

# A Educação em Tempos de Mudança: reforma do Estado e educação gerenciada

*EDUCATION IN TIMES OF CHANGES:  
STATE REFORM AND MANAGED EDUCATION*

**Resumo** O presente artigo reflete sobre as mudanças que vêm ocorrendo nas escolas públicas, tendo por base as transformações estruturais e a “revolução gerenciada” implementada no Brasil a partir da década de 1990. O texto analisa uma proposta de gestão executada em escolas fundamentais de três regiões brasileiras (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), denominada Plano de Desenvolvimento da Escola. Mostra como ela materializou-se institucionalmente e examina o seu impacto na gestão e na organização do trabalho escolar. Embora ancorada por princípios de autonomia e de participação, tal proposta imprime uma visão gerencial “estratégica”, centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Os resultados apontam que alguns Estados brasileiros tendem a privilegiar a proposta estratégica, em detrimento do projeto político pedagógico da escola.

**Palavras-chave** GESTÃO ESCOLAR – AUTONOMIA ESCOLAR – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.

**Abstract** The current text reflects upon changes that have occurred in public schools, based upon the structural changes and the “managed revolution” implemented in Brazil since the 1990’s. The article analyzes a management proposal executed in elementary schools in three regions of Brazil (North, Northeast, Mid-west), named School Development Plan. It shows how that proposal was institutionally achieved and examines its impact on the school work’s management and organization. Although anchored by autonomy and participation principles, this proposal brings a “strategical” and management vision, centered in budget rationalization and in operational efficiency. The results point that some schools tend to privilege the strategical proposal, rather than the political and pedagogical project of the school.

**Keywords** SCHOOL ADMINISTRATION – SCHOOL AUTONOMY – STRATEGICAL PLANNING.

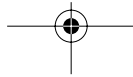


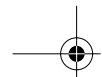
**JOÃO FERREIRA  
DE OLIVEIRA**

Universidade Federal  
de Goiás (UFG)  
[joafo@terra.com.br](mailto:joafo@terra.com.br)

**MARÍLIA FONSECA**  
Universidade de Brasília (UnB)

[fmarilia@unb.br](mailto:fmarilia@unb.br)





## INTRODUÇÃO



Os anos 1980 demarcam, no cenário mundial, um conjunto de mudanças no contexto da reestruturação capitalista e que compõe o modelo econômico conhecido como globalização. A intermediação do capital financeiro, que operava mediante parâmetros racionais preestabelecidos e acompanhava o processo de produção do modelo conhecido como Estado-nação, desconecta-se dessa referência e passa a ser regulada por corporações e mercados transnacionais de capital, atuando com autonomia e globalmente integrados. O desempenho interno das economias nacionais torna-se cada vez mais dependente dos fluxos internacionais de capital, sobretudo no que tange ao investimento externo direto.<sup>1</sup> É compreensível, pois, que os Estados nacionais cheguem a ser bem menores que o novo mercado financeiro mundial, passando a depender da confiança deste para desenvolver suas políticas internas.<sup>2</sup>

Essa reorganização é explicada por Bruno<sup>3</sup> como uma estrutura sistêmica, para a qual o planeta é uma unidade econômica única, sem fronteiras. Dessa forma, o processo econômico já não se encontra mais definido nem controlado por qualquer país em particular, mas por uma rede de grupos econômicos e/ou por agências reguladoras internacionais configuradas como centros incontestes de poder.

Em geral, o termo *globalização* diz respeito a um conjunto de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que expressam o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo.<sup>4</sup> Sugere a idéia de movimentação intensa, ou melhor, de aceleração e de integração global, tendo por base um processo de reestruturação produtiva em que *a mais valia* é produzida globalmente por meio de acumulação flexível.<sup>5</sup> Globalização, portanto, pode ser entendida como um conceito ou uma construção ideológica, sobretudo porque traz implícita a ideologia neoliberal, segundo a qual, para garantir desenvolvimento econômico e social, basta aos países liberalizar a economia e suprimir formas superadas e degradadas da intervenção estatal. Desse modo, a economia por si mesma se define, criando um sistema mundial auto-regulado, ou melhor, uma sociedade global *livre* regida por regras e sinais de mercado.<sup>6</sup>

Nessa perspectiva, agentes internacionais e nacionais do campo econômico, a exemplo do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio, do grupo dos países

<sup>1</sup> CHESNAIS, 1996.

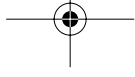
<sup>2</sup> ARRIGHI & SILVER, 2001.

<sup>3</sup> BRUNO, 1999.

<sup>4</sup> Entendendo que o termo *globalização* não é neutro, mas sugere um processo de adaptação, CHESNAIS prefere utilizar o conceito *mundialização do capital*, pois, para esse autor, essa categoria explícita, com maior clareza, o novo processo de "reconfiguração do capitalismo mundial", bem como "os mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação" (1996, p. 13).

<sup>5</sup> HARVEY, 1992; WALLERSTEIN, 2001; e ARRIGHI & SILVER, 2001.

<sup>6</sup> STIGLITZ, 2002; CHESNAIS, 1996 e 1998; e BOURDIEU, 1998.





mais ricos do mundo (G7), dos bancos centrais e das empresas globais, entre outros, buscam eliminar fronteiras comerciais para integrar mundialmente a economia.<sup>7</sup> O objetivo de tais mudanças estruturais é, portanto, fortalecer as nações ricas e submeter os países mais pobres à sua dependência, como consumidores. Esse processo de globalização ou de *mundialização do capital*,<sup>8</sup> em virtude das especificidades e diferentes realidades socioeconômicas e culturais, impõe inúmeros desafios, sobretudo aos países pobres ou em desenvolvimento. As políticas públicas e, entre elas, as sociais são pensadas e postas em prática em um quadro de definição e implementação de políticas econômicas que atendem aos interesses hegemônicos, industriais e comerciais de conglomerados financeiros e de países ou regiões ricas, como Estados Unidos, Japão e União Européia.<sup>9</sup>

Todas essas transformações vêm afetando significativamente o campo da educação, especialmente a educação escolar, modificando finalidades, valores e práticas educativas. De maneira geral, nas últimas décadas vêm sendo empregadas reformas e políticas educacionais, em países centrais e periféricos, na busca de se ajustar a educação escolar aos parâmetros da reestruturação capitalista, por meio da adoção de uma lógica mercantil e de mecanismos que ampliem o grau de gerenciamento, ou melhor, de controle sobre a produção do trabalho docente.

Nesse sentido, o objetivo do presente texto é explicitar e discutir as modificações que vêm acontecendo na gestão, na organização e na produção do trabalho docente, particularmente nas escolas públicas, tendo por base as mudanças estruturais e no papel do Estado e a “revolução gerenciada” praticada na educação escolar brasileira,

a partir da segunda metade da década de 1990. Tais reflexões objetivam, também, contribuir com a redefinição da escola pública, a fim de construir uma escola democrática e de qualidade social, sintonizada com a luta e com as aspirações da sociedade e dos educadores brasileiros.

### TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS E REFORMAS EDUCACIONAIS

De modo geral, as transformações no mundo contemporâneo estão associadas aos avanços tecnológicos, decorrentes da reestruturação do sistema de produção e desenvolvimento capitalista, que integram a chamada Terceira Revolução Tecnológica ou Revolução Informacional.<sup>10</sup> Nessa nova realidade de acumulação flexível do capitalismo, a ciência e a inovação tecnológica aparecem como forças produtivas fundamentais, uma vez que o conhecimento, o saber e a ciência assumem papel destacado em todos os setores (indústria, agricultura, serviços, lazer etc.). Como consequência, as empresas com forte base tecnológica passam a demandar um “novo tipo de trabalhador”, ou melhor, um profissional mais flexível, polivalente ou multifuncional, capaz de adaptar-se às mudanças tecnológicas e organizacionais, bem como participar ativamente no crescimento da produtividade, da competitividade e do aumento do lucro da organização.

A redefinição de perfis profissionais, relacionada à necessidade de consumo mais especializado, também leva o capitalismo a redefinir as finalidades das instituições educativas, particularmente da escola básica e da universidade, para torná-las mais ajustadas aos interesses da formação requerida pelo mercado. Desse modo, por meio das reformas e políticas educativas, os estabelecimentos educacionais têm modificado seus objetivos e prioridades, tendo em vista interesses, demandas e valores próprios do campo econômico, ou melhor, do mercado.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> BOURDIEU, 1998 e 2001; e STIGLITZ, 2002.

<sup>8</sup> Embora os dois termos sejam aqui utilizados como sinônimos, alguns autores marcam diferenças entre economia globalizada e economia mundializada. Para CASTELLS (1999), esta última é entendida como um modelo de produção e de acumulação de capital que avança mundialmente, mas guardando diferenças nacionais, de acordo com as possibilidades e características do Estado-nação. Economia *global* é aquela com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real e em escala planetária. Isso não quer dizer que ela abarque todos os territórios e processos econômicos do planeta, nem que inclua todas as pessoas, embora seus efeitos, positivos ou negativos, afetem a todos.

<sup>9</sup> CHESNAIS, 1996 e 1998; STIGLITZ, 2002; e AZEVEDO, 2001.

<sup>10</sup> LOJKINE, 1995; RIFKIN, 1995 e 2001; e SANTOS, 1997.

<sup>11</sup> Isso também tem produzido transformações nas práticas escolares e acadêmicas, levando-se em conta a ampliação do grau de subordinação do trabalho docente a interesses alheios ao campo propriamente educacional, se considerarmos, em especial, uma perspectiva de educação como direito e bem público.



A educação foi levada a adotar uma perspectiva de ampliação de valor do *capital econômico*. Tal visão vem sendo disseminada desde os anos 1960 pela Teoria do Capital Humano, compreendida como um enfoque conceitual que orienta a educação no sentido de produzir competências e técnicas, de modo a assegurar e agregar valor aos recursos humanos no mercado.

Com esse ponto de vista, os países passaram a implementar reformas e políticas educacionais para ampliar o grau de articulação e subordinação do processo de formação escolar às demandas e exigências da produção e do mercado. Organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, começaram a apoiar a reformulação do papel do Estado, estabelecendo diretrizes, metas e ações de uma política educacional globalizante. O objetivo era atender às demandas de uma globalização produtiva, entre as quais a de uma escola competitiva provedora de educação que corresponda às necessidades da acumulação flexível, tanto na formação para o trabalho quanto na formação para o consumo.

No projeto neoliberal que orientou o processo de globalização,<sup>12</sup> esses organismos multilaterais trataram inicialmente de promover novas formas de controle da produção do trabalho escolar mediante mecanismos de avaliação, currículo, formação, financiamento e gestão dos sistemas de ensino e das escolas. Além disso, explicitaram claramente o papel da educação no tocante à geração de *capital social*<sup>13</sup> para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que a educação poderia contribuir para a minimização da exclusão, da segregação e da marginalização social das populações pobres. Tais processos são considerados fatores impeditivos ao pleno desenvolvimento do capitalismo, podendo gerar ameaças à estabilidade econômica e à ordem social dos países ricos. Nessa perspectiva, a educação visa a contribuir com a composição da força de trabalho, a formação de consumidores e a preservação da ordem social.

<sup>12</sup> BOURDIEU, 1998 e 2001, e STIGLITZ, 2002.

<sup>13</sup> D'ARAUJO, 2003.

## REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO E GERÊNCIA EDUCACIONAL

De forma a adaptar-se à nova ordem global, o Brasil definiu, nos anos 1990, uma série de mudanças conceituadas como *reforma do Estado*. Sob a orientação de Bresser Pereira,<sup>14</sup> foram implementadas iniciativas de cunho gerencial voltadas à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado. Entre suas ações prioritárias, a *descentralização administrativa* transferiria funções da burocracia central para Estados, municípios e as denominadas *organizações sociais*, configuradas como entidades “de direito privado públicas, não estatais”.

Para evitar qualquer risco de enfraquecimento institucional do Estado, em face da transferência de suas funções, adotaram-se medidas reguladoras capazes de impedir que a exacerbação da autonomia na descentralização conflitasse com as metas governamentais. A justificativa era garantir a “governança”, ou seja, a capacidade do Estado de executar eficientemente as políticas públicas.<sup>15</sup>

Gandini e Riscal<sup>16</sup> explicam que a tendência de substituir a noção de *administração* pela de *gestão*, que marca o atual discurso da administração brasileira, tem a ver com a idéia de governança. Enquanto a primeira refere-se ao aparato governamental, apoiado em concepção técnica racional e neutra e na hierarquização meritocrática, a segunda possibilita a regulação das demandas e dos conflitos sociais. A intenção é adequar as demandas aos interesses estratégicos da política governamental, por meio do gerenciamento racional dos recursos disponíveis e da redefinição de papéis. O servidor público passa a ser definido como prestador de serviços e o cidadão é visto como *cliente*. Portanto, a noção de gestão, segundo as autoras, adquire sentido gerencial, na me-

<sup>14</sup> Bresser Pereira foi ministro no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), estando à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

<sup>15</sup> BRASIL/MARE, 1995.

<sup>16</sup> GANDINI & RISCAL, 2002.



didada em que se refere à capacidade do Estado de imprimir eficiência aos serviços e estimular a avaliação institucional como instrumento de aferição de resultados ou produtos.

As reformas políticas educacionais implementadas no País, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), também se pautaram por essa visão gerencial estabelecida no mercado global competitivo, orientando-se pelo eixo descentralizante e, ao mesmo tempo, regulador, que caracterizou a reforma do Estado Brasileiro. O setor educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral.

A descentralização é compreendida como um meio de transferir para a escola a responsabilidade pela eficiência e a eficácia do ensino; a gestão é encarada como uma maneira de afirmar uma nova cultura escolar, ancorada em modelos organizacionais que incorporem estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito da escola. O intuito é levar as instituições públicas a adotar modelos gerenciais, próprios do setor privado, inclusive no que se refere à organização do trabalho escolar<sup>17</sup> e à busca de fontes alternativas de financiamentos para a escola.<sup>18</sup>

Nesse cenário, a avaliação do sistema educacional tem adquirido centralidade como estratégia imprescindível para gerar novas atitudes e práticas, bem como gerenciar os resultados das novas competências da gestão. Tal propositura

<sup>17</sup> Utilizamos aqui o termo *organização do trabalho escolar*, segundo OLIVEIRA (2002), para nos referirmos à forma como as atividades de professores e demais trabalhadores da escola são distribuídas segundo o tempo, as competências e as relações de hierarquia, entre outros.

<sup>18</sup> Cabe destacar, também, que a descentralização do ensino no Brasil assumiu, desde a aprovação da LDB (lei n.º 9.394/96), uma perspectiva de desconcentração e de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil. Esse processo foi patrocinado, em grande parte, pela criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério/Fundef (lei n.º 9.424/96).

vem sendo concebida desde a metade da década de 1980 e fortalecida ao longo dos anos 1990 nos Estados Unidos, França, Holanda, Suécia e Inglaterra, entre outros, e também nos países em desenvolvimento da América Latina, como Brasil, Chile e Argentina.

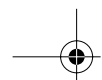
Em 1991, realizou-se um seminário sobre qualidade, eficiência e equidade na educação básica, com participação ampliada de educadores e órgãos da administração central.<sup>19</sup> O propósito era apresentar ao Ministério da Educação propostas políticas para o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ante a perspectiva de reformulação da Constituição Federal em 1993. Os temas discutidos incluíam políticas e estratégias governamentais na perspectiva da qualidade do ensino, as relações entre atores e gestores do sistema educacional, a gestão educacional e as fontes de financiamento. O documento que reuniu as conclusões do seminário sinalizava um veio pragmático, especialmente quanto ao papel institucional do MEC. Enfatizava-se a necessidade de novos critérios para o financiamento da educação, aumento do leque de parceiros, estabelecimento de padrão básico de serviços educacionais, descentralização dos sistemas de ensino e autonomia escolar.

A qualidade educacional seria garantida por uma nova política de avaliação do sistema, com ênfase no gerenciamento de resultados. Na introdução do documento mencionado,<sup>20</sup> anunciava-se a necessidade de subordinar a avaliação educacional a filosofia e objetivos educacionais operacionalizáveis e de *satisfação de necessidades básicas de aprendizagem*.

Coerente com a visão global que marcou o final do século XX, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei n.º 9.394/96) estabeleceu orientações para a gestão democrática da escola (art. 3.º), referindo-se ao espaço físico, ao trabalho pedagógico, à participação de atores escolares e à integração entre escola e comunidade por meio de conselhos escolares ou equi-

<sup>19</sup> BRASIL/SEPLAN/IPEA, 1992.

<sup>20</sup> Ibid.



valentes.<sup>21</sup> Considerou-se a autonomia da gestão escolar como pré-requisito para a escola poder atuar estrategicamente, no sentido de alcançar a qualidade educacional almejada com os recursos disponíveis. Enfim, a gestão foi concebida como um conjunto de mudanças e processos com certo grau de intencionalidade e sistematização, a fim de modificar políticas, atitudes, idéias e conteúdos curriculares, entre outros.

A própria organização do trabalho escolar e da burocracia municipal e estadual vem sendo re-dimensionada, como preceitua a LDB/96 e o Plano Nacional de Educação (PNE), de maneira a propiciar o exercício de novas funções por parte dos membros dirigentes, técnicos e docentes. A eles cabe atuar a fim de integrar ações entre os sistemas municipais, estaduais e federais de ensino, com vistas à melhor utilização dos recursos disponíveis. Compete-lhes ainda outra tarefa: buscar recursos em fontes alternativas para o financiamento escolar e o fortalecimento da relação entre a escola e a comunidade, de modo a garantir o seu *apoio*, inclusive financeiro.

Essa orientação já havia sido considerada na própria Constituição Federal de 1988, uma vez que o art. 206 estabelece que a descentralização da gestão educacional é um dos princípios orientadores para a igualdade de condições de acesso à escola e para garantir seu padrão de qualidade. Recomenda, como estratégia, assegurar a autonomia da gestão escolar, o que certamente implica ampliar as exigências de co-responsabilidade dos diferentes níveis administrativos (União, Estados e municípios). A integração entre essas esferas será efetuada por *regime de colaboração* entre fóruns nacionais e locais de planejamento e organização de conselhos em diferentes estágios, para facilitar a participação social nas decisões afetas à escola.

<sup>21</sup> Em muitos municípios foram criados fundos de natureza contábil, como a Associação de Apoio à Escola e o Caixa Escolar, geralmente constituídos como entidades de “direito privado” para gerenciar a descentralização dos recursos e afirmar a autonomia financeira das escolas. Portanto, nem todas possuem o chamado Conselho Escolar que, pelo menos em tese, apresenta uma concepção mais ampla da gestão escolar.

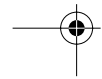
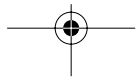
#### **EDUCAÇÃO ESCOLAR GERENCIADA: ACORDOS, PROGRAMAS E FINALIDADES**

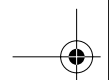
As propostas brasileiras de descentralização e autonomia escolar para o ensino básico têm sido postas em ação por meio de iniciativas nacionais, como o Programa de Dinheiro Direto na Escola, e outras de origem internacional, fruto de acordos entre o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial ou BM) e o governo brasileiro. Nessa última categoria, incluem-se os projetos Pró-Qualidade, desenvolvido nos anos de 1990, em Minas Gerais, Educação Básica para o Nordeste e Municipalização do Estado do Paraná. Outro acordo, denominado Fundescola, em fase de execução, abrange as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A forma contínua como vêm sendo assinados os acordos internacionais de crédito, desde a década de 1970, indica que a administração pública brasileira tem expectativas positivas em relação ao apoio técnico e financeiro das agências internacionais de crédito e fomento. No campo social, especificamente na educação, o Banco Mundial se projeta como uma das principais agências de cooperação técnica, financeira e política. De par com as vantagens geradas pelo empréstimo externo, a cooperação técnica acena com a melhoria do funcionamento do sistema educacional, mediante objetivos de impacto, como expansão de matrículas, diminuição da evasão e da repetência, melhoria da qualidade do ensino e aproveitamento da experiência do Banco para garantir eficiência operacional aos projetos e à administração do sistema como um todo.

Ancorado em tais expectativas, o Ministério da Educação firmou, em meados de 1990, o acordo técnico-financeiro com o Banco Mundial para a execução do programa Fundescola, como um modelo capaz de sinalizar o futuro da gestão escolar no Brasil. Por essa razão, é conveniente compreendê-lo em profundidade.

O Fundescola é gerido em nível federal pelo Ministério da Educação e por coordenações estaduais. No âmbito escolar, a gestão do projeto realiza-se por uma equipe composta pelo diretor e pelo coordenador pedagógico, com a atribuição





de envolver todos os funcionários. Conta, também, com o apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), envolvendo a contratação de consultores nas áreas de planejamento estratégico. Composto de vários subprojetos, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o carro-chefe do Fundescola. Sua ênfase recai no gerenciamento racional, concretizado pela adoção de um modelo de gestão dos recursos, por intermédio de uma entidade de “direito privado” legalmente constituída (Associação de Apoio à Escola), a qual deve gerir os recursos oriundos do poder público.

Na verdade, essa proposta já constava do Plano Nacional de Educação,<sup>22</sup> quando outorgou à escola a possibilidade de gerir recursos financeiros mediante a organização de fundos de natureza contábil na escola, os quais deverão ser acompanhados pela comunidade na forma de participação em conselhos ou equivalente. Esses fundos são encaminhados por meio de programas como Dinheiro Direto na Escola (PDDE), executado pelo MEC/FNDE, além de outras iniciativas desenvolvidas no âmbito do Fundescola, como o Projeto de Adequação de Prédios Escolares (Pape) e Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE).

Como o dinheiro transferido não supre suas necessidades básicas, as escolas são levadas a realizar alguma alternativa de arrecadação de dinheiro, o que explica a orientação do poder público de que cabe ao “diretor/líder/gerente” adquirir competência para buscar outras fontes de recursos, mediante convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais. Assim, elas incentivam a contribuição voluntária da comunidade, realizando campanhas e eventos capazes de prover-lhes recursos adicionais. Era de se esperar que as tarefas de arrecadação, utilização e fiscalização do dinheiro fossem repassadas para os pais e outros membros da comunidade. A realidade mostrou que o trabalho maior recai sobre a direção da escola, obrigando-a a gastar grande parte do seu tempo em ativida-

des de pouca monta, que não visam diretamente o núcleo pedagógico da instituição.

#### **ESCOLAS GERENCIADAS EM PERSPECTIVA: PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA E PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO EM DEBATE<sup>23</sup>**

No contexto do Fundescola, é visível o modo diferenciado como dirigentes e docentes concebem o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Os primeiros o consideram como um instrumento primordial para facilitar as decisões sobre a administração física do estabelecimento, uma vez que permite concretizar soluções imediatas, como reformas, compras de equipamentos e materiais. Já os professores, embora reconheçam esses benefícios, afirmam que as exigências burocráticas aumentam a carga de trabalho docente, sem contribuir necessariamente para o seu trabalho em sala de aula.

Desse modo, embora o Fundescola enfatize a possibilidade de aumento do poder de decisão para as escolas, na prática a própria sistemática de co-financiamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projetos, como manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de normas para utilização de recursos e prestação de contas do *dinheiro repassado à escola* e de materiais e espaço escolar. Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro, de outro, dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas, como a realização de cursos de formação docente e melhoria das condições de trabalho em sala de aula.

No tocante à organização do trabalho escolar, implementa-se uma dinâmica de cunho taylorista, recuperando princípios e métodos da gerência técnico-científica. Esse *modus operandi*, trazido pelo PDE, facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações, além de fragmentar as atividades em inúmeros projetos, com “gerências” próprias nas quais a cada um compete apenas uma parte do poder decisório.

<sup>22</sup> BRASIL/Senado Federal, 2001.

<sup>23</sup> As análises nesse tópico baseiam-se em pesquisa, realizada pelos autores, sobre o Fundescola/PDE (cf. FONSECA, TOSCHI & OLIVEIRA, 2004).



As deliberações sobre o todo já vêm prescritas em diretrizes concebidas por “instâncias superiores”, como costumam referir os membros da escola. Portanto, não se alcança a repartição equitativa do poder, mas a sua utilização desigual entre os membros da mesma coletividade.

A participação da comunidade, ou melhor, dos pais, ocorre por mero formalismo legal, afastando-se dos propósitos de uma prática de gestão efetivamente participativa. Reduz-se à presença eventual, geralmente para ouvir a transmissão de ordens, avisos ou para conversar sobre comportamento e rendimento escolar dos filhos. Ou, ainda, limita-se ao cumprimento de atividades operacionais e colaborativas no Conselho Escolar, no controle fiscal do dinheiro repassado à escola ou em eventos cívicos e festivos.

Convivendo com essa prática de gestão desenvolvida pelo Fundescola/PDE, uma proposta de âmbito nacional atribui à escola a responsabilidade de elaborar o seu plano educativo, conhecido como Projeto Político Pedagógico. Ela foi incluída na LDB/96, no inciso I do art. 13. O Plano Nacional de Educação<sup>24</sup> também afirma a necessidade de uma gestão escolar autônoma, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes para estimular a autonomia da instituição.

Essa concepção, gerada no quadro de movimentos populares consolidados na fase de redemocratização do País, nos anos 1980, tem inspirado reflexões acadêmicas de que o Projeto Político Pedagógico orienta-se por uma visão democrática e que respeita a construção coletiva e a identidade da escola, sua cultura e caráter autônomo, estimulando a participação de toda a comunidade escolar em colegiados e conselhos decisórios. Além disso, busca superar a *gestão dos meios e produtos*, apelando para iniciativas inovadoras, orientadas por valores mais humanos e que levem em conta as vivências e os sentimentos, as condições de vida e de trabalho, a cultura e a qualificação dos professores. Incentiva novos aportes

em seu processo de formação que possibilitem maior criatividade na sua prática de sala de aula e promovam a satisfação das expectativas cognitivas e afetivas dos alunos. Valoriza mais o saber construído pela própria escola do que a capacidade de especialistas que lhe são exteriores.

Fica evidente que, na mesma esfera governamental e, por que não dizer, na das escolas, convivem atualmente duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas. Uma, de caráter burocrático, internaliza modelos concebidos por agências financeiras internacionais; a outra sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade. No entanto, a proposta burocrática se fortalece nas escolas, impulsionada pelo próprio prestígio dos acordos internacionais, com sua aura de modernização institucional e aporte de recursos financeiros. Assim, o Plano de Desenvolvimento da Escola se sobrepõe ao Projeto Político Pedagógico, instituindo uma forma de gestão que fragmenta as ações escolares em inúmeros projetos desarticulados e que não imprimem uma direção política condizente com a aspiração da comunidade escolar.

#### REFLEXÕES FINAIS: BALANÇO PROVISÓRIO

As políticas educacionais brasileiras atribuem papéis cada vez mais complexos à gestão escolar, a qual deve responsabilizar-se pelo próprio andamento do sistema de ensino e também pela concretização dos princípios de qualidade e igualdade de oportunidades educativas. Como consequência, exige-se o fortalecimento de um tipo de gestão ancorada na crença de que a eficiência gerencial e a performatividade dos diferentes atores escolares, *per se*, poderiam determinar o desempenho da escola. De acordo com essa visão, a forma como a escola é organizada define todos os seus resultados ou produtos, o que acaba deixando em segundo plano os fatores externos que também condicionam o seu desempenho.

A luta em prol da construção de uma educação escolar pública, democrática e de qualidade social, que leve em conta as exigências do mundo contemporâneo, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, é deixada

<sup>24</sup> BRASIL/Senado Federal, 2001.



em segundo plano, uma vez que se instituiu, por meio de várias políticas e ações, uma pedagogia voltada ao desempenho individual e à concorrência em geral. Tomando-se como exemplo o PDE, percebe-se uma modalidade de reforma voltada para a organização do sistema educativo cujo alvo principal são a racionalização de gastos e a eficiência operacional, e os seus objetivos, orientados racionalmente para *resultados ou produtos*. A dinâmica da mudança é garantida pela variação dos insumos (ênfase nos materiais didáticos e nas tecnologias), sendo que a melhoria pedagógica decorreria dos procedimentos que afetam a organização.

Um dos sustentáculos desse modelo é o apelo a diferentes campos teóricos já elaborados, como o enfoque motivacional ou programas de planejamento estratégico. Nesse caso, as mudanças ancoram-se no conhecimento elaborado por *especialistas*, quase sempre distantes do contexto escolar. Isso explica a dificuldade de “estabilizá-las”, a partir do instante em que a mobilização e o apoio inicial se atenuam.

Fullan e Hargreaves<sup>25</sup> chamam a atenção para os efeitos de reformas e inovações introduzidas na escola com base em decisões que lhes são externas. Nesse momento, as inovações, apresentadas como soluções, podem tornar-se um problema, pois agravam ainda mais a sobrecarga de trabalho, definem mudanças superficiais e claramente burocráticas nos novos papéis e pouco contribuem para a democratização do poder e para a construção de novos conceitos sobre a qualidade do ensino.

Para esses autores, o trabalho de ensinar não pode ser modificado por uma simples negociação técnica, mas envolve aspectos sociais e morais, já que eles constituem uma das influências mais decisivas na vida e no desenvolvimento de futuras gerações. Por essa razão, o agir profissional do professor não pode ser reduzido a técnicas eficientes e comportamentos aprendidos, mas inclui estabelecer juízos responsáveis em situações de incertezas. É nesse sentido que

muitos programas de mudança induzida fracassam: por atingir apenas a dimensão técnica do professor, tratam-no como profissional parcial e o ignoram como profissional total. Essa última acepção comporta aspectos que implicam o professor como pessoa, o contexto do mundo real em que trabalha e a cultura do ensino construída por ele nas relações com os colegas da escola.

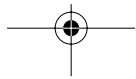
Com base em tais reflexões, acreditamos que as modificações na estrutura da gestão escolar trarão custos pessoais e institucionais cujas conseqüências diretas recaem sobre o conjunto da comunidade escolar e, especialmente, sobre a direção e os professores. Isso significa que deverão construir condições para que as propostas sejam absorvidas ou ressignificadas em prol do seu trabalho administrativo e pedagógico. Portanto, há que se levar em conta a história institucional. O desconhecimento da história da escola e de seus atores pode gerar conclusões irrealistas sobre os resultados das mudanças, atribuindo-lhe benefícios que se explicam mais pela qualidade dos atores, e pelas características estruturais da instituição e do meio social, do que propriamente por elas próprias.

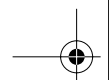
Com respeito ao assunto, Nóvoa<sup>26</sup> argumenta que os elementos-chave da dinâmica das transformações organizacionais encontram-se no que ele chama de bases conceituais e pressupostos invisíveis da cultura organizacional das escolas. Esse conjunto de elementos integra os valores, as crenças e as ideologias partilhados pelos seus membros e que lhes permitem atribuir significados às ações, além de mobilizar os seus atores e permitir a eles a compreensão da realidade. A cultura organizacional da instituição escolar é elemento de integração dos seus membros, como também de sua diferenciação externa.

As transformações políticas, econômicas e sociais na sociedade contemporânea, resultantes sobretudo da implementação do projeto neoliberal e da globalização produtiva, têm gerado um quadro dramático de desemprego e de precarização do trabalho, além da exclusão social, que ten-

<sup>25</sup>FULLAN & HARGREAVES, 2000.

<sup>26</sup>NÓVOA, 1999.





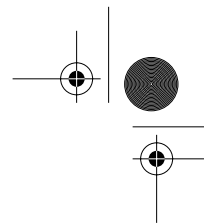
de a se intensificar, particularmente nos países pobres, caso não ocorram ações que ponham a economia a serviço da sociedade, com a finalidade de gerar maior justiça social. É nesse contexto, que precisamos redefinir a educação.

As mudanças políticas do atual cenário institucional brasileiro anunciam uma perspectiva

mais promissora para a escola pública. É de se esperar, portanto, que isso signifique o advento de iniciativas governamentais autóctones que façam valer os princípios de maior equalização social, de autonomia e de qualidade de ensino, conforme o sentido que lhes confere a aspiração dos educadores e da sociedade brasileira.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, A.J. *Avaliação Educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ANTUNES, R. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- ARRIGHI, G. *O Longo Século xx: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra-tempo/Ed. Unesp, 1996.
- ARRIGHI, G. & SILVER, B.J. (orgs.). *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora UFRJ, 2001.
- AZEVEDO, J.L. *A Educação como Política Pública*. 2.<sup>a</sup> ed. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Col. Polêmica do nosso Tempo).
- BOURDIEU, P. *Contrafogos 2*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BORDIGNON, G. & GRACINDO, R.V. "Gestão da educação: o município e a escola". In: FERREIRA, N.S.C. & AGUIAR, M.A. da S. (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BRASIL/MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL/Senado Federal. Lei n.º 10.172, de 9/jan./01. *Aprova o Plano Nacional de Educação*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Informações, 2001.
- BRASIL/SEPLAN/IPEA. *Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica*. Série IPEA, n. 136. Brasília: IPEA, 1992.
- BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20/dez./96. Estabelece Diretrizes da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, 23/dez./96, p. 27.833-27.841.
- BRUNO, L. "Reestruturação capitalista e Estado nacional". In: OLIVEIRA, D.A. e DUARTE, M.R.T. (orgs.). *Política e Trabalho na Escola*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- CARNOY, M. *Mundialização e Reforma na Educação*. Brasília: Unesco, 2002.
- CASTELLS, M. *Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHESNAIS, F. *A Mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CURY, C.R.J. *LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Legislação Educacional Brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- D'ARAUJO, M.C. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- DOURADO, L.F. & PARO, V.H. (orgs.). *Políticas Públicas e Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.
- FONSECA, M.; TOSCHI, M.S. & OLIVEIRA, J.F. *Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.
- FULLAN, M. & HARGREAVES, A. *A Escola como Organização Aprendiz*. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- GANDINI, R.P.C. & RISCAL, S.A. "A gestão da educação como setor público não-estatal e a tramitação para o Estado fiscal no Brasil". In: OLIVEIRA, D.A. & ROSAR, M.F.F. (orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.



- LOJKINE, J. *A Revolução Informacional*. São Paulo: Cortez, 1995.
- NÓVOA, A. "Para uma análise das instituições escolares". In: \_\_\_\_\_. (coord.). *As Organizações Escolares em Análise*. 3.ª ed. Lisboa: Dom Quixote, 1999.
- OLIVEIRA, D.A. "Mudanças na organização e na gestão e do trabalho na escola". In: OLIVEIRA, D.A & ROSAR, M.F.F. (orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- PARO, V.H. *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Ática, 2001.
- RIFKIN, J. *A Era do Acesso*. São Paulo: Makron Books, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O Fim dos Empregos*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- ROSANVALLON, P. *A Crise do Estado-Providência*. Goiânia/Brasília: Ed. da UFG/Ed. da UNB, 1997.
- SANTOS, M. *Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- STIGLITZ, J. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- WALLERSTEIN, I. *Capitalismo Histórico & Civilização Capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

#### Dados dos autores

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA  
Doutor em educação pela Universidade  
de São Paulo (USP) e professor na  
Faculdade de Educação da  
Universidade Federal de Goiás (UFG).

MARÍLIA FONSECA  
Doutora em educação pela  
Universidade de Paris V e  
pesquisadora associada sênior da  
Faculdade de Educação da  
Universidade de Brasília (UNB).

Recebimento artigo: 26/mar./05  
Aprovado: 3/jun./05

