em detrimento do professor. A justificativa é que investir em Recursos Humanos, no caso, professores da rede pública, em termos de capacitação, condições de trabalho, provocaria uma valorização social destes profissionais do setor público, tornando-os muito reivindicativos, o que certamente, segundo o Banco, desencadearia novo processo inflacionário. (BRUNO, p. 42, 1997)¹⁵

Como, então, é possível melhorar a educação sem investimentos nos profissionais da educação? — é o questionamento apontado por BRUNO, refletindo as inquietações dos profissionais na área da educação contra as mazelas que os organismos internacionais vêm infiltrando sutilmente nas políticas educacionais.

A descentralização administrativa é vista como argumento para o alcance da autonomia, difundida como forma de retratar na escola pública o perfil das instituições privadas, que competem entre si, garantindo a 'qualidade' mediante um sistema de avaliações com base em critérios empresariais, desobrigando o Estado de responsabilidades que lhe são constituídas.

Ante impasses como os abordados neste trabalho, o discurso oficial chega a confundir antigas reivindicações, e estas legítimas, pois traduzem a qualidade do ponto de vista social. Não se pode desistir de um ensino médio de qualidade significativa às classes populares, tendo a educação, nesse nível de escolaridade, um papel importante no sentido de criar oportunidades para uma



sensibilidade social necessária, reorientando os homens, para que estes tenham o poder da escolha.

¹⁵ In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas têm sido as questões sobre a descentralização das políticas públicas no Brasil, desde as levantadas nas discussões motivadas pela eficiência e eficácia administrativa, até o poder de decisão local à natureza das instituições.

Iniciada nos anos 80, a descentralização no Brasil vem-se apresentando tímida e parcial, pela forte herança centralista do período colonial.

A educação iniciou um processo de descentralização desde a Lei 5692/71, com as propostas de municipalização, agora mais intensamente com a nova Lei 9394/96, que se apresenta flexível e de ideais humanistas, provocando legalmente a autonomia das unidades escolares, não somente dos sistemas estaduais de educação. Essa legalidade, no entanto, pode pender a uma recentralização desconcentrada, como ocorreu no processo histórico de Portugal, quando se buscou, nos anos 80 e 90, “decretar a mudança” para uma gestão democrática, como apontado por Licínio Lima.

Essa autonomia legalizada através de processos graduais de descentralização busca efetivar-se com a elaboração de projetos pedagógicos que expressarão a identidade peculiar de cada escola.

Perante posições divergentes quanto à relação da descentralização com a democracia ou a ênfase na natureza das instituições, faz-se necessária uma apropriação dos argumentos existentes para o posicionamento, pois a noção de

descentralização comporta vários significados: o mesmo nome aparece em processos distintos que provocam fins antagônicos.

Neste estudo o que se aponta é a descentralização como um processo de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades às unidades escolares, não desconsiderando a noção de sistema estadual de ensino, nem uma base nacional de educação, tampouco o encargo de mantenedor para o Estado e União. Mas um processo desencadeador do movimento de centralização à descentralização, como conquista legítima de uma população alvo que se requer consciente e consensual, pois segundo HABERMAS (*apud* CARDOSO 1996, p. 12), “deve prevalecer nas discussões públicas a proposta apoiada por melhores argumentos, pelas melhores razões. É necessário discutir o caso para convencer, para persuadir as pessoas, de modo que uma disputa possa ampliar a base de consenso que lhe conferirá legitimidade. A ética pública – que é a base da virtude política – é fruto da razão, nunca uma manifestação de força.”

Para tanto, defende-se uma gestão especializada que promova a otimização administrativa no espaço de decisão, com vistas no desenvolvimento da reflexão ética sobre o comportamento dos profissionais no aperfeiçoamento de suas competências. Mais, que também articule as tomadas de decisões através de consensos racionais, para propor coerentemente ações que viabilizem a qualidade administrativa, tendo o foco na aprendizagem do alunado.



No entanto, se as medidas para descentralizar limitar-se em cobranças e exigências às escolas, desconsiderando a necessária organização do sistema de ensino em suas instâncias intermediárias e centrais, a temível burocratização permanece e adia-se efetivas políticas de descentralização, mesmo que, com relativa autonomia concedida.

Este trabalho procurou apresentar a descentralização para otimização da gestão como instrumento da autonomia legitimada pela escola, em que os papéis dos profissionais são redefinidos no interior da escola, visando a ressignificar a ação educativa.

Certamente não se podem ignorar as contradições existentes na sociedade, em que a descentralização aparece apoiada pela doutrina neoliberal sob a lógica do “Estado Mínimo” e da desobrigação do Estado para com suas responsabilidades de mantenedora. Todavia o espaço que se estabelece é único e é somente pela contradição que se concretizam sonhos e se legitimam intenções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPLE, Michael W. **Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. nº 31, ano 11, junho de 1996.
- BARROSO, João (Org.). **O estudo da escola**. Portugal: Porto Editora, 1996.
- BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1997.
- BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. São Paulo: Papyrus, 1997.
- BRASIL, Ministério da Administração. (1995). **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, internet: <http://www.mare.gov.br> 01/03/99.
- BUENO, Maria Sylvia. **Políticas atuais para o ensino médio**. Campinas, SP: Papyrus, 2000.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A globalização é uma realidade palpável**. (Johannesburgo). O Estado de São Paulo, 29 de novembro, 1996. Caderno B, p. 10.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **O desafio é ir além do conservadorismo**. (Colégio do México). O Estado de São Paulo, 21 de fevereiro, 1996. Caderno R. p. 4.
- Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**. Guiomar Namó de Mello. Processo: 23001.000309/97-46. Parecer: N° CEB 15/98. Aprovado em 01/06/98.



- DREIFUSS, René Armand. **A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios.** 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- DEMO, Pedro. **Desafios modernos da educação.** 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs) **Desafios da globalização.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- DELORS Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir.** – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1998.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** São Paulo: Cortez, 1998.
- FERRETTI, Celso João et al. **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar.** 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- _____. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e no ensino técnico. In: **Educação & Sociedade:** revista quadrimestral de Ciência da Educação/Cedes. n. 70 – 2000.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século..** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs.) **Autonomia da escola: princípios e propostas.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso – simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. **Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas.** In: RBPAE v.13,n. 1. jan–jun, 1997.
- HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX.** São Paulo: Cia. das Letras, 1997.
- KUENZER, Acácia Zeneida. O ensino médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. In: **Educação & Sociedade:** revista quadrimestral de Ciência da Educação/Cedes. n. 70 – 2000.
- IANNI, Octávio. **A sociedade global.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN: 5692/71

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN: 9394/96.

LIMA, Licínio C. Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. P. 41 – 76. In: **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**.

MARRACH, Sonia Alem (Org.) **Conciliação, neoliberalismo e educação**. São Paulo: Annablume: Fundação UNESP, 1996.

Ministério da Educação e do Desporto. **O novo ensino médio**. Brasília, DF: 1998.

Ministério da Educação e do Desporto. **As novas diretrizes curriculares que mudam o ensino médio brasileiro**. Brasília, DF: 1998.

MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Currículo, cultura e sociedade**. São Paulo: Cortez, 1995.

NÓVOA, Antônio (Org.). **Profissão professor**. Portugal: Porto Editora, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

QUAGLIO, Paschoal. **Administração, Supervisão e Organização da Educação na Era da Globalização**. Unesp/Marília. mimeo. s/d.

RIOS, Terezinha Azerêdo. **Ética e competência**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

ROMAO, J. E.; TRAGTENBERG, M.; MARRACH, S. **Conciliação, neoliberalismo e educação**. São Paulo: Annablume Editora, 1997.

TANURI, Leonor M. **A Administração do Ensino no Brasil: centralização X descentralização**. Didática. Revista da Unesp. São Paulo; 17: 5-21, 1991.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Natureza e função da administração escolar. In: **Administração escolar**. Salvador, Bahia: ANPAE, 1968.

_____. **Educação no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.



unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
Faculdade de Filosofia e Ciências
- CAMPUS DE MARÍLIA -

BIBLIOTECA

Se este livro não for devolvido
dentro do prazo, o leitor perderá o direito
a novos empréstimos.



O prazo poderá ser prorrogado se
não houver pedido para este livro.

Mod. 33