

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

SORAIA CHAFIC EL KFOURI SALERNO

ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL OU GESTÃO ADMINISTRATIVA?
FOCO NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

CAMPINAS
2006

SORAIA CHAFIC EL KFOURI SALERNO

ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL OU GESTÃO ADMINISTRATIVA?

FOCO NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Tese de doutorado apresentado como exigência parcial à obtenção do grau de Doutor em Educação, à Comissão Julgadora na Pós Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – SP.

**Orientador: Prof. Dr. Zacarias Pereira
Borges**

**CAMPINAS
2006**

© by Soraia Chafic El Kfouri Salerno, 2006.

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Sa32a	<p>Salerno, Soraia Chafic El Kfouri.</p> <p>Administração gerencial ou gestão administrativa ? : foco no planejamento educacional / Soraia Chafic El Kfouri Salerno. – Campinas, SP: [s.n.], 2006.</p> <p>Orientador : Zacarias Pereira Borges.</p> <p>Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.</p> <p>1. Política e educação. 2. Planejamento educacional. 3. Gestão. 4. Administração. I. Borges, Zacarias Pereira. II. Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">06-504-BFE</p>
-------	--

Título em inglês : Managemental administration or administrative management ? focus in the educational planning

Keywords : Politics and education ; Educational planning ; Management ; Administration

Área de concentração : Políticas Educacionais e Sistemas Educativos

Titulação : Doutora em Educação

Banca examinadora : Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges (orientador)
Prof. Dra. Iginia Caetana Finelli Silva
Prof. Dr. João Clemente de Souza Neto
Prof. Dr. Luís Enriuqe Aguilár
Prof. Dr. Pedro Ganzelli

Data da defesa: 2006

Programa de Pós-Graduação : Educação

e-mail : soraiafour@uol.com.br

***A Aquiles meu esposo,
Sarah e Samuel meus filhos.***

AGRADECIMENTOS

Agradeço as orientações e contribuições que usufrui durante o percurso deste trabalho:

Ao meu orientador prof. Dr. Zacarias Pereira Borges, que com competência e sensibilidade me acompanhou, compartilhando sua rica experiência no sistema estadual de ensino, sendo-me uma fonte constante, bem como um testemunho vivo de honradez para mim.

À prof^a. Dr. Igínia Caetana Finelli Silva, minha admiração por associar competência, firmeza e doçura.

Ao prof. Dr. João Clemente Neto, minha admiração pela competência e solicitude.

Ao prof. Dr. Luis Enrique Aguilar, minha admiração pela competência e por compartilhar do mesmo interesse pelo objeto de estudo.

Ao prof. Dr. Pedro Ganzeli, agradeço o rigor na leitura desta tese, oportunizando contribuições finais.

Às duas amigas, constantes interlocutoras, que com atenção sem medida me acompanharam, Ennia Débora P. B. Pires e Samira F. Kfourri.

Aos gestores do sistema estadual de ensino de São Paulo, que colaboraram no levantamento de dados desta pesquisa.

***O trabalhar oculto de um
Deus sempre presente***

RESUMO

ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL OU GESTÃO ADMINISTRATIVA?

Foco no planejamento educacional

O planejamento, nesta pesquisa, é entendido como um dos elementos da administração que traz a relevo sua intenção política, sendo, portanto, uma ferramenta de ação política, que pode revelar ou ocultar lógicas na manifestação educacional. Apresenta-se o movimento histórico da Teoria Geral da Administração, identificando as influências para a administração educacional e os reflexos para o planejamento. O uso dessa ferramenta, bem como o seu não-uso, não prescinde da análise do caráter ideológico que comporta, com aparência de assepsia científica, pois a neutralidade não cabe no âmbito educacional. Reduzir os relevantes problemas de um sistema educacional a uma problemática técnica quanto ao planificar deixa à mostra a desconsideração dos conflitos de interesses que permeiam tal sistema. O contraponto extremista a esta situação pode desoficializar o uso da técnica no campo prático para o alcance dos fins educacionais, diluindo o ordenamento do pensamento de maneira sistemática, para uma ação espontaneísta, que não admite, em nossos dias, nem em passados próximos, o caráter não sistemático, portanto, desprofissionalizado, em sistemas educacionais. Entende-se que o papel do planejamento na escola não se dissocia do papel do Estado planejador, o que gerou a necessidade de conhecer o movimento da macroestrutura, para entender as relações de determinação no interior da escola. A opção metodológica para este estudo pautou-se na pesquisa qualitativa, adequada para o campo de políticas educacionais, campo subjetivo das Ciências Humanas, em que não cabe análise do que o homem é na sua natureza, senão uma análise daquilo que indivíduos ou grupos representam para si, no uso de palavras e na manifestação de suas intenções, atribuindo, em discursos reais, significados específicos. Nessa configuração, o planejamento educacional em unidades escolares do Sistema Estadual de São Paulo — recurso da experiência humana — é analisado como reflexo de determinações políticas, econômicas e históricas que passam do papel do Estado ao papel da escola. Analisaram-se documentos veiculados pelo e no Sistema Estadual de Ensino, a fim de identificar a concepção administrativa presente e as orientações sobre o planejamento em unidades escolares. Desenvolveu-se a pesquisa de campo mediante amostragem intencional representativa, a partir de questionários aplicados a gestores educacionais. Sem a pretensão de esgotar as possibilidades de análise, buscou-se identificar os caminhos escolhidos pelo Sistema de Ensino a partir da década de 1990 e seus reflexos em unidades escolares, reconhecendo o uso de conceitos e concepções administrativas, buscando desvelar intencionalidades para uma ação consciente e consistente pelos profissionais da educação.

Palavras-chave: Política e Educação, Planejamento Educacional, Administração, Gestão.

ABSTRACT

ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OR MANAGERIAL ADMINISTRATION?

Focus on educational planning

This study looks at planning as a management element that reveals the political intention of management and that therefore is a tool for political action that may expose or veil the logical thinking in educational manifestations. This study presents the historical path of General Management Theory to identify trends that have influenced educational management and the reflexes thereof on planning. One cannot but review the inherent ideological nature of the act of using or of not using the planning tool because despite its appearance of scientific non-involvement, there is no room for neutrality in the sphere of education. Reducing relevant problems of the educational system to mere technical planning problems means to overlook the conflicts of interest that plague the system. The other extreme of this situation involves banning the official nature of planning in practice in order to reach educational goals in a process that dilutes systematic thinking in favor of a more spontaneous action that does not and has not admitted the non-systematic, unprofessional action in educational systems. The role of planning at the school is not dissociated from the role of State planning, and this led to the need of becoming aware of macrostructural developments in order to understand the determination relations inside the school. The choice of a methodology for this study tended to qualitative analysis, which is adequate for the area of educational policies, for the subjective area of Humanities, which does not dwell in the analysis of what the nature of man is, but rather around the question of what individuals or groups represent when they use words and when they manifest their intentions and attribute specific meanings to their actual speech. In this context, educational planning at school units of the Educational System of the State of São Paulo — a human experience resource — is analyzed as a reflex of political, economic, and historical determinations that go from the role of the State onto the role of the school. Analysis was made of the documents that were distributed by, and in, the State System of Education in order to identify the management conception that is present and the planning guidelines for school units. A field survey was made by intentional representative sampling, based on questionnaires applied to school managers. As they did not wish to exhaust all possibilities of analysis, the authors concentrated on identifying the paths trodden by the System of Education starting in the 1990's and the reflexes thereof in school units, always acknowledging the use of managerial concepts and conceptions, attempting at unveiling intentions of a conscientious and consistent action on the part of education professionals.

Key Words: Politics and Education, Educational Planning, Management, Administration.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
APM	Associação de Pais e Mestre
APO	Administração por Objetivos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DRE	Diretoria Regional de Ensino
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação para Todos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LEC	Liga Eleitoral Católica
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NRB	Normas Regimentais Básicas
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo
SEESP	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UDEMO	Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	01
1. O Centro da Discussão	01
2. Opção Metodológica	04
CAPÍTULO I. PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	11
1. Situando o Foco	11
2. Marco Teórico de Análise do Planejamento	15
CAPÍTULO II. DO PROJETO DE ESTADO AO PROJETO DE ESCOLA	23
1. Políticas Sociais e Redefinição do Papel do Estado	24
1.1. O Estado de Bem-Estar Social	25
1.2. O Papel das Políticas Sociais	27
1.3. Política Social X Política Econômica?	30
2. O Papel da Escola	34
CAPÍTULO III. FOCALIZAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR	45
1. O Planejamento nas Teorias de Administração: da clássica à neoclássica	49
1.1. Planejamento Curricular	66
1.2. Contribuições da ANPAE – “O Estado da Arte em Políticas e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997”	70
CAPÍTULO IV. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	79
1. Trajetória Histórica — do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova ao Plano Nacional de Educação.....	79
1.1. O Teor do Manifesto dos Pioneiros	84
1.1. O Teor do Manifesto dos Pioneiros	88
2. Sintonia do Plano Nacional de Educação	
CAPÍTULO V. O PLANEJAMENTO PARA A LIBERDADE	103

1. Liberdade, Transparência e Controle	103
2. As Complexas Relações de Poder em Unidades Escolares – Reflexões à Luz de Foucault	107

CAPÍTULO VI. O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM UNIDADES ESCOLARES DO ESTADO DE SÃO PAULO	111
1. Elaboração do Projeto Pedagógico – Normas e Orientações	111
2. Planejamento Educacional no Cotidiano da Escola	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	137
ANEXO	
Anexo I. Questionário Aplicado aos Gestores	147

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1 O Centro da Discussão

Como necessidade dos novos tempos sociais, a reestruturação administrativa — acompanhada dos recursos necessários a tal prática — envolve uma gama de demandas, tendo em vista a busca de um processo gradual de autonomia instituída e constituída pela escola. Esses novos tempos exigem reconsideração constante sobre as atuações administrativas nos sistemas de ensino, num movimento de interferências, confluências e determinações de campos de estudos e de práticas manifestas.

O campo da administração educacional, no contexto das políticas para a escola pública, é o grande desafio desta pesquisa, pela sua importância na condução da reestruturação administrativa em unidades de ensino.

Já na escolha do título, este trabalho provocou algumas reflexões acerca da concepção administrativa que se manifesta em sistemas de ensino, resultando na seguinte questão: *Administração Gerencial ou Gestão Administrativa?* Pois o campo de estudo que se busca discutir é o da Administração Educacional no contexto das políticas educacionais para os sistemas educativos, a partir de sua manifestação pelo planejamento.

O planejamento educacional é reconhecidamente elemento da administração, pois a expressa; por isso mesmo é que busca-se nele sua manifestação para discutir a concepção de administração presente no Sistema de Ensino do Estado de São Paulo. A concepção de administração é o pano de fundo que produz o trabalho na unidade escolar, sua organização e valor.

O título, como uma questão, reflete o conflito por que passam os profissionais da educação, em especial administradores escolares, ao transitarem em concepções que podem ser antagônicas ou confluentes para o campo educacional.

Para uma inquietação a respeito de influências do campo corporativo à educação, considerando que se tenham benefícios e (ou) malefícios, que produzem nos profissionais da educação atitudes que passam da acreditação fervorosa à rejeição pronta de expressões e práticas, bem como de instrumental que provenha de espaços distintos ao da educação.

Os modelos de administração que perpassam a história da Teoria Geral da Administração são tratados aqui de maneira não exaustiva, no intuito de vislumbrarmos respostas à questão: Estamos presenciando administração gerencial ou gestão administrativa? Reconhece-se a insegurança e mesmo resistência dos profissionais em utilizar a expressão administração em detrimento de gestão, ocorrendo o mesmo em seu inverso.

Um pressuposto desta pesquisa é de que um projeto de escola não se dissocia de um projeto de Estado, num movimento de determinações e condicionalidades; as unidades de ensino refletem o papel atribuído ao Estado no que tange ao seu planejamento.

Por ressaltar o planejamento como instrumento relevante em práticas administrativas, pode-se criar a impressão de atrair um certo saudosismo de períodos de ênfase tecnocrática¹; no entanto, os meios de que o homem se utiliza são considerados, nesta pesquisa, como extensão do próprio homem, já que

¹ A partir da década de 1950 — inicialmente na era Vargas e, posteriormente, com Juscelino Kubitschek —, têm-se ações planejamentistas que se consolidariam em anos subseqüentes numa ênfase instrumental de neutralidade, desconsiderando o caráter político pelo técnico; o planejamento é visto como instrumento das políticas de desenvolvimento. No período militar, o viés tecnocrático se destaca pelo caráter de controles sofisticados, reforçando a centralização do poder.

provêm de escolhas, de alcances, de possibilidades e de manipulação de outrem, indissociáveis, portanto, de seu caráter político.

O planejamento educacional é visto como um elemento da administração que traz a relevo intenções, que mobiliza recursos e pessoas para o alcance de determinados fins — mesmo que estes sejam velados para os que dele participam e executam.

Busca-se com esta pesquisa o entendimento acerca do planejamento educacional no atual paradigma administrativo difundido no campo educacional, proveniente da Teoria Geral da Administração, mesmo porque não se dissociam, mas se interpenetram: aquele provém deste e historicamente mantêm uma constante influência.

Como essas influências e interpenetrações se manifestam no cotidiano dos profissionais da educação é um ponto gerador do problema que move esta pesquisa, o qual envolve a preocupação com a materialização das orientações sobre o planejamento educacional para as unidades de ensino. Para tanto, deve-se considerar a determinação de políticas públicas oriundas do processo globalizante, perpassado pelo atual paradigma administrativo: a administração moderna.

Esta pesquisa objetivou conhecer a concepção de administração educacional presente no Sistema Estadual de Ensino de São Paulo, envolvendo a atuação dos profissionais das Diretorias Regionais de Ensino e das Unidades de Escolares — como supervisores de ensino e diretores de escolas —, as atuações desses profissionais, suas interações com as instâncias intermediárias e unidades de ensino e destas com a comunidade escolar. Considerando que a expressão comunidade escolar precisa ser adjetivada, pelo seu uso às vezes ambíguo e indiscriminado, pontua-se que comunidade escolar, neste contexto, refere-se a professores, pessoal de apoio, alunos e pais, ou seja, sujeitos que tenham uma relação direta com a escola. A análise do planejamento em seu processo de

elaboração, bem como sua materialização na unidade escolar seguida de orientações das diretorias regionais serão realizadas levando em conta a participação da comunidade escolar, num espaço que se requer democrático².

Não se está falando de planejamento de ensino especificamente, mesmo porque o aspecto de ensino é subjacente ao planejamento educacional, pois este gera aquele. Fala-se aqui do planejamento como elemento da administração, portanto, do planejamento educacional no sentido de base e referência administrativa.

2 Opção Metodológica

Nesta pesquisa, busca-se compreender a relevância política do planejamento no sistema educacional com vistas a interpretações e análises que possam auxiliar a reflexão crítica sobre políticas educacionais.

A opção metodológica para este estudo pauta-se na pesquisa qualitativa, que se torna adequada para o campo de políticas educacionais, campo subjetivo das Ciências Humanas onde não cabe análise do que o homem é na sua natureza, senão daquilo que indivíduos ou grupos representam para si, no uso de palavras e na manifestação de suas intenções, atribuindo, em discursos reais, significados específicos. Tais manifestações revelam e, ao mesmo tempo, ocultam o que pensam e o sentido do que dizem, talvez desconhecidos para si próprios.

Outro aspecto desta opção metodológica é a renúncia do 'politicamente correto' e (ou) da filiação teórica cega, que evita o uso de expressões conflitantes como se pudesse apaziguar o conflito, resultando numa verdadeira maldição que pode produzir o imobilismo numa violência simbólica para o próprio pesquisador.

² 'Gestão Democrática do Ensino Público (art. 206 da CF/88 e inciso VIII do art. 3º da LDB/96)

Desse modo, a pesquisadora, ao renunciar a ser 'politicamente correta', opta pela liberdade no uso de expressões, procurando atribuir sentido aos termos utilizados, até mesmo ressignificando-os, tendo como princípio um pensamento ético, considerando que não há ética sem arena e confronto de valores.

A análise histórica proporcionou a compreensão do fenômeno educacional, priorizando a categoria mediação, tendo em vista que esse conceito indica que nada é isolado, implicando conexão dialética de tudo o que existe, uma busca de aspectos afins, manifestos no processo em curso (CURY, 1989:43).

As mediações são espaços para que as teorias sejam reconhecidas na prática como leitura e desvelamento da realidade. Pelas mediações e relações que os sujeitos históricos estabelecem entre si, revelam as lutas de classes que determinam a configuração da sociedade em todos os seus aspectos, reconhecendo a realidade como contraditória e que existe em permanente transformação, portanto, instável. As mediações têm por motor experiências humanas que expressam a opção por valores, princípios, busca de direção e determinado modo de viver.

À medida que se busca captar um fenômeno no conjunto de suas relações com os demais fenômenos e no conjunto das manifestações, o olhar se amplia, reconhecendo que as determinações não são lineares e (ou) atemporais, portanto, são complexas, pois envolvem um processo histórico e espacial. Nesta síntese histórica, espacial e valorativa, não se permite a petrificação do próprio real, mas o reconhecimento deste como um movimento, como todo o olhar para experiências humanas.

Dentro dessa configuração, o planejamento educacional em unidades escolares do sistema estadual de São Paulo — recurso da experiência humana — é analisado como reflexo de determinações políticas, econômicas e históricas que passa de papel do Estado ao papel da escola.

Destaca-se a redefinição do papel do Estado nacional, fruto de uma necessidade histórica, bem como resultado de influências e (ou) determinações de políticas externas, oriundas do processo globalizante. A escola torna-se alvo de interesses, pelo seu espaço privilegiado de coordenação e regulação do contexto social, ao ser influenciada pelo paradigma da racionalidade científica diante do modelo administrativo gerencial nas unidades de ensino e orientações administrativas concernentes ao planejamento na escola.

A pesquisa fundamentou-se em autores como Wood (2003), que discute a política de focalização e democracia; Bobbio (2000; 2003), para análise de manifestação democrática e suas categorias representativa e participativa; Hobsbawm (1997; 2000) e Anderson (1995; 1999), que analisam o neoliberalismo e o papel do Estado Nação; Mannheim, que discute a planificação democrática; Marx (2000), ao discutir o processo de produzir mais-valia, e Foucault (1979), ao discutir as complexas relações de poder. Esses autores apresentam discussões em temas similares de posições peculiares, que dão suporte teórico para elucidar os posicionamentos ao longo da pesquisa.

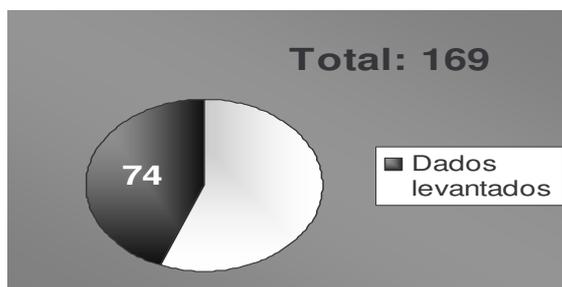
Como procedimentos desta pesquisa, utilizaram-se análises de documentos como textos de Luís Carlos Bresser-Pereira, ao fazer análises sobre sua atuação no MARE³, pois foi uma referência para a discussão do projeto de Estado, considerando seu protagonismo em 1995, na elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; Paulo Renato Souza, ex-ministro da Educação, ao apresentar um balanço sobre o seu período no Ministério, e documentos normativos do Sistema Estadual de Ensino de São Paulo expedidos para orientar a elaboração do planejamento nas unidades de ensino.

Aplicaram-se questionários a gestores do sistema estadual, envolvendo 169 profissionais entre supervisores, diretores, vice-diretores e professores coordenadores sobre o processo de elaboração do planejamento educacional nas unidades de escolares.

	DER	Total
Região Metropolitana	Sul 1	42
	Leste 4	42
Grande São Paulo	Taboão da Serra	37
	ABC	48
	Total	169 gestores

Para a aplicação dos questionários, a delimitação do campo abarcou a Grande São Paulo e Região Metropolitana, por considerar que a região traz uma representação significativa para o Sistema Estadual de Ensino. Na região da Grande São Paulo, os questionários foram aplicados em quatro Diretorias Regionais de Ensino (DRE), sendo duas da região metropolitana e duas da Grande São Paulo.

Cada questionário aplicado foi respondido por um grupo de 4 a 5 gestores. De cada DRE, 3 ou 4 questionários foram aleatoriamente escolhidos, resultando numa amostragem de 15 questionários. Portanto, de 169 gestores que responderam os questionários, foram analisados os dados respondidos por 74 gestores, por considerar uma amostragem significativa.



Para a análise dos dados coletados utilizou-se como metodologia a análise de conteúdo para compreensão do processo de construção do

³ Ministério da Administração e Reforma do Estado (extinto)

planejamento educacional no cotidiano de unidades escolares, expresso nos questionários por gestores que vivenciam e (ou) testemunham as experiências administrativas em unidades do Sistema Estadual de Educação de São Paulo.

Demais referenciais foram utilizados com intuito de situar o problema na literatura, ampliando assim a discussão.

Propõe-se a abordagem crítico-dialética para o alcance de sínteses a partir do estudo do conflito manifesto de implementações políticas. O discurso neoliberal, promotor de uma cultura organizacional, é ressaltado com vistas a desvelar suas intencionalidades, lembrando que expressões são veículos ideológicos, reconhecendo que enunciados são “armas”.

Considerando o dinamismo da realidade em suas relações, que geram conflitos de interesses, buscou-se olhar para as unidades como reflexo de um movimento maior que comporta elementos da estrutura econômica com os da superestrutura social, política, jurídica e intelectual.

A estrutura deste trabalho pretende expressar o movimento de ampliação do olhar acerca da unidade de ensino com intuito de distanciamento para reconhecer as determinações de um contexto mais amplo, pois a escola não é fruto somente do que deseja nem mesmo do que se dispõem a fazer, mas é fruto também de determinações que provêm antes dela, as quais, numa complexa síntese, as reflete.

Portanto, neste movimento do Estado planejador à escola planejadora, objetivou-se, no início do primeiro capítulo, situar o foco — *Planejamento Educacional* — e, num segundo momento, no marco teórico de análise, ressaltar o planejamento como uma ferramenta para tal.

No segundo capítulo, *Do Projeto de Estado ao Projeto de Escola*, apresenta-se o princípio que rege este trabalho, no processo de redefinição do papel do Estado, no procedimento quanto às políticas sociais, no sistema

capitalista e nos reflexos para o interior da escola, pois se considera que um projeto de escola não é fruto somente do desejo e iniciativa dos que dela participam e usufruem, mas também de determinações históricas, políticas, econômicas e sociais.

Discute-se *A Focalização na Gestão Escolar* no terceiro capítulo, com intuito de demonstrar a influência da administração clássica à neoclássica, no planejamento educacional. Aponta-se para inquietações a respeito de limites conceituais de administração e gestão, buscando desvelar intencionalidades nos discursos, fazendo menção do Projeto Piloto de Reforma do Aparelho do Estado, de Bresser-Pereira, e do balanço da era Paulo Renato Souza, ministros do período do governo de Fernando Henrique Cardoso, os quais deixaram suas marcas institucionais no planejamento de Estado e no planejamento educacional em nosso tempo.

No quarto capítulo, explicita-se *O Plano Nacional de Educação (PNE)*, de janeiro de 2001, sua sintonia com organismos internacionais, sua história conflituosa de idas e vindas, e a influência do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, como marco histórico educacional. Aborda-se o PNE porque tem as marcas da redefinição do Estado, que se delineia a partir da década de 1970, marcas cuja tramitação tumultuada testemunhou-se ao ser aprovado com a mensagem número 9, em 9 de janeiro de 2001, com 9 vetos presidenciais - estaria o número 9 com um sentido velado ou místico?

O Planejamento para a Liberdade é ressaltado no capítulo quinto, como ideal para uma sociedade planejada e democrática, a qual não exclui o controle e compreende que a democracia exige transparência e regras claras, pois atenta para o interesse coletivo. O planejamento para a liberdade emerge como manifestação das relações sociais e não se desconsidera que, no campo educacional, em suas unidades de ensino, exerçam-se complexas relações de poder, nem sempre de fator diretamente econômico, nem sempre duradouras.

No capítulo sexto, traz-se o resultado de uma pesquisa de campo sobre a realidade do *Planejamento Educacional em Unidades Escolares do Sistema Estadual de Ensino de São Paulo*. Tenciona-se conhecer as exigências normativas do Sistema para com as escolas e, conseqüentemente, o processo de elaboração e organização documental como o Projeto Pedagógico e Plano de Gestão.

Considera-se o processo administrativo também do ponto de vista da ética, com 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, ou seja, a responsabilidade, capacidade, possibilidades e disposição passam também pelo compromisso e engajamento político dos profissionais.

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

Buscar o sentido do planejamento — elemento da administração — como iniciativa na teia de atividades políticas que manifeste as relações sociais dos sujeitos, explorando possibilidades e recuperando o sentido de uma descentralização autêntica⁴ no interior de uma instituição, como iniciativa e não como fruto de imposições deterministas de interesses econômicos, é o que se objetiva alcançar, talvez de maneira pretensiosa, como se fosse um sonho. “*É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática*” (FREIRE, 1998: 91).

⁴ Descentralização autêntica: aquela que não se confunde com desconcentração nem mesmo com um recentralismo moderno. Por descentralização entende-se o poder de decisão e de execução pelas unidades, processo administrativo, resultado de conquista de graus de autonomia.

CAPÍTULO I

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

1 Situando o Foco

Dentre as mudanças que se desenrolam nos sistemas educacionais, tem-se atribuído um valor especial ao planejamento, conquanto este nem sempre fique claro para os que o executam ou dele participam.

O planejamento é reconhecido como ferramenta política em práticas administrativas que manifestam as relações sociais dos sujeitos, diferentemente dos autores que o defendem como mera programação das tarefas do trabalhador, dissociando o pensar do fazer, e mesmo dos que creditam ao planejamento a capacidade em si de promover mudanças.

O planejamento é um dos componentes do processo de administração e exerce papel relevante para o administrador, pois evidencia intenções políticas, mobiliza pessoas e recursos, com vistas à consecução de objetivos para períodos definidos.

Ao tratar do planejamento como ferramenta, não se faz aqui a defesa de um modelo tecnicista — até mesmo pela experiência histórica — de se tratar o planejamento como neutro no campo educacional, supondo-o capaz de, por si só, provocar mudanças qualitativas. Tampouco se busca a visão de linearidade, dissociando o planejamento como parte da administração e esta como componente da política, como se pudéssemos isolá-los no percurso e (ou) apresentar um processo em que primeiro ocorre um fato, depois outro, e assim por

diante. Nas relações que se travam no dinamismo do campo social, não cabe neutralidade nem linearidade, mas, sim, uma relação dialética, em que ruptura, continuidade e superação acontecem.

É importante ressaltar que tanto a defesa da neutralidade como da linearidade não excluem uma posição política, já que se pode definir como ação política a manutenção das relações, bem como a omissão. A ferramenta aqui concebida é a que resulta da expressão das relações pedagógicas no âmbito da administração, pois o fator administrativo se dinamiza para cumprir o papel de uma organização escolar: o cumprimento de seu projeto educativo. É a administração a serviço do pedagógico, lembrando Anísio Teixeira (1968:17). Este, quando tratava da natureza da administração escolar, era enfático ao dizer que administração *“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 da sua eficiência”*.

Destaca-se a importância do planejamento como base de uma ação profissionalizada necessária à prática político-educacional, pelo papel de dar relevo às intenções políticas, de poder promover a participação, de dar transparência às prioridades negociadas e (ou) em processo de negociação.

Cabe distinguir, num sentido mais estrito, as expressões planejamento e plano. Planejamento envolve o processo de discussão, de negociação, de tomada de decisões, e plano, o registro formal do processo, o corte necessário para o estabelecimento de ações num período, o que define e expressa as ações a realizar. Distinção necessária na precisão do conceito, num efeito didático: nesta pesquisa, o planejamento se refere a indissociáveis dimensões políticas e técnicas, abrangendo, portanto, o processo como seu registro.

Cabe ressaltar a não-dissociabilidade de planejamento e plano no processo de planejamento, pois pode parecer, após a tentativa de conceituação acima, uma redundância ao se reconhecer planejamento como processo, mas o

planejamento, pela sua amplitude, abarca o necessário registro, a formalização, a documentação, que deve ser revista, realimentada, redirecionada, a qual promove a memória de um percurso, a memória da dinâmica das relações.

Azanha (1998:104), ao se referir a plano de educação, cita Lafer, que distingue, no processo de planejamento, “três fases: a decisão de planejar, o plano em si e a implantação do plano”, identificando que a primeira e a última são essencialmente políticas; apenas a segunda é um assunto estritamente técnico.

No entanto, a pureza da técnica, como assepsia científica, não cabe no âmbito educacional, pois mesmo a escolha da forma de registro, oportunizando ou não destaque e transparência, traz um interesse que se deve considerar como intenção política.

Como analogia direta, Kuenzer (1990:61), referindo-se à estratégia política de programação orçamentária, destaca que ter “*política definida ou não ter política é uma opção política*”.

Em sua origem etimológica, a palavra latina *planus* significa aplainar dificuldades e clarificar, evidenciar; tem-se, então, o sentido de intervenção por técnicos e (ou) profissionais diretamente relacionados com o contexto e a população, com a possibilidade de evidenciar as medidas por aqueles que vão executá-las ou delas participar.

Ao se ressaltar o importante papel do planejamento como componente da ação profissionalizada, considera-se que o planejamento não é encarado apenas como uma técnica de alocação de recursos, em qualquer nível, nem como discussão inútil sobre “neutralidade”, mas é necessário declarar que a aceitação do seu oposto seria um risco — como atribuir o caráter “revolucionário” ao planejamento —, pois as mobilizações sociais, suas conquistas, rupturas e acontecimentos não podem ser compreendidos nos estreitos limites de uma teorização sobre planejamento, enquanto mera técnica.

Seria, no mínimo, uma ingenuidade atentar para o caráter revolucionário do planejamento considerando que este, por si só — visto como uma ferramenta que dissociado das escolhas, das opções dos homens — promoveria transformações radicais a ponto de promover os sujeitos que desta ação participam.

Aguilar (1997:5), ao tratar sobre a gestão da educação, faz um questionamento: “¿Las escuelas funcionan mal porque tienen problemas de *gerenciamiento* o de *Control de Calidad*?” Este questionamento concorre para situar o campo educacional como reflexo de uma estrutura mais ampla, a da conjuntura social, o que nos afasta da visão de neutralidade, bem como do caráter revolucionário do planejamento:

Hay en esta pregunta algunos supuestos que presentan a la calidad como neutra, técnica, ascéptica, incuestionable, ideal y única para ecuacionar los problemas. No obstante debemos decir que los problemas educacionales no solo dependen del control de calidad, ni del gerenciamiento eficaz y si de una diversidad social, económica, cultural e histórica que, siendo estructural y coyuntural, determina los límites objetivos de acción de los dirigentes educacionales.

Nessa abordagem, o autor analisa gestão e qualidade como novos conceitos utilizados, os quais, neste trabalho, são identificados como elementos componentes de busca da administração escolar.

Ainda que essas facetas de neutralidade do planejamento tenham sido defendidas no decorrer da história da educação brasileira, pretende-se abarcar, na possibilidade mesmo que limitada da contemporaneidade, uma ação profissionalizada de âmbito político e técnico, mantendo-se a articulação com o campo formal, em que o contexto normativo legal dá destaque ao papel do planejamento da macro e micropolítica, definindo responsabilidades à União, ao estabelecimento de ensino e aos professores.

O campo normativo legal, embora num caráter desagregador ao responsabilizar a ponta, a escola, define atribuições quanto ao planejamento, num teor de caráter regimental, que não cabe a uma lei de âmbito nacional; no entanto, o momento é singular pela possibilidade de viabilizar um processo de

[...] planejamento na perspectiva de uma política construída na conjuntura dinâmica, onde se situa tal processo, permitindo-lhe dar conta de catalisar: necessidades, tensões, relações de forças e outros fenômenos peculiares ao contexto e ao processo (CALAZANS, 1990:15).

O planejamento se refere a um dinamismo que deve expressar as relações sociais dos que o executam e (ou) dele participam, portanto, aberto a reformulações que manifestam, como cita Calazans, necessidades, tensões, relações de forças e outras; logo, uma atividade humana que agrega valor de uso, neste contexto de usufruto do e no seu trabalho.

2 Marco Teórico de Análise do Planejamento

O planejamento não é uma nova ferramenta no campo educacional enquanto manifestação dos atores em seu uso e (ou) execução, nem mesmo enquanto elemento teórico fruto de diversas abordagens.

Também não é recente a defesa nem mesmo a aparente rejeição ao planejamento. Defesa pela necessidade do homem que se constitui como tal nas relações com outros homens e com seu espaço, por sua ação de transformação, movido pelo desejo, pela necessidade ou pela insipiente curiosidade, passo adiante à posição de mera adaptação à natureza. É a ação de transformação que se desencadeia por estar atravessada de intencionalidade e pela busca da ação qualificada.

A aparente rejeição, no entanto, ocorre com o deslocamento da intencionalidade com a ação que se requer qualificada, segundo padrões que se distanciam dos que executam e do contexto em que corriqueiramente ocorre o intento, o pensado — a alienação que se revela com base econômica e desdobramento político e cultural, segregando o homem de si mesmo.

A alienação não se revela apenas no fato de que os meus meios de vida pertencem a outro, de que os meus desejos são a posse inatingível de outro, mas de que tudo é algo diferente de si mesmo, de que a minha atividade é qualquer outra coisa e que, por fim — e é também o caso para o capitalista — um poder inumano impera sobre tudo. (MARX, 1989:217)

Alienação que perpassa o contexto da sociedade capitalista, uma vez que sua raiz se baseia na organização do trabalho no modo de produção, pela exploração da força de trabalho do homem por outros homens, retirando-lhe o controle do resultado. Já não é ele que estabelece o que alcançar. Alienação que ocorre por mediações manifestas, sendo o próprio modo de organização do trabalho a expropriação do resultado da produção, perceptível no recente mecanismo de reapropriação decretada, quando responsabiliza o trabalhador por resultados não controláveis⁵, já que dependem de determinantes do âmbito da superestrutura, passando pelo papel do Estado.

Assim, a recente estratégia descentralizante da administração gerencial deu-se, na verdade, mediante uma política decretada⁶; logo, houve uma desconcentração, visto que a descentralização ocorre de baixo para cima; já a desconcentração, decretada, de cima para baixo. Nela, responsabiliza-se o trabalhador por resultados que ele próprio não estabeleceu ou de cujo

⁵ Os contraditórios processos de descentralização.

⁶ Não se pode desconsiderar que políticas decretadas podem também resultar em conquistas para as classes trabalhadoras, no sentido do atendimento a reivindicações que, por não serem óbvias, necessitam ser declaradas, por meio de procedimentos diretivos, como no estabelecimento de uma norma.

estabelecimento não participou, ou seja, retira do trabalhador o poder de decisão, mas responsabiliza-o pelo não-alcance de resultados (reapropriação decretada).

Nesse cenário, definido pela sociedade capitalista, a escola e os que dela participam não resultam somente de seus desejos e intenções, mas de determinantes e condicionantes históricos, políticos, econômicos e sociais. É o cenário do mecanismo de reapropriação, numa abordagem da Teoria do Capital Humano⁷, que explica e justifica o valor do “capital pessoal” pelo valor de mercado, responsabilizando os próprios trabalhadores pelas diferenças de salários. Por esse viés, as desigualdades sociais e as diferenças na distribuição de renda são de responsabilidade dos próprios indivíduos.

Tomou forma, assim, o discurso midiático de reapropriação humana, uma forma de legitimar as propostas neoliberais de dismantelar o setor público, pela crença de que os indivíduos têm condições de tomar decisões livres e racionais. Num contexto conturbado, pulveriza-se o sentido do planejamento como ferramenta, gerando descrença para os que por meio dele poderiam buscar qualificar a ação, como resultado de objetivos claros.

Um estudo sobre o planejamento educacional como ferramenta para conceber a manifestação dos que o executam e (ou) dele participam não pode partir de uma microvisão — a unidade escolar, focada num estabelecimento de ensino —, mas deve reconhecer a rede de influências sociais, econômicas, políticas e culturais que participam do jogo da construção permanente do sistema educacional.

Este marco teórico reconhece a escola como uma organização nascida da luta, na sociedade capitalista, entre a classe dominante e a classe explorada; luta que se manifesta em cada espaço institucional, reflexo das determinações de

⁷ Cattani (1997) situa a Teoria do Capital Humano como uma derivação da teoria econômica neoclássica e, ao mesmo tempo, uma atualização do axioma liberal do indivíduo livre, soberano e racional. Com a crise do modelo taylorista-fordista, ela ressurgiu, associada à redefinição das relações de trabalho na empresa e do papel do sistema educacional.

seu contexto institucional mais amplo, se sistema estadual, se municipal, e estes, reflexos do sistema nacional de educação, pelo papel desempenhado pelo Estado planejador. Snyders, para além de uma visão romântica, reconhece que a escola, embora neste terreno de luta, não é um feudo da classe dominante, mas terreno em que se defrontam as forças do progresso e as forças conservadoras:

A escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial, domesticação – mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação. O seu aspecto reprodutivo não a reduz a zero: pelo contrário, marca o tipo de combate a travar, a possibilidade desse combate, que ele já foi desencadeado e que é preciso continuá-lo. É esta dualidade característica da luta de classes que institui a possibilidade objetiva de luta. (1977:105)

As possibilidades, mesmo que limitadas por seu aspecto reprodutivo de relações sociais à imagem e semelhança da superestrutura de uma sociedade capitalista, não são excludentes neste contexto, mas, sim, de superação. A escola como *organização educativa* (LIMA, 2001), como *organização complexa* (TRAGTEMBERG, 1978), precisa ser reconhecida como tal, pela sua especificidade, que se manifesta em seus fenômenos educativos e pedagógicos; sua face organizativa mobiliza a administração para mediar o que se tem como fim educacional da organização escolar: seu projeto de educação.

O cumprimento do fim educacional da organização escolar passa pela responsabilidade administrativa direta (microestrutura) e por determinações sistêmicas, que estabelecem condicionalidades normativas num dado sistema educacional (macroestrutura), bem como por elementos de mediação, já que, no bojo de um processo administrativo, o planejamento tem o papel de dar relevo às intenções políticas, ressaltando o perfil organizacional que possui.

É, portanto, nas brechas apresentadas pela descentralização decretada, ou seja, na desconcentração, que o planejamento sob

responsabilidade administrativa direta pode utilizar as possibilidades para avançar no processo de materialização de um projeto social de educação.

Nesta ponte entre Estado e unidade de ensino, o planejamento, como mediação para uma ação profissional, de competência política e técnica, não trata a escola como um universo fechado e isolado do contexto macrossocial, nem a condena à simples reprodução de determinismos, pois, se assim fosse, desprezaríamos a aparente rejeição de grande proporção dos profissionais no campo educacional, que se traduzem como focos de resistência diante da defesa pela neutralidade do planejamento e (ou) do caráter revolucionário que se possa propagar como um fim em si mesmo.

O planejamento perde seu sentido se for visto como uma ferramenta sem o valor político agregado, pois, como trabalho humano, só tem sentido se produzir valor. E esse sentido se amplia no processo educacional, que é resultado do reconhecimento de fins, como ação que promove a formação do próprio homem. Os elementos do processo implementam, direcionam e enriquecem o cumprimento dos fins pela ação interventora do homem coletivo comprometido com o processo e seus resultados.

No processo de produzir mais-valia, Marx (2002:220) argumenta que

O produto de propriedade do capitalista é um valor-de-uso: fios, calçados, etc. Mas, embora calçados sejam úteis à marcha da sociedade e nosso capitalista seja um decidido progressista, não fabrica sapatos por paixão aos sapatos. [...] não é movido por puro amor aos valores-de-uso, [...] apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca. [...] Além de um valor-de-uso, quer produzir mercadoria; além de valor-de-uso, valor, e não só valor, mas também valor excedente (mais-valia).

Para Marx, o capitalista não se identifica com o produto em seu valor-de-uso, uma vez que o foco está na mais-valia, o valor excedente, que mantém o processo de acumulação da sociedade capitalista, para determinada classe. A

educação, sob este prisma, é vista como papel de mercado. O planejamento, sob o prisma do educador consciente de seu papel, agrega valor ao trabalho, qualificando-o, e até mesmo como valor-de-troca pelo valor-de-uso, ainda que o produto do trabalho educacional não deva ser visto como mercadoria, para atender a interesses de outrem, mas como formação humana, que busca viver bem, individual e coletivamente, para usufruto, na troca e no uso, daquele que o alcança.

O valor agregado é o da formação deste homem, que o faz capaz de interferir em seu meio, transformando-o, sendo o resultado desta transformação cultural o processo em que este homem, pela coletividade, se constrói, produzindo-se. Paro⁸ considera esse processo “*artificial*”, porque se distancia do “*natural*”, uma vez que, alheio a ele, o homem não participa do processo de humanização, fruto da intervenção e transformação do próprio homem pelo motor de sua insatisfação — para viver bem e melhor.

Saviani ao discutir valores e objetivos na educação, pontua que o homem não fica indiferente às coisas, de forma passiva,

Ele reage perante a situação, intervém pessoalmente para aceitar, rejeitar ou transformar. A cultura não é outra coisa senão, por um lado, a transformação que o homem opera sobre o meio e, por outro lado, os resultados dessa transformação. (2004: 37)

Portanto, a formação cultural vem coincidir com a formação humana, pois cultura é o processo no qual o homem se transforma e transforma a natureza, fato que leva a valoração e aos valores. Nesse processo de produção e autoprodução – numa ação recíproca, produz-se cultura.

⁸ Palestra ministrada aos professores da rede estadual do Paraná, a convite do sindicato dos professores, sobre o papel do administrador na escola pública, em 1990.

A educação escolarizada é cultura, pois envolve a ação do homem com outros homens, num processo de reprodução, produção, autoprodução e produção recíproca, e esse processo cultural ocorre num ambiente que possui uma especificidade organizativa, envolvendo tempos, espaços, regras, valores. Não se dá de maneira espontaneísta, mas intencional, pois é resultado da ação de profissionais — mesmo que ocorram relações espontâneas, tendo em vista que estas se formalizam, quando reconhecidas e valoradas.

A cultura organizacional da escola passa por este processo de produção coletiva, definindo-se, ao longo do tempo, pela sua especificidade, num campo minado pelo jogo de interesses. Não se pode ignorar que a escola traz traços de uma organização nascida na luta travada em cada chão; essa luta desencadeia avanços e recuos manifestos por propostas inovadoras e (ou) reacionárias, numa dinâmica de focos de resistências para a manutenção de uma cultura conservadora, como também resistência a mecanismos de manipulação de outrem.

O planejamento educacional situa-se numa perspectiva de construção na rede de influências sociais, econômicas, políticas e culturais de que participam unidades escolares, instâncias intermediárias (Diretorias Regionais), Secretarias de Educação e Ministério de Educação, num jogo de redefinição constante.

Para as unidades escolares, o processo identitário passa pela sua organização interna, reconhecida como cultura organizacional, já que permite, dessa forma, ampliar e enriquecer o conhecimento sobre a unidade escolar, analisando-a em seu movimento interno (estrutura, intenções, concepção educacional, desempenho e outros), assim como a rede de influências e determinações que recebe o estabelecimento no contexto social, econômico, político e cultural, que provoca a construção permanente da cultura organizacional da escola.

Utiliza-se a expressão cultura para não reduzir a uma análise meramente burocrática, mas enfatizando-se o papel intencional do homem em sua relação coletiva como promotor da cultura, sendo, ao mesmo tempo, por ela influenciado.

Com a expressão organização, reconhece-se que o espaço escolar tem uma historicidade estrutural e funcional, levando-se em conta que a escola que conhecemos hoje é uma invenção da modernidade e como reflexo da sociedade capitalista traz sua organização pela manutenção das relações sociais de produção, divisões sociais e de produção, realiza escolhas, estabelece critérios que desfavorecem aos já desfavorecidos e que, embora num cenário dito descentralizador, mantém práticas de um “recentralismo inovador”. No entanto, é neste espaço em que a luta se trava, pelo motor da sua própria contradição; num movimento dialético, o espaço educacional assume formas de regulação e (ou) de libertação, e é nesta encruzilhada que grupos sociais lutam por legitimidade e poder, ao mesmo tempo em que permitem a ação de profissionais que compreendam a dimensão política de sua atuação, rompendo com a alienada rotina impessoal e racionalizada da burocracia.

Qualificar a ação num processo de democratização da escola passa necessariamente pelo atendimento do profissionalismo no campo educacional, aliando competência política à técnica, pois a intenção, a definição de prioridades e o alcance dos fins passam pelo uso coerente dos meios, em que o planejamento exerce papel de relevância política.

No entanto, não basta pensar somente o local imediato de trabalho, pois este é fruto de uma gama de determinações externas a este. O planejamento escolar recebe influências do Estado planejador. O próximo capítulo traz uma análise sobre o movimento de influências do projeto de Estado ao projeto de escola.

CAPÍTULO II

DO PROJETO DE ESTADO AO PROJETO DE ESCOLA

Esta pesquisa parte do princípio de que um projeto de escola não se dissocia de um projeto de Estado, por razões que chegam a ser óbvias, já que um projeto de educação só tem sentido se for parte de um projeto social de Estado, de um projeto coletivo. No sentido positivo deste princípio, entende-se que esta relação e mesmo correlação de influências promove a identidade de uma escola, que se constrói antes dela, em seu cenário social, pois requer deste projeto uma identidade que é definida pela luta no seu espaço e tempo coletivos, os quais a influenciam como uma força modeladora.

No sentido negativo, a força modeladora também manipula, legitimando as idéias dos que controlam o Estado. Para Marx, o Estado é visto como reino da força e não da razão⁹, pois não é o reino do bem comum, mas sim do interesse parcial, ou seja, de dominação de uma classe sobre as outras, o que se constata na história: uma minoria controlando a maioria.

A contradição que comporta o princípio não deve desviar o olhar das possibilidades nesta correlação, pois o mesmo espaço que segrega, manipula, pode emancipar, por meio do desvelamento e luta.

As políticas sociais são ingredientes de um processo de luta e também de manipulação, que influenciam o projeto de escola. As políticas sociais são componentes do modo de produção capitalista, pois o desenvolvimento capitalista,

⁹ Norberto Bobbio (2003), ao tratar as formas de governo, faz referência à abordagem de Marx e dos clássicos; dentre elas, situa duas concepções do Estado: o Estado como reino da razão, em que o Estado é elevado a ente da razão, o único no qual o homem realiza plenamente sua própria natureza como ser racional; e o Estado como reino da força, que leva Marx a considerar que o Estado não tem como objetivo o bem-estar de todos, mas sim daqueles que detêm o poder, embora sejam a minoria.

ao mesmo tempo em que produz valores, riquezas, produz a pauperização de valores e de condições de vida, porque o capitalismo se sustenta com a desigualdade, riqueza e pobreza. As políticas sociais, como estratégia governamental, num determinado período de Estado, tanto na oferta expansiva, quanto no enxugamento e (ou) descentralização de responsabilidades, expressam o esforço de manutenção de poder.

1 Políticas Sociais e Redefinição do Papel do Estado

A definição de políticas sociais, bem como sua indefinição, perpassa pelo papel desempenhado pelo Estado. No entanto, sua expressão de caráter amplo pode gerar conflitos no contexto de redefinição do papel do Estado. Nossa história apresenta um processo de ganhos e perdas, avanços, recuos e mesmo retrocesso de conquistas sociais que delinham o sentido político das conquistas e (ou) provimento de direitos sociais.

Quanto à redefinição do papel do Estado, tem-se vasta difusão a respeito do histórico da origem do Estado provedor de serviços sociais (KING, 1988; ARRETCHE, 1995; ESPING-ANDERSEN, 1996; DRAIBE, 1997), no sentido de diferenciar o caso europeu¹⁰ do caso norte-americano¹¹, pela sua origem e grau de abrangência no provimento de serviços sociais.

¹⁰ O Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) ou, como também ficou conhecido, o Estado Provedor, tem seu início marcado na garantia de direitos universais mediante programas de seguro social já no final do século XIX, com políticas de proteção a idosos, mulheres e incapacitados. King (1988:57) apresenta uma breve consideração: “[...] um exemplo óbvio é a introdução da seguridade social e direitos a pensão pelo Conde de Bismarck na Alemanha, na década de 1870, como um esforço no sentido de debilitar o apoio aos partidos socialistas e movimentos sindicais; como registra Flora, ‘todas as forças políticas na Europa virtualmente contribuíram para a construção do estado de bem-estar’”.

¹¹ A face conservadora, na expansão do Welfare State, tem-se manifestado nos Estados Unidos nos programas sociais, de formas marginais, mediante políticas seletivas de impacto limitado; diferenciando-se das medidas amplas e universais, características de países escandinavos.

1.1 O Estado de Bem-Estar Social

King situa a expansão do Estado de Bem-Estar no período do pós-guerra, anos 1930, impulsionada pela ação sistemática de certos setores, com destaque a força da classe trabalhadora e as inovações nas políticas realizadas pelos funcionários do Estado. Naquele período, importantes países europeus já tinham consolidado elementos centrais do sistema de seguridade social: seguro contra acidente, auxílio-doença, previdência aos idosos e seguro-desemprego.

Outro fator que agrega e gera a ação sistemática citada é a concentração industrial, pois conduz também à ampla oportunidade de negociação coletiva e a fortes confederações de trabalhadores. Os sindicatos têm um espaço fértil de pressão para conquistas de direitos sociais. Além disso, aponta King, as condições associadas ao início do desenvolvimento industrial tornam-se a base para as queixas entre trabalhadores, queixas que elites políticas rivais podiam explorar da forma que lhes fosse mais vantajosa; tais queixas não podiam ser ignoradas se a estabilidade política fosse desejada.

Como se percebe, com o forte apoio da classe trabalhadora no delineamento do Estado de Bem-Estar Social bem como dos partidos políticos apoiados por sindicatos, a estratégia que se seguiu por governos conservadores foi a tentativa de enfraquecer ou desestruturar os sindicatos, como medida de restrição às políticas sociais desenvolvidas.

Esse perfil conservador se manifesta em países de políticas sociais marginais, predominantes, por exemplo, nos Estados Unidos, onde se define explícita ou implicitamente uma linha de pobreza para a população¹², separando, assim, a minoria pobre da maioria abastada, que paga por serviços usufruídos por

¹² Korpi, citado por King.

outrem. Gera-se um sentimento de insatisfação geral daqueles demarcados como pobres, portanto marginalizados, e destes que pagam para um serviço que não receberão. Um conflito que espelha a forte tradição individualista norte-americana.

O início do Estado de Bem-Estar Social tem um período de consolidação de suas políticas, nos países capitalistas, como Estado provedor na década de 1930, mediante ajustes estruturais como conseqüências de crises econômicas, como a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Na década de 1970, ocorre também uma nova configuração no âmbito da economia mundial, pois, com a crise do petróleo, em 1973 e 1979, e o endividamento dos países devedores na Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), novos ajustes são desencadeados pela ação deliberada do Banco Mundial¹³, que passa a monitorar as políticas macroeconômicas. O Banco Mundial introduz a diversificação setorial dos empréstimos, sendo um deles para a área social. No entanto, mediante uma política deliberada e monitorada pelos gestores das instituições, revelou-se anti-social e dispendiosa para os países devedores. A política de crédito chamada de cooperação, de assistência técnica e de ajuda financeira, expressa-se, na verdade (pois, como se sabe, o Banco Mundial é um conjunto de instituições financeiras), em empréstimos do tipo convencional, com os encargos do financiamento, rigidez de regras, taxa de compromisso sobre os recursos ainda não retidos pelo tomador, pré-condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial (BUENO, 2000; SILVA, 2002).

De Estado provedor, *Welfare State*, a Estado regulador, *Estado mínimo*, como resposta à crise do Estado, processo desencadeado a partir da década de 1970 no mundo - duas situações que configuram respostas às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Quanto ao Brasil, entretanto, a

¹³ Banco Mundial, criado em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, bem como o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, instituições essas portadoras de instrumento de intervenção e com capacidade para alterar decisões econômicas.

percepção da crise do Estado ocorria desde 1987, segundo Bresser-Pereira (1995)¹⁴, mais precisamente em 1979, com o segundo choque do petróleo.

O papel de Estado de Bem-Estar Social não chegou a consolidar-se no Brasil, pela ausência do caráter universalista bem como de definição clara e consistente. Contudo, não se pode desconsiderar que direitos sociais, mesmo que localizados e (ou) fragmentados, foram conquistados, desde a era Vargas, os quais tendem a se diluir com o enxugamento das responsabilidades do Estado na esfera social. Para Vieira (2001), o neoliberalismo¹⁵ tardio no Brasil tem um marco com o Projeto Piloto da Reforma do Estado, encabeçado por Bresser-Pereira em 1995, na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

O Estado de Bem-Estar Social, a rede de proteção social organizada e de caráter universal inexistiu ou inexistiu no Brasil e na América do Sul. Vieira (2001:20) aborda que “nos países periféricos do capitalismo, operou-se a intervenção estatal no domínio econômico social, no sentido de resguardar e garantir alguns serviços sociais”. Serviços sociais que se caracterizaram como uma colcha de retalhos, uma operação tapa-buraco, de viés assistencialista e compensatório.

1.2 O Papel das Políticas Sociais

Quanto às políticas sociais, sua definição tem-se apresentado ambígua, para tanto sua expressão precisa ser adjetivada. Para Santos (1989:35), existe uma incapacidade original comum, onde analistas têm de esclarecer conceitualmente o que é política social, já que vem sendo apontada como tudo

¹⁴ Bresser-Pereira (1995), na introdução do Projeto Piloto da Reforma do Estado, ministro, na época, do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

¹⁵ “O neoliberalismo nasceu logo depois da 2ª Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. Foi uma veemente reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar.” (ANDERSON, 1995:9)

aquilo que tem por objeto problemas sociais. Santos ainda faz referência à resposta dada por T. H. Marshall, sobre o que é política social:

Política social é um termo largamente usado, mas que não presta a uma definição precisa. O sentido em que é de conveniência ou de convenção [...] e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria (p. 35).

Ao tratarmos de política social, estamos falando de escassez, de não-usufruto de recursos disponíveis na sociedade, portanto, da negociação do dissenso, da diferença declarada. Nesse contexto, Santos analisa que política social não é como política qualquer, dotada de um atributo que a diferencia das demais, mas uma política de ordem superior, que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas — o que equivale dizer que justifica o ordenamento de escolhas trágicas (p. 37).

Santos relaciona a escolha de uma política social com a escolha de um princípio de justiça, residindo aqui a escolha trágica, pois em qualquer parâmetro de justiça, simples ou complexo, produzem-se resultados contrários ao que se deseja quando aplicado da mesma forma em qualquer circunstância. Pela aplicação uniforme e consistente do princípio, produzem-se desigualdades entre segmentos ou blocos, portanto, a escolha produz exclusão: a realização de um exclui a realização de qualquer outro.

Na definição de políticas sociais, seria lidar com o menos pior, na negociação do dissenso. Um genuíno dilema de definição, no campo das ambigüidades conceituais. Não bastam definições, por mais aclaradas que sejam, nem mesmo delimitações do campo de ação; no critério de execução, por mais justas e coerentes, tecnicamente bem formuladas e socialmente avalizadas que sejam, terão sucesso se sua implementação mantiver a lógica do princípio de justiça adotado. Os fatores de fracasso podem originar-se de inexistência de

recursos para bem executar a política em questão, bem como de sabotagem burocrática e displicência técnica na execução de determinadas políticas — estes são fenômenos recorrentes que podem ser manifestados onde existem políticas sociais significativas.

Arretche (1995) traz outra questão a respeito da função do Welfare State, sendo mais um subproduto de forças inerentes ao processo de industrialização e menos o resultado de conflitos e decisões políticas. O'Connor¹⁶, citado por Arretche, ao estudar a política fiscal norte-americana, analisa a crise fiscal do Estado na dinâmica do gasto estatal no pós-guerra, acerca da origem e desenvolvimento dos programas sociais. A seguir, O'Connor apresenta argumentos a respeito do que consistiria a “*teoria da crise fiscal*”:

[...] o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação [...]. Isto quer dizer que o Estado deve manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente a sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital).

Dessa forma, para manter a harmonia social, o Estado deve desempenhar duas funções estatais, acumulação e legitimação, que correspondem ao capital social: gastos destinados a garantir a acumulação de capital e despesas sociais; gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação com vistas a garantir a harmonia social, legitimando assim os gastos de acumulação de capital.

¹⁶ O'Connor, 1977, p. 19.

Manter a harmonia, para oportunizar condições favoráveis à acumulação de capital, tem sido papel de políticas sociais, na definição de estratégias com gastos para negociação do dissenso. O'Connor comenta ainda que o orçamento estatal pode ser visto como um mecanismo complexo que redistribui rendas para trás e à frente, no seio da classe trabalhadora. A acumulação de capital no interior do setor monopolista explica ao mesmo tempo a origem e desenvolvimento do gasto com programas sociais do papel do Estado previdenciário do pós-guerra.

Não é e não tem sido tarefa fácil, para o bem ou para o mal, a busca pela definição do princípio de justiça e (ou) da legitimação do capital monopolista, o desempenho favorável de políticas sociais efetivas, no sentido da justiça (redistribuição) ou da legitimação (neutralizando conflitos) que dê conta de um projeto social.

1.3 Política Social X Política Econômica?

Esses conceitos são tratados de maneira dissociada e, em alguns casos, como dicotômicos. Saviani (1998:1) indaga a respeito do que vem a ser política social: *“Se a política é a ‘arte de administrar o bem comum’ toda política não é necessariamente social?”*.

Observa-se a relação intrínseca e indissociável, podendo-se afirmar que não existe política social sem política econômica; no entanto, o inverso tem sido possível, principalmente nos países periféricos, em políticas econômicas discutíveis, sem formulação de políticas sociais, que são estratégias governamentais num determinado período da história de um Estado-Nação.

O governo constitui a direção do Estado; não constitui o Estado no todo (VIEIRA, 2001:18). Cabe fazer, portanto, a distinção nas políticas públicas entre

projetos de Estado e projetos de governo, sendo os primeiros os que representam propostas em relação às quais foi possível construir amplo consenso social, independentemente do grupo que ocupasse o poder; já os últimos relacionam-se a prioridades governamentais, na gerência da coisa pública em uma instância de poder, pelo período de um mandato.

No caso brasileiro, quanto à conquista de direitos sociais, embora sob a vigência constitucional do Estado de Direito, um projeto de Estado passa pela precariedade de políticas sociais consistentes, conseqüência de prioridades economicistas em projetos governamentais.

Sob a face da social-democracia, na segunda metade do século XIX, admitia-se um capitalismo reformado, a terceira via, uma vertente mais humana no controle da máquina estatal que pudesse amenizar e diluir as agudas contradições classistas da sociedade capitalista liberal.

Mas na experiência brasileira, em que se desenvolveu um capitalismo tardio e deformado, as concessões feitas à classe operária provenientes de governos autoritários, conservadores ou mesmo de transição para um processo de redemocratização, tiveram cunho populista¹⁷ e clientelista.

Nesse contexto, a manifestação de Estado interventor que tivemos, pela herança intervencionista norte-americana, é a de políticas sociais seletivas esparsas e inconsistentes.

¹⁷ Sobre o Modelo Clássico, Ianni aponta como um dos fatores explicativos da emergência desse fenômeno a "ausência de uma classe social suficientemente forte, politicamente organizada e com visão hegemônica de si para assumir e exercer o poder sozinha. Por isso a aliança se torna necessária". O sistema populista consistiria, assim, numa coalizão policlassista, em que os interesses da burguesia prevalecem. Já para o paradigma econômico, o qual tem em Bresser-Pereira um dos seus principais teóricos, o populismo é concebido como uma das causas principais da perpetuação da crise da dívida externa, da inflação galopante, da extrema desigualdade social e da instabilidade econômica, pois o Estado, acima de suas condições, passa a assistir a parcela da população ociosa e desempregada com programas para estimular o crescimento, no intuito de reduzir desigualdades e conflitos sociais. A despeito de suas boas intenções, o populismo representa uma política macroeconômica fadada ao fracasso. Como alternativa ao populismo, defendem-se medidas como ajuste fiscal, redução do Estado e taxas de câmbio realistas.

O capitalismo pós-anos 1930, no sentido de gerenciar a crise mundial, conseqüência da queda da Bolsa de Nova York em 1929, tem como medida plausível o modelo de Estado interventor keynesiano¹⁸. Silva (2002:19) aborda que o

Estado interventor teve o papel premente na estruturação produtiva, na moderação dos desequilíbrios sociais e educacionais, nas negociações entre empresários e sindicatos, na impulsão dos serviços de bem-estar social e na implementação de políticas públicas que atenuassem os desajustes socioeconômicos na região.

Um papel social mais econômico impossível, pois teve o condão de atenuar conflitos, desequilíbrios, legitimando uma maior intervenção do Estado na economia dos países latino-americanos.

Vieira (2001) aponta que é em países altamente capitalizados, como Grã-Bretanha, países da Escandinávia, em alguns momentos da França e em alguns momentos da Alemanha Federal, que o keynesianismo e o Estado de Bem-Estar Social aconteceram. E que no Brasil e América do Sul, a rede de proteção social teve pouca expressão.

Pela existência ou inexistência e (ou) grau de intensidade, a partir da crise econômica dos anos 1970, essa proposta de adesão social-democrata começa a morrer, de maneira anunciada, pela ênfase de falhas do Estado de Bem-Estar, ora pela ineficiência, ora pelo engessamento da máquina estatal, ora pelo alto custo.

¹⁸ Teoria keynesiana, elaborada por John Maynard Keynes e desenvolvida pelos seus discípulos. Conhecido como Lorde Keynes, Presidente do Banco da Inglaterra, Keynes mostra a necessidade da intervenção do Estado para aumentar o poder de compra dos desfavorecidos, a política de consumo e estimular os empresários a investir através de política de redução de taxa de juros. Diferentemente dos liberais clássicos, preconizou que os mecanismos espontâneos do mercado não bastam para atingir objetivos essenciais, como pleno emprego, ausência de crises de superprodução e crescimento econômico compatível com os recursos existentes. Sua teoria torna-se predominante na Inglaterra e nos Estados Unidos da América.

Segundo King (1988), governos influenciados pela Nova Direita, como os de Thatcher e Reagan, enfatizam falhas do Estado de Bem-Estar, adotando uma posição completamente negativa, subestimando o apoio social às políticas de bem-estar e a aprovação do uso de critérios que não são os de mercado nas decisões de produção e alocação.

Agora a direção contrária dos projetos governamentais delinea o papel do Estado, mediante um conjunto de medidas elaboradas por organismos multilaterais, internacionais e (ou) nacionais, pela via da intervenção, consentimento ou conciliação.

De Estado provedor a Estado regulador (pelo modo enxuto de regulação): expressão indefinida no que tange a direitos sociais já conquistados, pela estratégia da descentralização preanunciada na fala de Bresser-Pereira (1995:3), onde na introdução do plano de reforma do Estado, ao tratar da transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado pontua que:

[...] salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de 'publicização'.

O que se percebe do marco de um neoliberalismo tardio no Brasil, o Projeto Piloto da Reforma do Estado (MARE), é a diluição do que se caracterizava como disperso, com o intuito de atender a interesses de políticas econômicas. Passamos de um Estado centralizador, interventor, a um Estado descentralizador, de estratégia institucional, para legitimar a regulação mínima de políticas sociais, perdendo o que de bom se pode conquistar de um capitalismo moderno.

A crise do keynesianismo, para Dupas (2001:225),

[...] é na verdade, a crise de administração de demanda: quando há sinais de insuficiência de capital, políticas voltadas à eliminação do hiato entre produção corrente e produção potencial não mais fornecem solução. [...] Surgiram, então, tentativas de substituir políticas de demanda por outras de oferta. A redistribuição da renda a favor dos lucros apareceu, então, como um custo que a sociedade deveria suportar para obter taxas de investimento mais altas.

Esta faceta de redefinição do Estado tem um papel cruel para os países da América do Sul, pela fragilidade econômica que possuem, favorecendo a manipulação externa por países doadores de políticas econômicas e políticas sociais, àquelas sujeitas.

É nesse processo aclarado de indefinição do papel do Estado ou mesmo da definição velada de sua intencionalidade que uma parcela das políticas sociais — as que dizem respeito ao direito educacional — e as políticas educacionais redirecionam o papel da escola nos sistemas de ensino.

2 O Papel da Escola

Para falar sobre o contexto escolar, no que se refere à definição de sua identidade, é necessário situarmos o atual momento histórico e conceitual, para buscar alguns desvelamentos sobre sua manifestação.

Do moderno ao pós-moderno, supõe-se um movimento histórico, da fragmentação pela via da especialização, à homogeneização pela via da valorização das diferenças — enquanto defesa da pós-modernidade, essas características mostram-nos somente sua superfície. Esse movimento não

representa uma ruptura, pois não rompe com a lógica do capital, que favorece a interesses economicistas.

Habermas, citado por Anderson (1999:46), ao tratar sobre o inconcluso projeto da modernidade, diz ser um amálgama contraditório de dois princípios opostos: especialização e popularização.

O pós-moderno surge anunciando a morte da grande narrativa, como direitos universais defendidos pela própria burguesia, a partir dos anos de 1970, quando o comunismo, uma alternativa ao capitalismo (ou um “concorrente” dele), enfraquece.

O uso da expressão pós-moderno surge para designar um estilo “pós-moderno”, no mundo das artes. A noção de pós-moderno, antes circunstancial pelo seu uso de sentidos diversos, segundo Anderson (1999:20), só ganhou difusão mais ampla a partir da década de 1970, compondo-se como características de um período, deixando de ser somente uma tendência artística.

Anos 1970: época marcada por crises no comunismo, crise no petróleo; portanto, crises econômicas, bem como ideológicas. Para Hobsbawm (2000:10), a escolha de uma data específica não passa de uma convenção, e não é algo por que os historiadores estejam dispostos a brigar. Há apenas um indício claro do término do *Século Breve*: sabemos que, desde 1973, a economia mundial entrou em nova fase.

Hobsbawm identifica o colapso da União Soviética coincidindo com uma série crise de depressão na economia dos países ocidentais. Não que outras crises não tenham surgido, pois a economia sofre oscilações relativamente pequenas, ao passo que de 1970 para cá, presenciamos um período de fortes crises.

No entanto, Hobsbawm (2000:69), ao ser indagado sobre finalização de um processo globalizante, responde que não acredita que chegamos ao fim de um

processo e que o resultado esteja posto, pois não se encontra encerrado, mas em mudança.

Estar numa nova fase não significa a conclusão de um processo. A pós-modernidade, então não deve ser entendida como a superação da modernidade.

Tem-se, então, com a expressão pós-modernidade, uma dispersão da modernidade, não o seu fim; presencia-se uma crise persistente num período duradouro, apresentando-se com uma **base material**: a globalização econômica, que é a superação do local, na conquista de novos espaços a serem explorados; uma **base ideológica**: o neoliberalismo, calcado na lógica de mercado, defendendo um estado mínimo em detrimento de um estado benfeitor, e uma **base política**: a planetarização, difusão de estilos de administração gerencial com foco nos resultados, respaldada na base ideológica, manifesta-se pela desconstrução dos Estados nacionais periféricos, pela demonstração de sua incompetência, numa intervenção que os sujeita aos países centrais. Esses aspectos se entrelaçam, gerando um contexto de fortes influências para as políticas educacionais — considerando que um projeto de escola não se dissocia de um projeto de nação.

Vieira (2001:22), ao analisar o Estado e as políticas sociais, identifica a dissociação de política social de política econômica, considerando esta dicotomia sustentável somente do ponto de vista didático, porque não existe nada mais econômico que o social e nada mais social do que o econômico. Rosar (2001:62)¹⁹ refere que o Estado assume um papel mais tecnocrático, afastando-se das responsabilidades sociais consideradas não rentáveis.

O Estado de Bem-Estar Social, uma criação do capitalismo, como nos lembra Vieira, foi necessário para sua manutenção em determinado momento — mesmo este perfil de Estado, manifestado com pouca expressão no Brasil, bem como nos demais países da América do Sul.

A expressão de um neoliberalismo tardio no Brasil é apontada por Vieira com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, elaborado pelo então ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (extinto MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Esse documento aponta a necessidade de redefinição do papel do Estado, pondo em cheque as políticas sociais, que lhe davam, até então, o sentido de seu papel. Castanho (2001:24)²⁰ nos diz “[...] *que o Estado nacional se encontra em crise de identidade, o que condiz mais com a retórica oficial, que propõe sua redefinição*”.

Considerar, porém, o momento atual²¹ como um processo de diluição do Estado nacional ainda é tratar superficialmente, pois um movimento contrário se estabelece, e se presencia um Estado mínimo para benefícios sociais e um Estado interventor para a concretização de interesses de corporações internacionais.

Para Hobsbawm (2000:89), “[...] *houve um momento em que parecia que os Estados poderiam ser seriamente debilitados ou mesmo eliminados por serem obstáculos para a economia transnacional*”. Portanto, não se considera que os Estados nacionais estejam falidos, pois os Estados centrais têm um forte papel de executar uma política protecionista, e os Estados periféricos tornam-se necessários para a economia enquanto mediadores de interesses de organismos intervencionistas.

[...] o argumento de que os recursos são distribuídos de uma maneira ótima pelo máximo crescimento capitalista nunca foram convincentes. Mesmo Adam Smith acreditava que havia coisas que o mercado não poderia ou não deveria regular. Assim, os governos que adotam a ideologia neoliberal não estão dizendo o mesmo que aqueles, nos quais me incluo, que reconhecem a irreversibilidade da globalização. Há muitos outros modos pelos quais pode

¹⁹ In: LOMBARDI, J. C. (Org.). Globalização, pós-modernidade e educação – história, filosofia e temas transversais.

²⁰ Id., *ibid.*

²¹ Final do século XX a começo do século XXI.

avançar a globalização; não é preciso que ela se restrinja à eliminação dos obstáculos aos lucros (p. 79).

Para Hobsbawm, uma evolução equilibrada, numa análise histórica, não se respaldou na liberdade de comércio, mas sim do protecionismo, a exemplo dos países de maior poder econômico que insistiram em proteger suas indústrias, até que elas tivessem condições de competir economicamente.

Esse perfil de Estado mediador de interesses hegemônicos é expresso num movimento no eixo centralismo–descentralismo, que podemos identificar como um *recentralismo moderno*.

Casassus (citado por BORGES, 2002:47),

lembra as recomendações do Fundo Monetário Internacional, que, ao renegociar as dívidas dos países, sugere a diminuição dos gastos públicos, para tanto motivando tais países já endividados, sem distinção ideológica, a levarem adiante processos de descentralização educativa.

Neste contexto, Borges aponta que a descentralização, por sua lógica e seu significado, conduz à individualização e à privatização. Descentralização essa manifesta pela desconcentração, que traz um movimento diretivo de cima para baixo, e não como conquista de espaços de decisão.

A desconcentração está mais próxima ao centralismo, pois traz a idéia da divisão, fragmentação para o exercício de melhor regulação.

Essa lógica de descentralização é reflexo de um novo modelo administrativo, a administração gerencial, que difere da administração burocrática no que se refere ao alcance de objetivos, enfatizando o controle dos resultados,

defendendo uma autonomia processual, segundo Moraes (2002:19)²². Nessa lógica, uma proposta de reforma do Estado está longe de desorganização ou não-clareza de sua intencionalidade, mas são formas

[...] por intermédio das quais suas agências são supostamente ‘profissionalizadas’ e ‘despolitizadas’ por meio de um enfoque ‘gerencial’, voltado para o ‘cliente’, para os ‘resultados’, para a ‘qualidade do output’ e não para a fidelidade a normas.

O curioso, lembra-nos Moraes, é que não se trata apenas de uma reforma administrativa, mas de um novo modelo civilizatório, já que idéias centrais e novos modelos de políticas precisam “encarnar” em agências do Estado. Poderíamos chamar, talvez, de uma nova cultura organizacional.

A escola é determinada por esse movimento histórico, porque reflete as contradições dos dispositivos políticos desencadeados pelas atuações governamentais, e estas, determinadas, quando não “amarradas”, pelo contexto normativo legal condicionado por corporações internacionais.

A partir da década de 1960, o sistema escolar se expande, o efeito “entusiasmo pela educação” traz o tema escolarização a uma pauta internacional — o que alguns autores denominam, como lembra Braslavsky e Gvirtz (2000:42), de internacionalização da educação —; a escola passa a ser uma instituição conhecida por todos, num cenário de expansão para toda a América Latina, com características semelhantes.

Mas, à medida que a escola se expande, como consequência de implementações políticas, os recursos encolhem, não acompanhando a real necessidade; o dualismo se intensifica, dissociando-se o político do econômico, esvaziando a declaração de universalização de direitos. O reconhecimento da

²² In: Revista de Ciência da Educação/Campinas CEDES. Vol. 23 n. 80, set/ 2002.

necessária unidade do político, ação intencional voltada para a pólis, para o bem comum, com a consistência de condições para tal, é questão *sine qua non*.

Braslavsky e Gvirtz (p. 49) afirmam que

[...] muitos pedagogos e quadros médios da gestão educativa hoje resistem a introduzir a perspectiva econômica e financeira na elaboração de suas propostas, o certo é que a agenda das políticas educativas latino-americana dos anos 90 a incorpora decididamente.

Outra leitura pode ser feita, ao considerarmos que a resistência refere-se à lógica economicista de contenção para políticas sociais, como um processo de desresponsabilização estatal, focalizando o local como o responsável coletivo pelos resultados apresentados, sem considerar a falta de condições para a concretização de um projeto educativo. Há resistência, sim, à visão economicista e não à necessária unidade política e econômica.

A escola, ao se expandir, absorve as diferenças sociais, constituídas numa sociedade de classes, diferenças antes excluídas desde seu acesso à escolarização, agora excluídas no processo de poucos recursos no contexto da escolarização. De uma exclusão do processo de escolarização à participação num processo de escolarização excludente.

Nesta última década - anos 1990 -, de maneira mais intensa, assistimos a dispositivos legais que conduzem os sistemas educativos à definição de sua identidade pela via da elaboração de seu projeto pedagógico.

Vale lembrar que a expressão “político”, do projeto pedagógico, foi excluída do contexto normativo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), embora se mantenha na literatura e por algumas unidades escolares, talvez como resistência. Não podemos desconsiderar que a

linguagem, idéias e valores exercem certo grau de direcionamento; segundo Moraes (2002:14)²³ “[...] dizer que algo é apenas ‘discurso’ ou ‘mero reflexo’ pode ser perigoso, porque arrisca ignorar que enunciados são armas”.

A elaboração do projeto pedagógico da escola atenderia, então, à política da identidade, considerando o atendimento às diferenças regionais e locais, ou seja, seria a focalização na escola.

Ao voltarmos o olhar para os dispositivos no nível macro, identificamos um caminho normativo conflituoso, como a elaboração dos PCN para o ensino fundamental elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura, anterior à elaboração da LDB (1996), bem como a elaboração das DCN para o ensino fundamental (1998), elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que, supõe-se, deveria dar o “norte” para a elaboração dos PCN (1997). Como se isto não bastasse, presencia-se, no contexto desses documentos, PCN e DCN, omissões e desentendimentos entre o MEC e CNE, como aponta Bonamino e Martinez (2002:376)²⁴, já que expressões tratadas num contexto são omitidas em outro, como temas transversais (PCN) para vida cidadã (DCN), e um documento (DCN) desobriga a adoção do outro (PCN). Observamos, então, ausência de colaboração e falta de diálogo por duas instâncias responsáveis pela implementação da reforma curricular nos sistemas educativos. Num contexto desagregador como este, a escola é “orientada” a construir sua identidade, a rever sua função social, a ser competente, sem que se considerem as condições para tal.

O contexto escolar, fruto desta contradição, apresenta-se como partícipe de uma estrutura excludente, pois o Estado, esvaziado de seu sentido²⁵,

²³ In: Revista de Ciência da Educação / Campinas CEDES. Vol. 23 n. 80, set/ 2002.

²⁴ Id., ibid.

²⁵ Ao reportar para o ‘sentido’ do Estado, toma-se como ponto de partida A Teoria Geral Moderna, que reconhece que seu sentido se constitui, sobretudo do Direito Público e se expande para o Direito Administrativo, Direito Internacional (Público e Privado) etc., como desenvolvimento da idéia da sociedade política que se constitui principalmente com a institucionalização do poder – Estado na Antiguidade Clássica – o poder que era manifestadamente personalizado

passa a reforçar a diferenciação pela focalização na escola, gerando a desagregação.

O que se perde por ver o mundo plural? Segundo Wood (2003:221), não se permite a visão do todo, pela ênfase na “*política da identidade*”, pois se dá relevo às diferenças de cor, religião, sexo, sem analisar as diferenças de classe, que, na sociedade capitalista, são geradas anteriormente à escolarização.

O velho conceito liberal de igualdade política, legal e formal, ou uma noção do que se convencionou chamar de “igualdade de oportunidades”, capaz de acomodar as desigualdades de classe, não apresentou desafio fundamental ao sistema de relações de classe. Num modelo atualizado, a agenda se renova, com a expressão “oportunidades equivalentes”, com a defesa de que, segundo Braslavky e Gvirtz (2000:48), “[...] *levam a processos diferentes em instituições também diferentes.*”.

As autoras, ao tratar dessa nova agenda, apresentam a mudança na regulação do Estado, antes centrada nos processos; agora, uma regulação centrada nos resultados.

A focalização das diferenças para o local traz uma lógica perversa de fragmentação, um discurso esvaziado pela garantia de direitos localizados, tais como direitos de pequenos grupos, pois gera uma emancipação limitada, anulando o espaço para uma ampla luta política, não esbarrando na diferenciação proveniente do sistema de classe. É como, num problema, atacar a manifestação em detrimento de suas causas. Como garantir direitos específicos, sem a garantia de direitos universais? Como garantir oportunidades equivalentes, sem igualdade de condições?

(FILOMENO, 1997). O sentido que aqui se vale do Estado enquanto meio para o fim – bem comum. No entanto, um meio que não deveria prescindir da referenciação do bem comum, embora possa apresentar-se com facetas de controle, dominação, libertação, domesticação, democratização, potencialização etc.: faces de exercícios governamentais, portanto, uma esfera de correlação de forças em que ora empodera, ora domina.

Ao se tolerar a focalização, como resultado do esvaziamento do Estado, pela responsabilização local, estaríamos em defesa de políticas compensatórias, ou seja, pela implementação de mecanismos compensatórios, temporários. Precisa-se de uma política ativa, cujas causas, pela identificação do problema, sejam levantadas, para que ações conscientes sejam implementadas, de maneira duradoura.

Para além do certo e do errado, nem buscando ser otimista ou pessimista, como efeito de uma posição extremista, mas pela tomada de uma posição que busque o desvelar das políticas desencadeadas, identificando sua lógica, tanto para a autoconsciência como para a consciência coletiva, torna-se essencial a atuação num espaço de profunda contradição: a escola.

O imobilismo tanto quanto a subordinação deliberada, por se considerar impotente, diante deste quadro, devem ser rejeitados. Pois a recuperação do local passa pela valorização do local de trabalho, como um processo rico de relações. Deve-se considerar a valorização do local de trabalho como garantia de direitos universais. A base geográfica dessa construção será o lugar, considerado como um espaço de exercício da existência plena. Essas relações oportunizam novas racionalidades e contra-racionalidades, ou seja, é a resistência a um pensamento hegemônico e (ou) irracionalidades.

Os conflitos existentes nos possibilitam uma nova consciência, pois o momento histórico é exigente de uma mais elaborada interpretação. O momento não é para nostalgias românticas, o desejo do retorno, mas para a proposição, a definição esclarecida de intencionalidade e o exercício de uma nova política, para garantir, não de maneira compensatória, o direito a um bem universal: o saber produzido historicamente pelas gerações passadas, como suporte para a produção de novos saberes, que é a função social da escola — a efetiva socialização do saber, sua real identidade.

O próximo capítulo, sob o foco da gestão escolar, inicia uma análise sobre o espaço escolar – se instituição ou organização, introduzindo a apresentação do movimento histórico da teoria geral da administração para a identificação do planejamento nas diferentes abordagens administrativas que influenciaram e (ou) influenciam o campo educacional.

CAPÍTULO III

FOCALIZAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR

A expressão da real identidade da escola nos remete a indagações: como conceituá-la, como instituição e (ou) organização?

Se instituição, então a escola é definida como um conjunto de normas controladas por um sistema de valores e, como uma instituição, tem caráter interpretativo, pois se reconhecem no espaço escolar valores instituídos, como a definição de papéis (alunos e professores), o valor às áreas do conhecimento, os meios de aprendizagem (planejamento, conteúdo, recursos, avaliação) e outros.

Sua origem etimológica tem referência no século XIII, com o termo *instituir*, no sentido de *estabelecer, decidir* (do latim *instituere*); com o nome de instituto, aparece novamente, no século XV, significando coisa estabelecida; no século XVII, como regra de uma ordem religiosa; em 1749, *instituto de sabedoria*, do latim *institutum*, “aquilo que está estabelecido”. A palavra passa a se ligar “àquilo que instrui” e, no final do século XVIII, é o termo oficial dos mestres-escolas, do latim *institutor, que estabelece, que ensina*.²⁶

No entanto, a escola não é somente isso, pois ela é estruturalmente reconhecida no sentido de ser identificada também como uma organização, pois em sua especificidade ela apresenta uma combinação intencional de pessoas, tarefas e finalidades que delineiam ou deveriam delinear a administração em seu espaço.

²⁶ DAUZAT, J.; DUBOIS, J.; MITTERRAND, H. *Nouveau dictionnaire étymologique et historique*. Paris: Libraire Larousse, 1971. p. 393.

A escola como instituição é composta de valores, por se tratar de atividade humana e não mera produção industrial, bem como apresenta uma especificidade organizacional. No Dicionário Houaiss²⁷, estes conceitos — instituição e organização — se equiparam. Na busca por instituição, vê-se uma das definições: “*instituição é uma estrutura material e humana que serve à realização de ações de interesse social ou coletivo; organização, estabelecimento*”.

A combinação desses conceitos pode gerar polêmica entre os profissionais da educação. No entanto, não se podem fechar os olhos para a dinâmica social que requer, numa interpretação da realidade, o seu desvelamento. A polêmica se refere à associação da teoria das organizações, em primeiro lugar, a um caráter simplista, apresentado pela maioria dos manuais de administração, que apresentam “soluções de bolso” para os problemas administrativos, os quais, ao serem “transplantados” para o espaço escolar ou qualquer outro, desconsideram a singularidade deste, não atentando para suas finalidades e contradições existentes. Um segundo aspecto diz respeito à visão mecânica, também associada a uma visão ingênua, em que bastaria conhecer a realidade para definir a forma de atuar sobre ela.

No entanto, essas polêmicas não devem promover a omissão no reconhecimento da escola como organização, que tem sua especificidade de atividade, tempo, espaço, recursos, pessoas, como um campo de luta histórica, pelo direito a bens culturais, e tem finalidades específicas de valor-de-uso, que se distinguem da propriedade do capitalista, apontado por Marx (2002), no trato com o excedente, pois para o capitalista produz-se valor-de-uso apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca, ou seja, um produto destinado à venda. E, neste ponto, a produção na escola se distingue, pois o produto não está para ser comercializado, servindo a outrem; antes, para

²⁷ <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=institui%E7%E3o&stype=k>> 4 estrutura material e humana que serve à realização de ações de interesse social ou coletivo; organização, estabelecimento. Acesso em: 22/06/ 2006.

produzir a ele mesmo, por meio de uma instituição organizativa ou por uma instituição com singularidade organizacional, a fim de produzir, autoproduzir, num ambiente educacional; enfim, usufruir um processo coletivo.

A frustração que sobressai é que, para o sistema educacional, este ideal apresenta uma distância considerável do real. Mas do ponto de vista positivo, a distância gera a insatisfação, que move o homem a mudanças, aperfeiçoamento, transformação; pelo lado negativo, a distância, “recheada” de intensas desigualdades e com “coberturas” de condições desiguais, “salpicadas” de deturpações de princípios, produz “dores-de-cabeça”.

Enquanto instituição organizativa, a escola deve ser administrável, pois possui fins educacionais, que devem ser definidos não só para os que dirigem, como também para todos que compõem a instância administrada.

A administração, em seu conceito mais básico²⁸, envolve a utilização racional de recursos para atingir determinados fins. Atingi-los ou não depende da eficiência da organização na obtenção e uso de seus recursos e no envolvimento de pessoas. O trabalho abarca a combinação e direção da utilização dos recursos necessários e envolvimento de pessoas para atingir objetivos específicos e (ou) finalidades de uma instituição.

O campo da administração comporta polêmicas quanto ao questionamento na área educacional, já que se tem buscado em uma teoria educacional específica, ao se considerar que a teoria geral da administração impõe-se à teoria da administração da educação. Dinair Leal da Hora (2002:47), ao situar as limitações da administração escolar, no cenário do sistema capitalista, fala sobre a necessidade de uma teoria da administração escolar, com função crítica,

²⁸ Ver Chiavenato (1982); Hampton (1983); Paro (1990 e 2003), entre outros.

...] submetida à condição de ciência aplicada, que exigem dos administradores educacionais urgência no sentido de promover a retomada crítica de suas bases para (re)descobrir a parcialidade de suas práticas, sentir-se historicamente situada e, de posse dessa consciência, inserir-se na totalidade e na concreticidade e poder assim desenvolver sua função crítica de desvelamento do discurso ideológico e passar do nível de controle e conformismo, alcançando a marca desejável de libertadora.

Para assumir sua função crítica, a teoria da administração escolar deve atentar para alguns pressupostos indispensáveis: inicialmente, a retomada da **especificidade da administração**, vinculada à natureza da educação, uma vez que o evidenciamento de sua ação política, que envolve a totalidade das relações sociais, é compreendida dialeticamente. [grifo nosso]

Ao apontar a necessidade, a autora se refere à especificidade da administração educacional. No entanto, o reconhecimento da especificidade não exclui a totalidade de relações e possibilidades teóricas da administração geral.

Um princípio neste trabalho é que a delimitação de um campo de estudo não exclui contribuições de outros campos e áreas, principalmente da teoria geral da administração, uma vez que a necessidade não é a exclusão ou o isolamento, mas ressaltar os fins e a especificidade do campo de estudo em questão.

Torna-se uma distração brigar pelo uso de determinadas ferramentas ou expressões sem trazer a relevo aonde se quer chegar. Assim, partir da rejeição simplesmente pela origem de determinados procedimentos pode produzir paralisia ou imobilismo pelo criticismo, sem considerar que esses meios, com intenções peculiares, podem chegar a fins diferenciados.

No campo de estudo da administração educacional, é importante que se compreenda a dimensão política, porquanto comporta a intencionalidade da ação.

Buscando não dispersar, vale ressaltar que, neste momento, a proposta é discorrer sobre o foco na gestão escolar que o sistema público testemunha, para compreender o papel do planejamento educacional. Para tanto, é valioso

relembrar os grandes blocos teóricos da administração geral, em cuja fonte de dados se respaldam autores como Motta (1981), Chiavenato (1982), Hampton (1983), Sander (1995), Bresser-Pereira (2003) e Heloani (2004).

1 O Planejamento nas Teorias de Administração: da Clássica à Neoclássica

No movimento pela linha do tempo, da administração clássica à neoclássica, é possível reconhecer a influência direta que a administração escolar recebeu e recebe da Teoria Geral da Administração, revelando a influência do sistema capitalista na estruturação escolar. Isso não poderia ser diferente, haja vista que a escola que se conhece hoje nasceu desse percurso.

A escola clássica, de acordo com Sander, compõe-se de três movimentos iniciais, no princípio do século XX: a administração científica, nos Estados Unidos; a administração geral, na França, e a administração burocrática, na Alemanha, inserida num movimento muito mais abrangente, que inspira a consolidação da Revolução Industrial, em seu segundo período.

A administração científica, nos Estados Unidos, tem Frederick W. Taylor (1856–1915)²⁹ como idealizador. Nas coletas de dados, enquanto observava operários executarem suas várias atividades, buscava descobrir uma

²⁹ Taylor era engenheiro e sua primeira atividade profissional foi a de mestre, em uma fábrica. Era um técnico e desde que atingira a posição de mecânico-chefe de Midvale Still, em 1884, passara a se ocupar cada vez mais com experiências destinadas a aumentar a eficiência do trabalho (Motta, 1981:4). De perfil altamente metódico, separava o seu mundo nas suas partes mais diminutas. Ao jogar croqué, preocupava os companheiros por planejar minuciosamente os ângulos de suas tacadas. Quando caminhava, contava o número dos passos, para descobrir qual seria o melhor modo de andar. Nervoso, alto, embora não fumasse ou bebesse, nem mesmo café ou chá, toda a sua vida sofreu de insônias e pesadelos e, temendo deitar-se, apenas conseguia adormecer, sentado na cama ou na cadeira. Não podia suportar ver um torno

base científica ou objetiva para conceber e executar trabalhos. Por causa da formação americana e de suas atividades como consultor técnico, Taylor interessava-se mais pelos métodos e sistemas de racionalização do trabalho.

Segundo Heloani (2004), o sistema taylorista tinha muito da “*visão científica*” bastante ingênua do começo do século XX, reflexo de idéias positivistas — que considera a desordem social produto da ignorância, e a ordem, resultante da subordinação da prática à teoria, portanto, somente a ciência seria capaz de iluminar o espírito humano.

Taylor tem sua preocupação voltada para a organização científica do trabalho, utilizando-se de “instrumentos científicos”, o cronômetro e a prancheta, com os quais registrava e analisava tempos e movimentos dos operários.

O sistema taylorista, com ênfase nas tarefas, demonstrou um grande *insight*, segundo Heloani³⁰, ao entender que o trabalhador comum, embora obedecendo à direção dos *managers*, também deveria ser estimulado a “pensar” (um pensar operacional), contanto que esse pensamento beneficiasse o capital, e, mesmo assim, ao pensar a respeito de algum aperfeiçoamento, deveria informar ao administrador, para então, após uma análise minuciosa, determinar o valor para um novo processo padronizado. Para Chiavenato (1982), Taylor procurou tirar do operário o direito de escolher a sua maneira pessoal de executar a tarefa — no que foi bem sucedido — para impor-lhe um método planejado e estudado por um profissional especializado no planejamento das tarefas.

O planejamento para esse sistema buscava substituir, no trabalho, o critério individual do operário, a improvisação e a atuação empírico-prática, pelos métodos baseados em procedimentos científicos. Substituir a improvisação pela ciência, por meio do planejamento do método: planejar tarefas.

ou um homem inativos. Ele nunca perdia tempo e queria ter certeza de que isso não acontecia com ninguém (HAMPTON, 1983:10).

³⁰ Idem.

Mas não foi esse pensamento de caráter indutivo que teve maior expressão na administração pública na América Latina, senão o centralismo de caráter normativo e seu pensamento dedutivo. Esse fato, conforme Sander, explica por que princípios e técnicas de organização e administração pragmática de origem americana não encontraram, durante muito tempo, terreno propício na América Latina.

Fayol³¹, com a **administração geral** ou **administração clássica**, substituiu a abordagem analítica e concreta de Taylor por uma abordagem sintética, global e universal. Foi sua intenção identificar e compartilhar as chaves da administração eficaz da organização como um todo, pois via a organização como um corpo, o corpo empresarial.

Fayol propôs-se a escrever sobre a função administrativa e o fez diferenciando-a de todas as outras funções, pois concebia esse “corpo organizacional” composto por seis funções: técnica (produção), comercial (compra, venda e troca), financeira (procurar e aplicar o capital), segurança (proteção da propriedade e das pessoas), contábil (inclusive estatística) e administrativa (planejamento, organização, comando, coordenação e controle) (HAMPTON, 1983).

Essa clássica divisão das funções distingue o papel do administrador do papel da organização como um todo. Eis aí a herança da distinção ainda presente na escola, do que seja **parte administrativa** e **parte pedagógica**, que usual e formalmente se testemunha nas literaturas e discursos nos sistemas de ensino. No entanto, as funções administrativas englobam os elementos da administração;

³¹ Henri Fayol nasceu em 1841, em Constantinopla (atual Istambul), na Turquia. Aos dezessete anos, foi para a França, onde concluiu o curso de engenheiro de minas. Preocupou-se muito em estabelecer princípios da boa administração, mais do que propriamente faria um técnico; não se preocupou em ouvir nem observar os trabalhadores, mas ficava só na mesa de trabalho, tentando colocar suas idéias sobre as funções gerais da administração.

são funções do administrador: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, e elas não se dissociam do papel da organização.

Esta herança certamente é um entrave que obscurece o entendimento da escola, e mesmo de um sistema de ensino, na distinção da função administrativa das demais atividades da escola, como se fosse possível compartimentalizar as atividades, considerando-as um ajuntamento e não um todo que, em si só, tem relevância por estar a serviço de um projeto de educação. Administrar a escola é função pedagógica, pois a esta lhe cabem os fins. Pode-se perguntar: estabelecer parâmetros organizacionais, planejar, acompanhar o pessoal de apoio ou auxiliares administrativos é parte administrativa ou parte pedagógica? Costuma-se considerar que parte pedagógica se refere à tomada de decisões diretamente relacionadas ao aluno e professor, no entanto, as demais atuações existem na unidade escolar e em outras instâncias, visando o sucesso da interação aluno e professor.

Para Fayol, toda boa administração é sinônimo de previsão ou planejamento, organização, mando, coordenação e fiscalização. Para Taylor, o planejamento tinha a função de controle das atividades pela melhor maneira, definida pelo administrador, para o melhor tempo, atingindo o máximo em eficiência. Fayol, convencido da necessidade de organizar o pessoal dos grandes conglomerados, defende um ensino administrativo, que traz princípios da boa administração, reconhecendo que todos os agentes de uma empresa participam, em diferentes graus, dos processos administrativos; assim, numa divisão do trabalho, o planejamento atua como “manejo dos homens”, para atender à unidade de comando.

O planejamento tem um enfoque eminentemente prescritivo e normativo, já que a preocupação com as regras do jogo é fundamental. Taylor formaliza a dicotomia entre o pensar e o fazer. Fayol, com uma ênfase maior no planejamento, entende-o como normativo num processo dedutivo.

Heloani aponta José Querino Ribeiro (1938), no campo da administração das escolas públicas, no Brasil, como o difusor da concepção fayolista (conjunto de funções), ao eleger atividades específicas do administrador escolar: o planejamento, a organização, a assistência à execução ou gerência, a avaliação de resultados e a prestação de contas ou relatórios. Lourenço Filho (1968) também difunde as idéias fayolistas, com semelhante convicção, ao reconhecer que as funções capitais de planejar e programar, coordenar e dirigir, verificar e controlar aplicam-se nos mais variados níveis, escalas e formas administrativas.

De acordo com Sander, tem-se a **administração burocrática** também como componente da escola clássica de administração, embora outros autores considerem a administração burocrática como uma ponte entre as teorias clássicas e as mais atuais³². Motta separa as teorias administrativas em enfoques: prescritivos (taylorista, fayolista³³ e humanista³⁴); explicativos (behaviorista³⁵, estruturalismo³⁶ e sistemas abertos³⁷); e prescritivo-explicativos (desenvolvimento

³² Ver Nuria Borrell Felip (1989).

³³ O Homem Econômico – a composição taylorista-fayolista resume-se, segundo Motta, na figura do *homo economicus*, utilizada por economistas clássicos, mas que reflete o teor da administração científica e clássica, por sua natureza eminentemente econômica, que então sobrepõe os valores de ordem econômica aos demais.

³⁴ O Homem Social – na abordagem das relações humanas, Elton Mayo faz a crítica ao Homem Econômico, deslocando o foco de interesse da administração da organização formal para os grupos informais e suas inter-relações, bem como dos incentivos monetários para os psicossociais.

³⁵ O Homem Administrativo – a abordagem behaviorista dá ênfase à aceitação de normas e ordens pelas pessoas, ao tratar de autoridade, a qual é encarada como fenômeno psicológico. A administração é, principalmente, um processo de criação de oportunidades, de realização de potenciais, de remoção de obstáculos e de encorajamento ao crescimento. Seu maior expoente é Herbert Simon.

³⁶ O Homem Organizacional – a abordagem estruturalista envolve um método analítico comparativo que tem como referência uma totalidade; tem importância o relacionamento das partes na constituição do todo, implicando em totalidade e interdependência. Esta abordagem comporta, segundo Motta (p. 55), quatro grandes grupos: estruturalismo abstrato – Lévi-Strauss; estruturalismo concreto – Radcliffe-Brown e Gurvitch; estruturalismo fenomenológico – Max Weber; e estruturalismo dialético – Karl Marx.

³⁷ O Homem Funcional – para a abordagem sistêmica, a organização é vista em termos de comportamentos inter-relacionados, em que intervêm variáveis que compõem o contexto em que estão inseridos. A organização precisa levar em conta tanto as importações que o subsistema social faz do ambiente, isto é, valores e aspirações, como também as que faz o subsistema técnico, ou seja, matérias-primas, equipamentos etc. Neste enfoque, tem-se a demonstração gráfica que usualmente testemunhamos em livros que abordam o sistema

organizacional)³⁸. Identifica a administração burocrática de Weber como estruturalismo fenomenológico³⁹, num segundo grupo.

Max Weber⁴⁰, sociólogo alemão considerado o fundador da Teoria da Burocracia, apresenta uma notável contribuição ao estudo da organização. Segundo Motta (1981), a preocupação central da obra desse pioneiro da teoria das organizações parece ser a racionalidade, entendida em termos de equação dinâmica entre meios e fins. Nessa linha, o formalismo, a impessoalidade, bem como o caráter profissional de sua administração seriam manifestações de sua racionalidade.

A fascinação de Weber pela racionalidade, conforme Felip (1989:26), encaixava no modelo de resolução de problemas dos administradores; seu aporte racional-legal contava com o apoio dos valores (positivistas) dominantes da época. A burocracia é uma teoria especialmente aplicável nas grandes organizações, que reduz ao mínimo as frustrações e a irracionalidade, mesmo porque já se reconheceram os perigos de um sistema organizacional sem controle.

As vantagens da burocracia, citadas por Felip (id.), são: precisão, rapidez, falta de ambigüidade, especialização, continuidade, descrição, unidade, estreita subordinação e disciplina, redução dos contrastes e outras.

Essas palavras têm adquirido sentido fundamental na vida das pessoas; sentido de valor positivo para alguns e plenamente negativo para outros. No

escolar, representada pelos termos *input* (entrada), *output* (saída), processo, produto, *feedback* (realimentação).

³⁸ Subárea da teoria das organizações que procura estudar a operacionalização de seus conceitos.

³⁹ Estrutura é um conjunto que tem um sentido e que oferece, pois, à análise intelectual, um ponto de apoio, mas que, ao mesmo tempo, não é uma idéia, porque se constitui, se altera ou se organiza frente a nós como um espetáculo. Para Weber, nenhum sistema conceitual pode reproduzir integralmente o real (MOTTA, 1981:55).

⁴⁰ Weber (1864-1920) deixou inúmeros escritos esparsos que, organizados por sua viúva e por outros cientistas sociais, têm exercido enorme influência no desenvolvimento das ciências sociais e, em particular, da teoria das organizações (MOTTA, 1981:57).

entanto, o que cabe reconhecer é que faz parte dos ideais da maioria das organizações, especificamente de organizações escolares.

O planejamento para uma administração burocrática, pelo seu caráter racional-legal, preocupa-se com o cumprimento das leis e das normas que regem o funcionamento da organização com a defesa de seus interesses como sistema, desconsiderando a individualidade. Motta destaca que, para Weber, o homem organizacional parece liberto por intermédio da ética protestante, a qual dá a racionalidade pela sua relação estreita com o espírito do capitalismo moderno, o individualismo; tal distanciamento aparente, no entanto, vem do fato de que a personalidade requerida é a corporativa.

Segundo Sander, a composição da escola clássica de administração foi explanada na abordagem de Taylor, Fayol e Weber. Para Motta, a **Teoria das Relações Humanas** compõe, com Taylor e Fayol, o grupo do enfoque prescritivo, que traz uma idéia simplista da natureza humana.

George Elton Mayo⁴¹, precursor da Teoria das Relações Humanas sob um enfoque quase terapêutico, com vista à integração dos interesses entre operários e dirigentes, contrapunha-se à escola clássica, que pensava na solução de conflitos em termos de força pelo controle econômico.

Mayo faz a seguinte afirmação, citada por Hampton (p. 15):

A Teoria Econômica, nos seus aspectos humanos, é totalmente inadequada. Na realidade ela é mesmo absurda. A humanidade não pode ser adequadamente descrita como sendo uma horda de indivíduos, motivados, cada um, por interesses egoístas.

⁴¹ Psicólogo industrial australiano que, por volta de 1920, foi lecionar na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos. Teve seus estudos patrocinados pela administração da Western Electric, em sua fábrica de equipamentos telefônicos de Hawthorne, como parte de uma ampla assessoria para ajudá-la a resolver seus problemas.

Não se podia ignorar o homem com quem se vai trabalhar na organização; para o psicólogo, os trabalhadores não reclamavam apenas de pernas e pés doloridos por ficarem dez horas a fio em pé, ao executarem seu trabalho, mas lastimavam-se também de males do espírito, depressões, pessimismo, perdiam a paciência com problemas aparentemente triviais, acabando por pedir demissão.

Com esta abordagem, o administrador eminentemente técnico e voltado para os aspectos lógicos da organização é alvo de críticas, passa a ceder lugar para o perfil de um administrador humanista e voltado para os aspectos psicológicos e sociológicos da organização. O incentivo salarial fundamentado na concepção de *homo economicus* cede espaço para o incentivo social e simbólico fundamentado no *homo social*.

Um dos estudos mais importantes da Teoria de Relações Humanas para a administração é o que diz respeito ao grupo informal, o qual emerge de uma organização quando as interações informais dos indivíduos começam a intensificar-se. Difundem-se conceitos de delegação de autoridade, autonomia do empregado, confiança e abertura, senso de pertencer, reconhecimento e segurança, dinâmica interpessoal; acentua-se a importância da liderança e colaboração grupal.

O planejamento é visto como manifestação grupal, pela distribuição do poder na organização. No entanto, a colaboração grupal não ocorre por acidente, ao contrário, deve ser planejada e desenvolvida. Se tal colaboração for alcançada, as relações no trabalho podem chegar a uma coesão que resiste aos efeitos do desmembramento de uma sociedade em adaptação⁴².

Como se percebe, essas idéias são muito familiares também no campo educacional. Não se pode negar que o movimento humanista, de maneira geral,

⁴² Uma das conclusões tiradas da pesquisa de Mayo, que constituem o centro da escola humanista, pontuadas por Motta (p. 26).

colaborou para quebrar o excessivo controle hierárquico e encorajar iniciativas, mesmo que limitadas, dos trabalhadores. Também não se pode ignorar seu papel de manipulação dissimulada dos indivíduos, pois, por meio de uma fachada democratizante, de equalização do poder, tem-se o controle do comportamento dos trabalhadores pela difusão de sentimentos de pertencimento: a prática do “participacionismo”.

Ao apresentar as abordagens administrativas através dos grandes precursores (Taylor, Fayol, Weber e Mayo), não é intenção, neste trabalho, cobrir todo o campo da teoria geral da administração, nem desconsiderar que outros nomes antecederam e sucederam aos aqui citados, senão reconhecer que a teoria geral da administração contemporânea avançou, mas não superou os princípios vistos até agora, identificados por Motta como prescritivos e explicativos.

A administração clássica, nome que nesta pesquisa identifica esses dois momentos, à administração neoclássica apresenta-se revestida de novas técnicas, procedimentos, tempos, instrumentos, estrutura, mas sob os mesmos princípios, que é produzir mais pelo menor custo. De uma base liberal para uma neoliberal, mas ainda sob a mesma lógica; o que muda é a estratégia.

Para Motta, no terceiro momento (o enfoque prescritivo-explicativo), tem-se aplicada a teoria das organizações, que é o conceito de desenvolvimento organizacional.

A idéia de modificar a realidade é muito antiga, mas é com a Teoria das Relações Humanas que se impulsiona tal ideal, reconhecendo-se o que parece ser incontestável: que estamos em plena era da mudança. O conceito de desenvolvimento organizacional busca combinar o estrutural com o comportamental. A mudança passa a ser sempre mais valorizada, a estabilidade passa a ser vista como suspeita, e procura-se imaginar novos tipos de estabilidade que atendam à necessidade de mudança.

A Escola do Desenvolvimento Organizacional, citada por Chiavenato (1982:17), volta-se para estratégias de mudança organizacional planejada, por meio de modelos de diagnósticos, intervenção envolvendo modificações estruturais ao lado de modificações comportamentais, para melhorar a eficiência e eficácia das empresas.

É a partir desse terceiro momento, da segunda metade do século XX, que emerge a **Teoria Neoclássica de Administração**, a que traz os princípios da Teoria Clássica com nova roupagem, a partir de um ecletismo que aproveita a contribuição de todas as demais teorias — ainda que não se trate de uma escola bem definida, pois apresenta um movimento relativamente heterogêneo, combinando mudança estrutural com mudança comportamental, num contexto de flexibilização, pela defesa da descentralização, com ênfase em aspectos práticos e busca de resultados concretos pela produção de resultados.

Essa escola, ainda difusa pelo seu ecletismo, mas clara de suas intencionalidades, com base na lógica da maior produção pelo menor lucro, apresenta estratégia administrativa bastante difundida e plenamente compatível com o pragmatismo e ideais democráticos: por meio da Administração por Objetivos (APO) ou Administração por Resultados. Entre seus autores, estão Peter F. Drucker, John W. Humble e George Odiorne.

Chiavenato (1982:214) apresenta um quadro comparativo da transição dos estilos administrativos:

Pré-APO	Pós-APO
<ul style="list-style-type: none"> • Administração do dia-a-dia • Visualização para dentro • Orientação para produtos • Orientação para a organização 	<ul style="list-style-type: none"> • Focalização no futuro • Visualização para fora • Orientação para pessoas • Orientação para o cliente

<ul style="list-style-type: none"> • Orientação para atividades • Administração da rotina • Ênfase no “como” • Ênfase no dinheiro, máquinas e materiais • Controle centralizado, tecnocrático, funcional • Estilo autoritário • Diretrizes e supervisão • Individualismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação para resultados • Criação de inovações • Ênfase no “para quê” • Ênfase em pessoas, mentalidades e tempo • Iniciativa descentralizada dos subordinados • Estilo participativo • Delegação de responsabilidade • Trabalho em equipe
--	---

Na Teoria Neoclássica de Administração, muda-se o foco (não se exclui) da eficiência para a eficácia, pois o processo fica condicionado aos resultados desejados. Na educação, há um exemplo típico: os Provões, que avaliam o perfil de saída do aluno da educação básica (SAEB⁴³) – cuja utilização tem sido de mera classificação de resultados⁴⁴, não se referindo à qualidade percebida pelos que compõem o processo, nem restabelecendo prioridades na correção de rumos.

⁴³ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

⁴⁴ Observe o comentário do secretário municipal da Educação, sobre o baixo resultado na avaliação de sistema realizada pelo MEC em 2005 (a 4ª série do ensino da Prefeitura de São Paulo entre as sete piores do Brasil), Alexandre Schneider, afirma não ter se surpreendido com os resultados. "Esperava por esse desempenho porque já tínhamos detectado problemas na rede. Ele é fruto de anos de gestão que confundia educação com ação social", afirma. "As escolas se tornaram pontos de distribuição de projetos sociais que vão desde uniforme até renda mínima e acabaram sobrecarregadas. O corpo docente deixou de ter como única obrigação o desenvolvimento do programa pedagógico, que deve ser o foco principal da educação." O secretário afirma que as escolas precisam voltar o foco para o ensino e conta que já há um grupo de estudos em parceria com a Secretaria de Gestão para resolver como ficará a distribuição dos projetos sociais e, assim, liberar diretores de escola dessas obrigações. Ele ressalta, no entanto, que todos os benefícios serão mantidos.
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1007200611.htm>

Almerindo Janela Afonso (1999:146), ao tratar do Estado-avaliador, identifica a ênfase nos resultados (produtos educacionais); a avaliação passa a ser uma estratégia significativa para controlar as despesas públicas:

Considerando esses vetores, torna-se agora mais evidente a razão pela qual, no período em análise, uma das mudanças importantes, tanto fora quanto dentro do contexto educacional, foi precisamente a ênfase genérica na avaliação *dos resultados* (e produtos), e a conseqüente desvalorização da avaliação *dos processos*, independentemente da natureza e dos fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas.

Afonso identifica, no Estado-avaliador, a mudança de estratégia de controle do processo para o controle de resultados, a qual provoca mudança na cultura do setor público e nas fronteiras e definição das atividades numa organização.

Peter Ferdinand Drucker⁴⁵ (1995:XIV), respondendo a uma questão, ao ser entrevistado sobre o papel dos administradores na sociedade pós-capitalista ensina que o gerente precisa “... *aprender a gerenciar em situações nas quais não tem autoridade de comando, nas quais você não é nem controlado nem está controlando*”. Defende a idéia da mudança na tomada de decisões focadas no futuro.

O planejamento nesta vertente deve responder à questão:

O que já aconteceu que irá fazer o futuro? As respostas definem o potencial de oportunidades para uma dada empresa ou indústria. A conversão deste potencial na realidade requer que se igualem as oportunidades às forças e competências da empresa (DRUCKER, 1995:20).

⁴⁵ Drucker (1909 – 2005) Jornalista e intelectual nascido em Viena (Áustria), fez doutorado em Direito Público e Internacional na Universidade de Frankfurt (Alemanha), e trabalhou como jornalista econômico antes de migrar para Londres, em 1933, fugindo do nazismo. Trabalhou como professor de Ciências Sociais e Administração na Universidade de Claremont Graduate, entre 1971 e 2003; é considerado por muitos o pai da moderna ciência da administração.

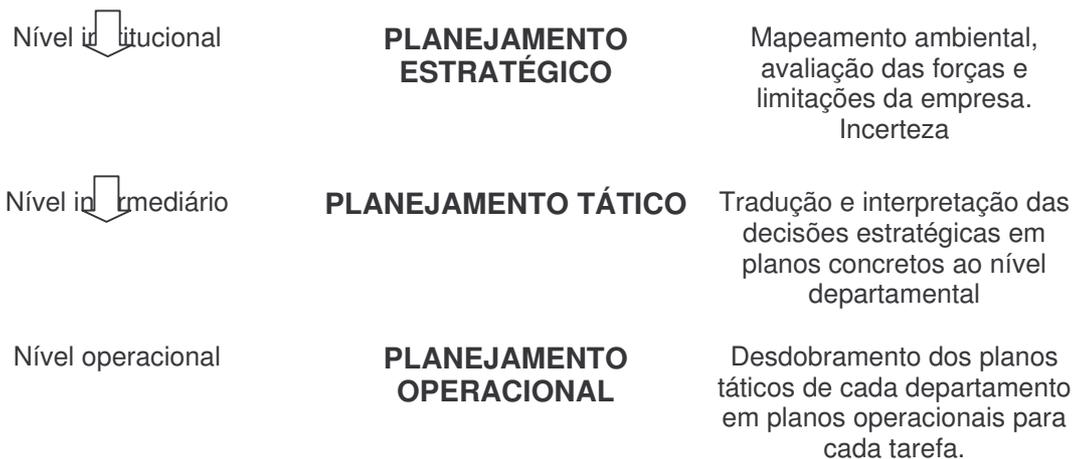
Dessas respostas, têm-se as competências essenciais como força de trabalho numa organização. Qualquer familiaridade no campo educacional não é mera coincidência! Assiste-se à modelagem do espaço público pelo padrão do privado, fazendo agentes públicos funcionar como se estivessem num mercado.

Ao tratar sobre o planejar para a incerteza, Drucker identifica que a incerteza (na economia, na sociedade, na política) ficou tão grande que se tornou inútil o tipo de planejamento ainda praticado pela maioria das empresas: previsão baseada em probabilidades.

Ainda as questões levantadas por Drucker, sobre o planejamento:

Em que esta empresa é boa? O que ela faz bem? Ou: que forças lhe dão uma vantagem competitiva? Aplicadas a quê? A análise de força também mostra onde é preciso melhorar ou aumentar as forças existentes e onde adquirir novas. Ela mostra tanto o que a empresa pode fazer como o que ela deveria fazer. A equiparação das forças de uma empresa às mudanças que já ocorreram produz um plano de ação, permitindo que ela transforme o inesperado em vantagem. A incerteza deixa de ser uma ameaça e se torna uma oportunidade (Ibid.:20).

Essas questões apontadas por Drucker dão a base para o planejamento estratégico, tático e operacional conceituadas graficamente por Chiavenato (p. 232):



O planejamento estratégico apresenta-se como uma reação às limitações do planejamento de base taylorista-fayolista (normativo tradicional). Sob um novo modelo administrativo, que Bresser-Pereira (1995:3) denomina de **Administração Gerencial**, ao se referir à crise do Estado brasileiro, ele apresenta o movimento histórico de administração pública, a qual passa por três formas de administração: Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial. Aponta-as como modelos básicos que sucedem no tempo, sem que nenhuma delas seja inteiramente abandonada.

Tal modelo apontado por Bresser-Pereira, de acordo com essa análise, diz respeito à necessidade de adaptação do capital à crise dos Estados Nacionais. Um novo modelo administrativo, o neoclássico, não abandona princípios da administração clássica, mas busca readaptar-se ao novo tempo, apontando falhas no papel do Estado provedor, o Welfare State. Utiliza-se de experiências da administração de empresas privadas — no caso brasileiro, assumido pelo Bresser-

Pereira, no Plano Diretor de Reforma do Estado, em 1995. Uma manifestação tardia do neoliberalismo, de acordo com Vieira, já comentada no início deste trabalho.

A Administração Pública Gerencial, comentada pelo então ministro do MARE,

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 anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho de Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (Plano Diretor, 1995:2)

Ao assumir o recém-criado ministério e ganhar status de ministro, Bresser-Pereira (2003) reconhece que tinha algumas poucas idéias da nova administração pública, pela leitura do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*, mas que precisava conhecer mais; para isto viajou para a Inglaterra logo no início do governo, para tomar conhecimento do que se havia desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto.

David Osborne e Ted Gaebler⁴⁶, citados por Afonso (1999:146), ao tratarem sobre a ênfase nos resultados no modelo administrativo gerencial, defendem que

O simples fato de as agências públicas terem que definir os resultados ou indicadores-alvo (benchmarks) que pretendem alcançar obriga-as a pensar nos seus próprios fins, os quais, freqüentemente, ou não são claros ou não estão bem definidos. Assim, acrescentam esses mesmos autores, os 'governos empreendedores' devem procurar mudar o sistema de recompensas, pondo a

⁴⁶ Autores do livro *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, considerado uma das obras mais influentes a favor de uma nova filosofia de administração pública nos Estados Unidos, no início dos anos 1990.

tônica nos resultados, porque ‘quando as instituições são financiadas de acordo com os resultados, elas tornam-se obsessivas em relação a seu desempenho’, e é isso que é necessário incentivar.

Da responsabilização pelos processos à responsabilização pelos resultados — é a tônica da nova estratégia administrativa, a qual Bresser-Pereira denomina de Administração Gerencial, que tem reflexos diretos no campo educacional.

Ao discorrer sobre o movimento da Teoria Geral de Administração, reconhece que o campo educacional foi influenciado diretamente, mesmo que de maneira difusa, com palavras de ordem de planejamento centralizado—descentralizado—centralizado, um movimento obscuro para os que estão no “chão da escola”. Da ênfase no processo à ênfase nos resultados, a lógica liberal permanece transvestida por um discurso democratizante que faz uso de palavras que ecoaram em reivindicações históricas dos profissionais da educação, como participação, autonomia, qualidade, descentralização; palavras que vêm sendo utilizadas com objetivos contraproducentes, num jogo de interesses para a manutenção do paradigma econômico do mundo globalizado num sentido de subordinação da área social aos interesses do mercado econômico, mantendo, conseqüentemente, a desigualdade. Pois é da desigualdade que se sustenta o sistema capitalista.

Ao difundir expressões como gestão escolar, gestão educacional, gestão colegiada, o gestor, a gestão, de que se está falando? Para alguns, o termo administração passa a ter um sentido conservador, a favor de um outro, gestão, que traz a idéia de dinamismo — de “administração de coisas” a “gestão dinâmica”. Outro sentido que sobrevém é a amplitude de gestão em detrimento do sentido de administração.

Do que se está falando? De Administração Gerencial ou de Gestão Administrativa? Caso seja de *Administração Gerencial*, tem-se a gestão ou gerência como parte operacional, manifestação de princípios administrativos, ou

seja, saber-fazer, a técnica, o desempenho no espaço, sistema, instituição, organização administrada.

Em seu radical latino, administrar tem o sentido de 1. cumprir (as obrigações); 2. ajudar, auxiliar, fornecer, servir, governar, dirigir, fazer executar, cuidar dos bens (pessoais). Administração apresenta o prefixo seguido de duas vertentes: *ad manus* – reger, governar, dirigir etc., e *ad minus* – ministrar, oferecer, prestar serviço etc. Na combinação desses radicais, entende-se administração como meio para o alcance de fins peculiares, pois se tem *ad manus* (mão forte) com *ad minus* (a serviço), em que a gestão envolve seu aspecto operacional.

Numa análise etimológica, Carlos Roberto Jamil Cury⁴⁷ (1997) lembra que o termo gestão vem de *gestio*, que, por sua vez, vem de *gerere* (trazer em si, produzir), ficando claro que a gestão não é um ato de administrar um bem fora-de-si (alheio), mas é algo que se traz em si, porque nele está contido.

No entanto, existe uma tênue, mas relevante, distinção dos radicais latinos *gestar e gerir*. *Gestar* vem de *gestare* = levar, trazer, transportar – trazer consigo, andar grávida. *Gerir* vem de *gerere* = levar (sobre si), trazer, ter consigo ou em si; encarregar-se de algo, fazer, executar, dirigir, administrar⁴⁸. Radicais que estão relacionados, mas cumprem funções determinantes do saber e fazer – de conceber e de executar – funções indissociáveis.

Em *gestare*, lembra a figura da gestante, que, grávida, é indissociável de seu filho e, ao passar do tempo, esforça-se, participa, compromete-se para a emancipação do filho que gerou. Em *gerere*, a execução, o desempenho de um papel, o proceder.

Numa análise etimológica, a concepção de participação que carrega o termo gestão pode-lhe atribuir uma conotação mais ampla que a administração

⁴⁷ In: Oliveira, Dalila Andrade. Gestão democrática da educação.

⁴⁸ Dicionário de Latim-Português, por António Gomes Ferreira, Porto Editora Ltda., s/d.

pelo seu caráter de participação, de envolvimento, sentido público, sinal maior de democracia.

Sobre esta base se estará falando, então, em *Gestão Administrativa*. A gestão, em enfoque público, tem sua tônica num planejamento que manifesta as relações sociais dos sujeitos que participam de ações para o alcance de determinados fins, para alcance de uma coletividade, que a eles tocam diretamente, pois dos sujeitos são gerados. Portanto, não cabe autoritarismo, mando puro, mas cabe direção, controle e submissão a ideais coletivos, pois requer responsabilidade, numa prática profissionalizada.

Tem-se a expressão gestão, sob esse enfoque social, como uma concepção de coletividade ao situá-la no campo educacional – gestão educacional; tem-se uma concepção de educação que requer a direção e envolvimento em prol de fins educacionais emancipatórios, pois emerge e se manifesta das relações sociais num espaço e tempo localizados – a unidade escolar.

O uso de uma expressão não exclui a outra, nem podem ser consideradas antagônicas; o que cabe é o sentido atribuído, o qual deve vir à tona para elucidar o posicionamento.

Administração gerencial tem o conceito de administração mais amplo, resultando em manifestações gerenciais. Na estrutura da expressão apresentada, o que se tem é o adjetivo (gerencial) subordinado ao substantivo (administração). Já em gestão administrativa, o substantivo (gestão), que traz uma conotação de coletividade, sujeita o adjetivo (administrativo). Nestas expressões compostas, a palavra que sucede subordina-se à que antecede.

A gestão (grávida) carregada de intencionalidade, pois emerge de uma especificidade, pode elucidar os fins educacionais para um projeto de educação, que requer princípios democráticos. Portanto, com Gestão Administrativa, tem-se uma concepção de coletividade, a qual necessita da mediação — a administração

—, para atender à especificidade do campo educacional. Não podem ser consideradas expressões excludentes — Gestão e Administração —, pois se completam.

1.1 Planejamento Curricular

O modelo científico da administração clássica influencia o currículo, que surge na literatura educacional no início do século XX, nos Estados Unidos, quando a industrialização toma impulso e a necessidade de mão-de-obra impõe-se de modo definitivo.

A industrialização, comenta Pedra (1999:36), fez-se com a expropriação do saber artesanal, produzindo-se em escala industrial o que antes era produzido em escala familiar. O “saber-fazer”, que era patrimônio familiar, passa ao “poder fazer” industrial.

Um dos maiores esforços de aplicar a administração científica ao currículo deveu-se a Franklin Bobbitt, um professor de administração educacional da Universidade de Chicago, que teve seu primeiro trabalho publicado em 1913. Por ser contemporâneo de Taylor, Bobbitt (citado por PACHECO, 2003:46), em seu primeiro trabalho (p. 11), traduz os princípios da administração científica à educação, considerando-a “um processo de modelação como uma manufatura de linhas de caminho de ferro de aço”.

A educação é comparada a uma indústria produtiva e acredita-se que a eficiência depende da centralização da autoridade, que define a direção dos supervisores em todo o processo realizado, apesar de ser deixada aos professores alguma iniciativa.

Na monografia escrita em 1922, Bobbitt (apud PACHECO, 2003:48)

reforça o valor do método científico na construção do currículo e responde a dois propósitos fundamentais: discutir o método de modo a melhorá-lo; contribuir para a formulação de uma técnica prática de reexame do currículo e reformulação que possa suplantá-lo o método primitivo freqüentemente utilizado. E o método consiste na clarificação do conceito de educação e na defesa dos

objetivos. A educação tem por finalidade produzir resultados: esses resultados são habilidades humanas, hábitos, atitudes, apreciações, destrezas, poder julgar, características pessoais de diversas naturezas.

Por meio de um plano detalhado (*standards*), as escolas poderiam ser comparadas umas às outras; a teoria educacional é tida como algo secundário, uma vez que o alvo é estabelecer uma base científica para a elaboração do currículo.

O planejamento centralizado é tido como uma atividade que se liga a dois pontos — dados da realidade com os objetivos observáveis a que se quer chegar —, envolvendo todas as atividades que permitem atingir a totalidade da vida humana, do nascimento até a morte, pois, para Bobbitt, a educação é primeiramente para a vida adulta, não para a vida da criança.

Bobbitt utiliza a expressão “*engenheiro educacional*” para o papel do planejador.

Ralph Tyler, em meados do mesmo século, inicia o chamado à base racional, ou racionalismo de Tyler, que consolida o modelo cientificista, que converge em um poderoso instrumento de orientação e definição das práticas curriculares, uma vez que fornece um modelo para planejar, um guia seguro para a elaboração, desenvolvimento e avaliação do currículo.

A base racional de Tyler identifica quatro questões:

1. Que objetivos educacionais a escola deve procurar atingir?
2. Que experiências educacionais podem ser oferecidas que tenham probabilidade de alcançar esses propósitos?
3. Como organizar eficientemente essas experiências educacionais?

4. Como podemos ter certeza de que esses objetivos estão sendo alcançados?

Embora Tyler tenha declarado não ter intenção de produzir um manual para planejar o currículo, a aceitação como um guia se deu pela estrutura fácil, como se observa.

Bobbitt espelha-se na administração científica, na leitura e organização da escola de seu tempo, relacionando-a a uma instituição econômica; atribui a idéia do planejamento curricular à função de controle pormenorizado do tempo, espaço e atividade escolar, que é dividida em unidades. Tyler, embora se distancie da idéia de instituição econômica para a escola, consolida a administração científica, o que Pacheco denomina “*gestão científica do currículo*”, ressaltando o papel da avaliação na verificação de aprendizagens, entendida como mudança de comportamento.

Com o atual paradigma da administração gerencial, o papel da avaliação converge para a verificação do perfil de saída. De “guias” curriculares passando a “parâmetros” curriculares, ou seja, atenuando-se o controle do processo, acentuando-se o controle de resultados pelas avaliações de sistema (SAEB, ENEM, ENC, atualmente SINAES, SARESP).

A partir de um marco importante para o campo educacional (a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990), deu-se início a um quadro de compromissos assumidos, principalmente na América Latina e Caribe, por seus governos e por organismos internacionais. A divulgação desse encontro e de suas recomendações avalizou, entre os educadores e dirigentes, as estratégias do modelo administrativo gerencial, o qual é enfatizado como fator emergente da sociedade do conhecimento e da necessidade de conhecimento instrumental para inserção competitiva dos países latino-americanos no mercado mundial.

A competitividade está presente no Relatório para a UNESCO feito pela Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, redigida por Jacques Delors (1998:15), como uma das tensões a ultrapassar:

[...] a tensão entre a indispensável competição e o cuidado com a igualdade de oportunidades. [...] no âmbito deste relatório, fomos levados a retomar e a atualizar o conceito de educação ao longo de toda a vida, de modo a conciliar a competição que estimula, a cooperação que reforça e a solidariedade que une.

A Conferência em Jomtien marca o início das reformas que legitimam, de forma diferente, a intervenção do Estado na construção de políticas curriculares. Isso sem perder a face de gestão científica do currículo, pelo menos na definição de currículo nacional e na padronização da avaliação, isto é, determinando-se o que conta como conhecimento oficial baseado nos valores tradicionais e que parâmetros avaliativos são seguidos para que os resultados não se desviem dos propósitos ora formulados em objetivos, ora convertidos em competências desejáveis. Aplicam-se, então, os princípios de mercado e acredita-se que a competitividade seja uma prática indispensável para a escola.

As escolas são levadas a elaborar suas propostas pedagógicas, como afirma Guiomar Namó de Mello, então conselheira do Conselho Nacional de Educação, no Parecer CEB 15/98, nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio:

[...] 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”.

E indica explicitamente essa desconcentração em pelo menos dois momentos: no Artigo 12, quando inclui a elaboração da proposta pedagógica e a administração de seus recursos humanos e financeiros entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino; e no Artigo 15 quando afirma: *Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.*

Mas ao mesmo tempo, a Constituição e a legislação que a seguiu, permanecem reafirmando que é preciso garantir uma base comum nacional de formação. A preocupação constitucional é indicada no Artigo 210 da Carta Magna: *Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.* (p. 6, sic)

Percebe-se que o planejamento no âmbito curricular segue os princípios da administração gerencial, no uso de estratégias de descentralização, de base inicial desconcentrativa, em que as escolas deveriam construir “edifícios” diversificados sobre a mesma “base”.

1.2 Contribuições da ANPAE – “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997”

A ANPAE⁴⁹, que desde 1996 vem se consolidando como espaço social de pesquisa, publicou em 2001 o resultado de uma trajetória de pesquisa sobre “A Situação da Administração da Educação no Brasil”, envolvendo pesquisadores de todo o país. O sexto caderno, que divulgou *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997*, foi desenvolvido no período de 1998 a 1999, com apoio financeiro do INEP e da Fundação Ford.

A ANPAE, referência nacional na área de administração escolar, traz dados que ajudam a análise da construção teórica na história da educação. Logo na introdução, os coordenadores Lauro Carlos Wittmann⁵⁰ e Regina Vinhaes Gracindo⁵¹ afirmam que:

⁴⁹ Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), fundada em 1961, em São Paulo com a denominação de Associação Nacional dos Professores de Administração Escolar, depois Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação.

⁵⁰ Professor da FURB e Diretor de Pesquisa da ANPAE.

⁵¹ Professora da UnB e Presidente Nacional da ANPAE por duas gestões: 1996 – 1998 e 1998 - 2000.

Na administração da educação, as funções básicas de estabelecimento de políticas e de gestão da educação assim como resultante organização e funcionamento das instituições educacionais são fatores decisivos no desempenho e no nível de qualidade de sua prática. (2001:11)

A ANPAE situa seu campo de análise na administração da educação, identificando que o resultado apresentado desenvolveu-se em três fases: a) levantamento das pesquisas realizadas; b) categorização das pesquisas e inclusão de acervo levantado no banco de dados da ANPAE; c) análise dos documentos por categoria e elaboração dos textos para divulgação dos resultados.

Os documentos resultantes desse levantamento têm limitações de duas ordens: primeiro, o rastreamento não foi exaustivo, o que significa que existem pesquisas concluídas no período que não constam, porque não foram levantadas ou porque foram excluídas da análise por falta de dados indispensáveis; segundo, grande parte dos resumos levantados impôs limites ao aprofundamento da análise.

Não se pode negar a contribuição desses dados para a compreensão do campo teórico da administração escolar que desencadeia processos de análise, para além das proposições iniciais da ANPAE.

O que interessa identificar neste trabalho, com a contribuição dos dados da ANPAE, é a ausência da categoria administração escolar e (ou) administração educacional, no Quadro 1, que trata de categorias encontradas nos documentos levantados de 1991 a 1997, referindo-se a pesquisas realizadas nesse período.

QUADRO 1 - Categorias do Estudo

CATEGORIA	CONTEÚDOS
1. Escola, Instituições Educativas e Sociedade	Educação e movimentos sociais; educação e sindicatos; educação e trabalho; educação, ciência e tecnologia; educação e realidade dos educandos; função social da escola.
2. Direito à Educação e Legislação	Estudos da LDB; educação e cidadania; educação e Leis Orgânicas; direitos constitucionais; ações visando à inclusão.
3. Políticas de Educação	Programas governamentais; partidos políticos e educação; qualidade e educação, modernidade; globalização e neoliberalismo.
4. Público e Privado	Comparação entre educação pública e privada; Igreja e Estado; estudos sobre o ensino público e sobre o ensino privado.
5. Financiamento da Educação	Esferas de poder e execução orçamentária; gestão de recursos públicos; arrecadação e distribuição de recursos públicos.
6. Municipalização e Gestão Municipal	Processos de municipalização; estudos sobre escolas municipais; relação município–escola; implantação e execução de políticas de democratização e de descentralização de municípios.
7. Planejamento e Avaliação Educacional	Formas e dinâmicas de planejamento da educação* ; avaliação de programas, projetos e organizações educativas.
8. Profissionais de Educação	Formação e prática/atuação e identidade dos profissionais de educação.
9. Gestão de Sistemas Educacionais	Instâncias e suas articulações; implantação e execução de políticas de democratização e de descentralização da União e Estados; estudos sobre redes de ensino estaduais.
10. Gestão da Universidade	Concepção de universidade e de sua administração* ; autonomia; organização acadêmica: ensino, pesquisa e extensão.
11. Gestão da Escola	Participação e democratização da escola; conselhos escolares; direção da escola – funções, liderança; organização do trabalho escolar; autonomia da escola.

FONTE: ANPAE (2001:15)

(*Grifo nosso)

O Quadro 1 acima remete à idéia do abandono ou omissão da expressão **administração** a favor do uso de gestão, justamente num período de reformas e inovações de cunho neoliberal, que foi a década de 1990. Percebe-se que a expressão administração só aparece como conteúdo do item **10. Gestão da Universidade** – como concepção de universidade e de sua administração.

Um outro aspecto que vale destacar, no Quadro 2, a seguir, *Número de pesquisas por categoria*, situa a totalidade do estudo e aponta especificidades relevantes. Na pesquisa, analisaram-se 1 170 documentos, dos quais 248 foram excluídos por impertinência ou por insuficiência de dados. Assim, 922 pesquisas foram incorporadas ao estudo e distribuídas em 11 categorias, cujos dados são apresentadas a seguir, na íntegra, tendo-se feito somente uma adaptação por meio de ordenação via demonstração hierárquica, daquela com maior concentração de pesquisa à menor, para visualização mais clara da intensidade de dados levantados, com intuito de se reconhecer a tendência de estudos no período investigado.

O Quadro 2 revela, ainda segundo os coordenadores, que quase 70% das pesquisas analisadas concentram-se nas cinco primeiras categorias abaixo listadas — destas, há uma significativa preponderância para as duas primeiras: 1) *Profissionais da Educação* e 2) *Políticas de Educação*, com mais de 30%:

QUADRO 2 - Número de pesquisas por categoria

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

FONTE: ANPAE (2001:17)

(*Grifo nosso; ** total 925, difere da fonte)

A partir do grifo, busca-se ressaltar que a categoria *Gestão Escolar* apresenta uma tênue diferença da que a antecede, de 14,4% para 15%, cabendo àquela categoria também a relevância nesse resultado, considerando que seu conceito se confunde ou se aproxima do conceito *Administração Escolar*, que não aparece categorizada.

Têm-se, então, três elementos essenciais para análise, a partir desses quadros da ANPAE, neste trabalho reproduzidos:

1) **A ausência** de Administração Escolar como categoria de análise pode remeter a considerações tais como que esse período se distancia do processo de estruturação de um campo teórico da administração escolar, diluindo o sentido epistemológico da área.

2) **O relevo** para a expressão Gestão Escolar **em detrimento** da expressão Administração Escolar, a qual não aparece categorizada, como já visto, a não ser como um dos conteúdos da categoria *Gestão da Universidade*, com expressão percentual de 10,5%; traz a idéia de novos valores ou mesmo a inversão de valores existentes.

3) E a categoria *Planejamento e Avaliação Educacionais* se revela como componente do grupo de três categorias que apresentou **volume bastante diminuto**, próximo de 10% do total. Segundo análise dos coordenadores, tal fato não ocorreu pela irrelevância dos temas, mas sim pela especificidade de suas reflexões. No entanto, 4,5% como percentual para esta categoria (mesmo que se leve em conta a especificidade apontada pelos coordenadores) não atenua a responsabilidade pelos poucos estudos nesse campo.

A ausência da Administração Escolar como categoria associada à pouca expressão nas pesquisas sobre Planejamento Educacional⁵² conjuga questões que faz pensar na baixa consistência teórico-política no campo da Administração Escolar, pela ausência da correlação meios e fins, importantes para a identidade da instituição escolar com sua especificidade organizacional.

Cabe ressaltar, neste contexto, que o intento com esta análise não é questionar o trabalho de levantamento de dados desenvolvido pela ANPAE, mas, ao considerar a relevância dos dados gerados pelo trabalho da ANPAE, estes são utilizados como contribuição para esta pesquisa, pois auxiliam no desvelamento do real.

A pesquisa desencadeada pela ANPAE, referência nacional para o campo da Administração Escolar, traz a idéia de mudança de rumos ou adesão a novos princípios. No capítulo XI, *Gestão da Escola*, desenvolvido por Lauro Carlos Wittmann e Antonio Elísio Pazzeto, ao se analisarem 134 documentos, de temas convergentes a esta área de pesquisa, categorizada (listada nos Quadros 1 e 2), salienta-se o crescente reconhecimento da centralidade da escola. Mas o que chama a atenção é que, ao se abordar sobre a Gestão da Escola como um tema de expressão dentre as questões de investigação, os autores referem o reconhecimento da

[...] nova consciência que o homem está formando enquanto ser em si e enquanto ser cósmico, indissociada da capacidade do devir que lhe é inata, mobiliza-o para a **construção do novo e para o ilimitado**, impulsionando-o à superação dos paradigmas culturais e dos limites espaço-temporais. (2001:261)
- grifo nosso.

⁵² A expressão Avaliação não será citada, pela centralidade no objeto de estudo deste trabalho — Planejamento Educacional — como efeito didático. Este procedimento não significa considerar irrelevante o aspecto, haja vista que Planejamento, em qualquer área, não exclui nem se dissocia da Avaliação, pelo contrário são, pelo menos devem ser, politicamente um, no processo intencional de busca de um ideal.

Para que surja o novo, significa que algo anterior existiu, mas será que podemos dizer que tivemos uma teoria da administração escolar que tenha dado conta de explicar sua origem, meios e fins — seu objeto propriamente dito —, a ponto de não gerar confusões ou falas evasivas entre profissionais que atuam neste campo de pesquisa?

O que inquieta a pesquisadora neste contexto é o baixo número de pesquisas identificadas, que leva a pensar: o campo educacional fez história no campo teórico-prático⁵³ da administração escolar capaz de dar conta dos seus fins educacionais?

Considerando ainda o capítulo que aborda os resultados encontrados na pesquisa na categoria Gestão Escolar, Pazeto e Wittmann discorrem que essa nova perspectiva, Gestão Escolar, fruto da nova consciência,

[...] está redimensionando concepções e modelos de educação e de gestão da escola, exigindo de todos os integrantes e agentes formadores do homem, da comunidade e do ambiente novos fundamentos motivados para a autonomia pessoal, que exige uma perspectiva de autonomização educativa. (p. 262)

A dissociação de gestão de escola de modelos de educação é fato curioso, ao se considerar que a escola existe para um fim educacional, devendo ser *gestada* ou *gerenciada* para esse fim, portanto, um meio para os fins.

Os autores da análise distinguem o novo modelo do velho, como segue:

⁵³ A conjugação das expressões teoria e prática não significa a dissociação destes conceitos, pelo seu “ajuntamento”, pois considera que a teoria é a leitura e o desvelamento da prática para nela atuar por meio de suas percepções. A teoria é a percepção da prática em seu movimento para elucidação histórica da intervenção social; este exercício de pensar o real interfere na ação do sujeito.

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

Relevância e efetividade, reconhecidos pelos autores citados, foram trabalhados por Benno Sander (1995), ao tratar sobre o pensamento administrativo na América Latina, quando identifica que eficiência e eficácia são conceitos presentes na administração tradicional: **a eficiência** como critério para o desempenho interno orientado para processos e instrumentos racionais técnicos, caracterizando o enfoque de execução — o processo; **a eficácia** como critério de desempenho orientado para o alcance de objetivos e metas sociais, enfoque de resultados — aspecto material. Relevância e efetividade surgem como conceitos superadores no âmbito político e cultural da administração. O conceito de **relevância** atende intencionalmente aos ideais de desenvolvimento humano e qualidade de vida; impõe-se como critério-chave da administração moderna; o conceito de **efetividade** vai além dos critérios técnicos de eficiência e eficácia e se preocupa com a consecução de objetivos mais amplos de natureza política e social.

Tem-se, então, o critério de efetividade numa perspectiva política, como responsabilidade pública, e relevância numa perspectiva cultural de vínculo a valores de identidade e equidade. Efetividade política e relevância cultural que não excluem a necessária dimensão instrumental de eficácia e eficiência, mas ampliam a dimensão da administração da educacional, superando o modelo tecnocrático.

Quando na análise da categoria Gestão Escolar, os analistas fazem menção à administração, usam a expressão de maneira pejorativa, sob um aspecto conservador, como segue:

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

É o uso da expressão administração com conotação negativa a favor da expressão gestão com conotação humana, que cultiva a vida. Leva a pensar que a expressão administração está voltada para modelos conservadores, tecnocráticos, e que gestão está associada a modelos dinâmicos, modernos...

Mas em que princípio se respaldam os que se conduzem por esta linha de pensamento?

A expressão administração, no campo educacional, vem sendo julgada a ponto de ser rechaçada sem mesmo ter-se constituído como um consistente campo de estudo, no reconhecimento de sua especificidade. E esse julgamento ocorre simultaneamente a favor da expressão gestão, que se apresenta com um sentido distinto daquela, pois traz a conotação de dinamismo, participação.

A linha de análise neste trabalho não dicotomiza essas expressões, pois não são entendidas como excludentes, senão conceitos de amplitudes distintas, cabendo, sim, a revelação de sua lógica, da idéia que se tem de educação ao utilizá-las, cabe, portanto, adjetivá-las no seu uso.

O próximo capítulo traz uma reflexão sobre o Plano Nacional de Educação, que emerge no período “*gerenciado*” sob a lógica do setor privado, o qual declara o ex-ministro da Educação, Paulo Renato Souza, ao apresentar o balanço de seu período no Ministério.

CAPÍTULO IV

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

1 Trajetória Histórica — do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova ao Plano Nacional de Educação

O primeiro período Vargas⁵⁴ no Brasil manifestou uma rica habilidade em conquistar vários setores sociais e, principalmente, em controlar os trabalhadores por meio de uma política que se expressou ora cooptando, ora reprimindo os movimentos.

Percebem-se duas grandes tendências do pensamento educacional, que, desde a Primeira República, promoviam uma efervescência ideológica para a sociedade brasileira. De um lado, um campo conservador, que abarcava pensamentos até mesmo reacionários, ligado à Igreja Católica. Segundo Ghiraldelli Jr. (1990), os simpatizantes desaprovavam alterações qualitativas modernizantes nas escolas e muito menos concordavam com a democratização das oportunidades educacionais a toda a população.

De outro lado, os liberais, grupos influenciados pelos chamados profissionais da educação, que desejavam mudanças qualitativas e quantitativas na rede de ensino público.

Desde o final dos anos 1920, educadores brasileiros vinham-se reunindo em conferências nacionais promovidas pela Associação Brasileira de Educação, ABE. Ghiraldelli Jr. aponta que, em 1931, na IV Conferência Nacional

de Educação, em que se discutiram “*As grandes Diretrizes da Educação Popular*”, Getúlio Vargas havia acabado de criar o Ministério da Educação e Saúde Pública, MESP. O então ministro Francisco Campos e o próprio Getúlio Vargas compareceram à Conferência, quando confessaram que o “*governo revolucionário*” não tinha uma proposta educacional, esperando que dos intelectuais ali presentes saísse a elaboração do “*sentido pedagógico da Revolução*”.

As conseqüências desse evento resultaram num marco da história da educação brasileira, cujos reflexos vislumbramos na elaboração do atual PNE, de 2001. Em 1932, 25 profissionais da educação, entre homens e mulheres, assinam o célebre “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, um longo e inovador documento dedicado ao governo e à nação brasileira, que se pautou, em linhas gerais, pela defesa da escola pública obrigatória, laica e gratuita e pelos princípios pedagógicos inspirados na abordagem deweyana.

Essa manifestação formal não só provocou um divisor de águas entre católicos e liberais, mas apresentou uma importante reação civil de reconhecimento da educação como um problema nacional. Segundo Azanha (1998:109), o Manifesto era ao mesmo tempo uma denúncia, a formulação de uma política educacional e uma exigência de um “*plano científico*” para executá-la, livrando a ação educativa do empirismo e da descontinuidade.

A Constituição de 1934 absorvem os ideais do manifesto, no sentido de prever, no artigo 152, um Conselho Federal de Educação, com incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação. Elaborado o documento final, o Conselho Federal de Educação encaminha-o ao ministro Gustavo Capanema, em 17 de maio de 1937.

No entanto, o referido documento não foi considerado, segundo Azanha (1998), pelo advento do Estado Novo, em 1937. Pelo seu caráter, cheio de

⁵⁴ 1930 a 1937

minudências, com 504 artigos, se “[...] autodenominava, no artigo primeiro, de ‘código da educação nacional’ [...]” (SAVIANI, 1998:76).

O documento não é acatado à sua apresentação; embora sua elaboração tenha sido movida pelos ideais do Manifesto dos Pioneiros da Educação; seu caráter se distanciava do Manifesto, como realça Saviani:

[...] enquanto para os educadores alinhados com o movimento renovador o plano de educação era entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional, para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema o plano se convertia em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional (1998:76).

A idéia de um “código da educação” bem como de um Plano de Educação não chega a se materializar no período Vargas, nem no período que se segue: de 1946 a 1964, observa-se uma tensão entre duas visões, abordadas por Saviani, que expressa a contradição entre o nacionalismo desenvolvimentista, que atribuía ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do País, libertando-o da dependência externa, e aqueles que defendiam a iniciativa privada, contrapondo-se à ingerência do Estado na economia e àquilo que tachavam de monopólio estatal do ensino. Ambas repercutiram no processo de elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 4024/61, a ponto de arrastar sua promulgação por 13 anos, pelo conflito entre os defensores da escola pública e os privatistas.

Sob o ponto de vista da bandeira do nacionalismo desenvolvimentista, o Plano Nacional de Educação deveria ser mais importante do que a própria LDB; sob o ponto de vista dos privatistas, o Plano Nacional de Educação teria papel secundário em razão da defesa de liberdade de ensino e o direito da família de

escolher o tipo de educação que desejasse para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo⁵⁵.

Em decorrência da defesa dos privatistas, pela secundarização do Plano Nacional de Educação, este passa a receber um caráter de distribuição de recursos.

Em consonância com o caráter de distribuição de recursos, a LDB 4024/61, nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 92, estabelece:

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

O artigo 93 da LDB define a “preferência” da aplicação dos recursos acordados com os “planos” estabelecidos:

Art 93. Serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação e pelos Conselhos Estaduais de Educação.

Pela expressão aberta — *preferencialmente* — do artigo 93, percebe-se o espaço dos privatistas, fruto da tensão entre as visões de plano, citadas por Saviani, bem como o caráter de distribuição de recursos.

A partir de 1964, o Ministério da Educação passa a responder ao Ministério do Planejamento, transferindo as decisões de educadores aos tecnocratas, cuja área de formação provinha das ciências econômicas.

⁵⁵ Saviani (1998).

A Lei 5692/71 traduz essa visão tecnocrática impulsionada pelo período militar, pois tinha o respaldo, consultoria e acompanhamento da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), a partir do acordo MEC/USAID.

A Lei 5692/71, em seu artigo 53, define que “o Governo federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação” e, no parágrafo único, que

O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano Geral.

A desconcentração não tira o caráter centralizador das decisões, já que os planos setoriais deveriam integrar-se harmonicamente com o Plano Governamental.

Para Saviani, o plano passa de instrumento da racionalidade científica (1932 a 1962), de base escolanovista, para instrumento de racionalidade tecnocrática (período militar), de base tecnicista de educação.

Acácia Kuenzer (1990) ressalta que, no período que se seguiu, década de 1980, assistiu-se a descontinuísmo, fragmentação e descontrole, fruto de políticas clientelistas, que desconsideraram a existência do Plano “Educação para Todos”, expressando, de modo geral, o que o governo Tancredo pretendia. Predominou o repasse de recursos aos Estados e Municípios, com objetivos clientelistas.

Em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos, na tentativa de pôr em prática os ideais da Conferência Internacional de Educação para Todos, de

Jomtien, Tailândia, é estendido às unidades escolares em 1994, em Estados que buscaram atender prontamente a proposta coordenada pelo MEC.

O Plano Decenal lança o foco na educação fundamental, em consonância com a nova estratégia das agências internacionais de atender os bolsões de pobreza. Como instrumento, porém, teve vida curta, ainda que seus intentos tenham sido absorvidos, já que foram mencionados no novo período FHC.

No ano de 2000, o Plano Nacional de Educação é aprovado pela Câmara dos Deputados e Senado com força de lei, a Lei 10.171/2001, com nove vetos presidenciais, que, em sua maioria, dizem respeito à previsão de recursos. Após um processo conflitante de correlação de forças da sociedade brasileira e equipe governamental, esta vence, com uma proposta de racionalização de gastos.

O presidente FHC encaminha a Mensagem nº 9 ao presidente do Senado Federal, em 9 de janeiro de 2001, contendo os vetos e respectivas justificativas ao Projeto nº 42, de 2000 (PNE substitutivo Marchezan).

1.1 O Teor do Manifesto dos Pioneiros

O texto do Manifesto, embora expresso numa linguagem genérica, dá destaque à preocupação dos profissionais com a educação como um problema nacional.

O processo de elaboração do Manifesto dos Pioneiros, com redação de Fernando de Azevedo e a assinatura de 25 homens e mulheres, compreendeu pelo menos três momentos, que, para efeito didático, podem ser citados isoladamente, extraídos, claro, de um contexto indissociável. O primeiro momento se origina da idéia de um grupo escrever um documento a partir dos

acontecimentos da IV Conferência Nacional de Educação, em dezembro de 1931, sob o estímulo e expectativa governamental, que culminou com sua publicação na imprensa, em março de 1932. O segundo momento, com a publicação em livro, em junho de 1932, com acréscimo de uma outra introdução e de alguns anexos ao texto original, tem-se uma difusão do conteúdo do Manifesto. O momento que se sucede, revela no interior da Associação Brasileira de Educação (ABE) uma representação hegemônica pelos signatários do manifesto, com desfechos da V Conferência Nacional de Educação, na passagem de 1932 a 1933, bem como da Constituição de 1934, que recebe grande influência da mobilização dos signatários do Manifesto.

Nesse processo de produção, vêm à tona algumas divergências entre eles. Ghiraldelli Jr (1990:42) identifica que o grupo responsável pelo Manifesto nada tinha de homogêneo. O termo liberal utilizado constantemente para designá-lo é apenas um arcabouço formal que abrigou liberais elitistas⁵⁶, como Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, e liberais igualitaristas⁵⁷, como Anísio Teixeira. Além disso, é preciso lembrar as presenças de Paschoal Lemme, Roldão de Barros e outros, também signatários do Manifesto e simpáticos ao socialismo.

Esse grupo de constituição ideológica diversa era combatido pelo movimento católico, a Liga Eleitoral Católica (LEC). Pelo seu porta-voz, Alceu de Amoroso Lima (Tristão de Athaide), o movimento acusa os liberais de, a partir do Manifesto que consagrava a escola pública obrigatória, gratuita e laica, retirar a educação das mãos da família, destruindo, assim, os princípios de liberdade de ensino.

⁵⁶ Os liberais elitistas tinham na pessoa de Fernando de Azevedo seu expoente máximo: para ele, a escola deveria ter um papel de formadora de elites, sendo que a educação apenas reorganizaria os indivíduos na sociedade de acordo com suas aptidões, proporcionando uma mobilidade social não com base em privilégios de sangue, mas sim pela competência.

⁵⁷ Os liberais igualitaristas defendiam o pensamento de Anísio Teixeira, ao considerar que a escola deveria ser democrática, única, capaz de servir como contrapeso aos males e desigualdades sociais provocados pelo sistema capitalista. Carregavam a tese de uma escola renovada, com intuito profissionalizante, regionalizada e controlada pela comunidade, aberta a todas as camadas e classes sociais, no sentido de possibilitar a construção de uma nova sociedade.

Esse rico embate ideológico das elites na década de 1930 influenciou consubstancialmente a Constituição de 34, que é considerada, em matéria educacional, talvez a mais progressista Carta Constitucional, apesar do documento de teor mais conservador preparado pela ABE, para negociar na Assembléia Nacional Constituinte, o qual foi assinado inclusive por educadores que participaram do Manifesto e que se apresentava como a única alternativa diante do anteprojeto governamental, pois previa condições mínimas para o funcionamento de uma rede de ensino público.

Há depois a incumbência do “governo revolucionário” de elaborar um documento que refletisse o “sentido pedagógico da revolução”, como se percebe pela carta de Fernando de Azevedo, em 19 de dezembro de 1931, a Frota Pessoa, outro signatário do Manifesto:

Ele [o Manifesto] deve ser o mais sério e mais importante documento político, sobre a matéria educacional na história do país: não podemos sair a público (tal nossa responsabilidade) senão por um documento capaz de impressionar profundamente pela firmeza e pelo desassombro, pela sinceridade e pela doutrina de alicerces sólidos e de linhas harmoniosas. (Penna, 1987:148, Anexos)

Observa-se a preocupação de Fernando de Azevedo com a responsabilidade do documento na questão de seriedade e na capacidade de impressionar — cujo intento se pode reconhecer que alcançou. A postura política se expressa na responsabilidade de, em sua divulgação ao público, o documento ser capaz de causar uma reação de “*impressionar profundamente pela firmeza e pelo desassombro [...], pela doutrina de alicerces sólidos e de linhas harmoniosas*”.

O redator propõe uma intervenção no contexto social e político da época, o que de fato conseguiu, mesmo com oscilações, pois teve uma total negação com o período do Estado Novo. No entanto, mobilizou uma época, já que

também se fez presente na pós-ditadura Vargas, e são reconhecidos seus reflexos em nossos dias, com o atual PNE/2001, que tem suas raízes históricas nessa manifestação.

Para Azanha (1998), o Manifesto tinha uma linguagem genérica, embora apresentasse um diagnóstico com indicador de rumos. No entanto, não caberia outra forma num documento político cujo objetivo era impressionar, sintetizando idéias e diretrizes de um grupo, como já citado, não homogêneo. Logo na abertura do texto, a redação é a seguinte:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os aspectos nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, não em termos de serem despojadas de seus andaimes... (Manifesto, 1932).

Seu redator assinala, logo no subtítulo, dirigir-se a um público específico, ao povo e ao governo (“*A reconstrução educacional no Brasil — ao povo e ao governo*”), de quem, impressionando profundamente, esperam apoio e o comprometimento com as idéias e propostas.

O Manifesto tem início identificando o papel da educação como relevante na hierarquia dos problemas nacionais, com relação direta com a cultura

em nosso país. O redator argumenta que nem mesmo o econômico poderia ter a primazia sobre o educacional na reconstrução nacional; no entanto, atenta para a indissociabilidade do caráter econômico e educacional, no sentido de dar unidade de plano e espírito de continuidade.

Com isso, o redator do Manifesto propõe uma intervenção no contexto social e político da época, reorientando a política que regulamenta a constituição do sistema escolar e da prática pedagógica desenvolvida nas escolas brasileiras. Com vistas a essa intencionalidade, o Manifesto pode ser considerado como um documento político.

Em 1932, com o início de estruturação de um sistema nacional de educação, com as Reformas Francisco Campos e posteriormente a de Gustavo Capanema, é possível verificar, com a denúncia de Azevedo, uma ausência de bases econômicas e, sobretudo, de “visão global do problema educacional”.

A ausência de bases econômicas, infelizmente, acompanha a trajetória educacional a ponto de, num marco tão importante como o do atual PNE/2001, assistir-se a nove vetos presidenciais, justo num documento de diagnóstico educacional tão importante.

Outro aspecto apontado por Azevedo no Manifesto como a principal causa do estado de “inorganização” seria a falta de “determinação dos fins da educação”, acarretando em problemas na administração escolar:

Não se podia encontrar, por isto, unidade e continuidade de pensamento em planos de reformas, nos quais as instituições escolares esparsas, não traziam para atraí-las e orientá-las para uma direção, o pólo magnético de uma concepção de vida, nem se submetiam, na sua organização e no seu funcionamento, a medidas objetivas com que o tratamento científico dos problemas da administração escolar nos ajuda a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional (Manifesto, 1932).

Azevedo faz referência a que a falta de unidade e o descontínuismo de pensamento nos planos estavam relacionados à fragmentação do setor educacional, a ponto de as instituições não serem atraídas por uma concepção de vida e nem se submeterem aos princípios da administração clássica, na qual o tratamento científico e objetivo ajudaria a encontrar “os processos mais eficazes” para a superação dos problemas da administração escolar.

2. Sintonia do Plano Nacional de Educação

Formulou-se em 1998 (homologado em 2001), um importante documento que abarca uma trajetória histórica de conflitos e determinações: o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado com força de lei. Em 9 de janeiro de 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou, com nove vetos, a Lei 10.172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, em atendimento ao artigo 214 da Constituição Federal:

Art 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação das ações do Poder Público que conduzam à:

- I. erradicação do analfabetismo;
- II. universalização do atendimento escolar;
- III. melhoria da qualidade de ensino;
- IV. formação para o trabalho;
- V. promoção humanística, científica e tecnológica do País

O PNE, enquanto documento normativo, atende ao preceito constitucional, reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96, art. 87,

§ 1º- A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, **em sintonia** com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (grifo nosso)

No artigo 87, que abre as disposições transitórias da LDB, apresenta-se a instituição da Década da Educação, que se entende como um ressurgimento do Plano Decenal — iniciado em 1993 pelo MEC, fruto do acordado na Conferência em Jomtien, Tailândia, em 1990, pelos países ali representados —, no início da gestão Fernando Henrique Cardoso não é levado a diante, mesmo com um processo de planejamento iniciado no âmbito das unidades de ensino. É retomado no texto da LDB 9394/96, nas disposições transitórias, com uma nova recontagem da década.

A divulgação desse encontro em Jomtien acabou por legitimar entre educadores e gestores da política educacional a idéia de que a educação voltara⁵⁸ a fazer parte das agendas nacionais e internacionais como tema central das reformas políticas e econômicas, em virtude da compreensão de que uma educação de qualidade daria aos diferentes países condições para enfrentar com equidade os desafios de uma nova ordem econômica mundial.

Sem desconsiderar a vitalidade da Conferência para acordos de interesses mútuos entre países, é necessário destacar que o contexto de

⁵⁸ Voltara porque, na década de 1950, tem-se uma internacionalização da educação, citada por Braslavsky e Gvirtz (2000), passando a escola a ser uma instituição conhecida por todos e compondo sistemas educativos semelhantes e compatíveis de país a país, cujas reformas e políticas educativas, tanto do ponto de vista do discurso como da construção de dispositivos, definem-se num cenário supranacional.

mutualidade naquele encontro, acerca da importância de uma reforma educacional nos diferentes países, deu-se no marco de um novo estágio de globalização econômica, cujo contexto histórico apresenta nuances de um projeto inconcluso — a modernidade e a pós-modernidade, categoria de um novo tempo, num processo que não envolve rupturas, mas dispersões, sob a lógica neoliberal. A sociedade é vista como a sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento⁵⁹, objetivando que indivíduos competitivos integrem-se no mercado de trabalho e que haja a inserção competitiva dos países latino-americanos no mercado mundial, para a promoção de uma economia sustentável e equilibrada sob a direção do Banco Mundial, o qual se auto-intitula Banco do Conhecimento.

Nosso recém-criado PNE/2001 apresenta sintonia com a referida sociedade do conhecimento, que, no âmbito educacional, tem o marco do plano internacional: a Conferência Mundial de Educação para Todos, convocada pela Unesco⁶⁰, Unicef⁶¹, Pnud⁶² e Banco Mundial⁶³. No entanto, tem-se neste último a posição de cérebro universal, na nova ordem centrada na economia, que, de sua gênese, em 1944, como banco de reconstrução e desenvolvimento, como braço das Nações Unidas no intuito de integrar a economia global, nas últimas décadas vem deslocando instituições intelectualizadas, como Unesco e Pnud, para posições de subordinação.

Dez anos depois daquele marco educacional de determinações, ocorre o Fórum Mundial de Educação para Todos, em Dakar, no Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000, quando a Cúpula Mundial de Educação reafirma o compromisso

⁵⁹ No XIV Fórum Nacional (2002), no debate sobre o Brasil e a Economia do Conhecimento, utilizou-se a expressão Economia do Conhecimento como sinônimo da Sociedade do Conhecimento, por vários profissionais que estavam presentes, entre eles Maria Helena Guimarães de Castro, secretária-executiva do MEC, na gestão FHC.

⁶⁰ Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura.

⁶¹ Fundo das Nações Unidas para Infância.

⁶² Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁶³ Complexo denominado World Bank Group, atualmente constituído, além do Bird (líder), pela Associação Financeira Internacional (IFC), pelo Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID) e pela Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (Miga).

com as metas de Educação Para Todos (EPT). No texto adotado pela Cúpula, onde se registram os compromissos com o alcance dos objetivos, identifica-se, após avaliações, dentro do alcançado nos dez anos, a necessidade de desenvolver ou fortalecer planos nacionais de ação até, no máximo, 2002.

Nesse texto, afirmam que tais planos devem ser integrados em um marco de redução da pobreza e de desenvolvimento e serem elaborados através de processos mais democráticos e transparentes, que envolvam todos os interessados e parceiros.

O tema - redução da pobreza -, nos anos de 1990, é reapropriada pelo Banco Mundial⁶⁴ em seus documentos, passando a reafirmá-la como seu objetivo primordial. Passa, assim, a canalizar políticas de ação para o ensino fundamental, pois nessa faixa se localizam os bolsões, por meio de educação como estratégia para o “alívio” da pobreza.

A tramitação conflituosa do PNE se deu no estágio da globalização econômica e acabou envolta num caráter mercantilista, que se expressa numa política que não rompe com o atual ordenamento social, mas o atenua, no sentido de assegurar a divisão da classe social, mantendo o trabalhador vivo e produtivo. Implementam-se políticas pontuais, como marcas de governo, num processo de descontínuísmos de uma gestão a outra, sem romper com a lógica de acumulação do capital.

Os sistemas de ensino vêm-se adaptando à flexibilização, à criatividade, à racionalidade, ao reflexo e impacto da empresa, pelo estímulo à administração gerencial. As escolas, dependendo do grau de organização e de “participação” da comunidade nos princípios do novo liberalismo conservador, traduzidos no empreendedorismo dos sujeitos e na prática voluntária dos

⁶⁴ SILVA, Maria Abadia (2002, p. 64). Em 1973, o Banco Mundial passou, oficialmente, a ter a pobreza como parte de suas políticas, sem ter necessidade de justificá-la. A pobreza era uma realidade nos países devedores e isso não requereria justificativas, pois as razões humanitárias as fariam.

cidadãos, passam, como podem, a integrar as políticas contributivas, interagindo com elas e delas participando. Tais políticas contributivas foram construídas a partir da retirada do Estado da área social, considerada desde o documento do extinto MARE, o Projeto Piloto de Reforma do Estado, o qual Edvaldo Vieira aponta como um marco neoliberal tardio no Brasil.

Nesse documento, elaborado durante o ministério de Bresser-Pereira, educação, saúde, habitação e transporte passam a ser não-estatal, não fazendo parte do aparato do Estado; passam a ser o público não-estatal, ou seja, organizações ou formas de controle público, mas de responsabilidade privada, regional, local. Passamos então a assistir, no Sistema Educacional Brasileiro, a políticas administrativas para a redução do tamanho do Estado em termos de privatização, terceirização e transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais que o Estado presta, implementadas sob estratégias de discurso descentralizador, mas de realidade de desconcentração.

Paulo Renato Souza, então ministro da Educação no período FHC, declara, num “balanço” sobre sua gestão no governo⁶⁵, a opção pela administração moderna, de perfil empresarial privado, que considera não ser usual na gestão pública de países em desenvolvimento (SOUZA, 2005:XXIV).

Souza, ao abordar a formulação de um plano para a educação nacional em sua atuação como ministro, num organismo público da área social, diz que foi capaz de adotar o planejamento estratégico como método de trabalho e gestão. Um planejamento mantido durante oito anos, com uma experiência de “*grande êxito*” (2005:38).

Em “seu balanço”, diz como foi escolhido ministro da Educação, depois de um percurso de planejamentos pré e pós-candidatura com Fernando Henrique Cardoso e equipe técnica, e que foi indicado pela própria família do presidente (ibid.: 42).

⁶⁵ **A revolução gerenciada** – educação no Brasil: 1995 – 2002.

Lembra Souza que elaborou um documento de síntese das novas direções do ministério. Esse documento foi trabalhado pela secretária de Política Educacional, Eunice Durham, e sua versão definitiva ficou pronta em maio de 1995, com o título Planejamento Político-Estratégico, 1995–1998⁶⁶. Apresenta os princípios da administração gerencial, à imagem e semelhança do Projeto de Reforma de Administração do Aparelho de Estado. Vale reconhecer a familiaridade, em trechos da parte geral do documento:

Rever o arcabouço normativo para incentivar a inovação implica: (1) retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional; (2) aprovar uma nova lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades; (3) instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; (4) modificar regulamentações para garantir maior autonomia à escola; (5) transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados. (p. 45)

Uma preocupação constante foi a construção de uma nova institucionalidade, que se testemunhou naquele período, como a nova LDB 9394/96, Emenda Constitucional 14/96, Lei 9424/96 - FUNDEF, Lei 9131/95, que cria o CNE, Lei 10.172/01, que aprova o PNE. Introduz-se um novo marco legal, que atenta para as exigências de uma administração gerencial, segundo Souza.

Souza faz referência, em “seu balanço”, à sua experiência por quatro anos na função de gerente de operações do BID; antes disso, nos anos 70, havia trabalhado no sistema das Nações Unidas e fazia uso dessa experiência para empréstimos realizados em seu período.

Durante os oito anos de gestão do MEC, realizamos um amplo uso do financiamento externo, especialmente do BID e Banco Mundial. No caso do

⁶⁶ Ministério da Educação e do Desporto, “Planejamento político-estratégico, 1995 – 1998”. (Mimeo.) Brasília, DF, maio 1995.

Brasil, dado que o Banco Mundial atuava no ensino médio, fui buscar apoio no BID para o ensino médio e para a educação profissional (SOUZA, 2005:63).

Diz também reconhecer a importância da cooperação internacional como instrumento efetivo de implantação da política educacional.

Algo curioso, em balanços governamentais, é a prática de manipular o holofote, atribuindo importâncias com fins quase sempre questionáveis. Como a exposição que Fernando Henrique Cardoso (FHC) faz em seu livro *A Arte da Política: a história que vivi*⁶⁷, quando elogia Bresser-Pereira, em período anterior ao seu mandato (p. 113-115); no entanto, faz rápida menção da atuação deste enquanto ministro no início de seu mandato, pouco se referindo ao Projeto Piloto de Reforma do Estado — projeto que foi levado a cabo, mas que, em seu “balanço” é suprimido. Mas destaca a sua escolha ao nomear um antigo companheiro, ex-tesoureiro das duas campanhas e que, pela sua atuação como professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, com espírito inovador, deu um empurrão importante na modernização da máquina pública (p.260). Também faz referência a Bresser-Pereira como o idealizador do que chamava de Estado-regulador, fazendo menção a um dos escritos do então ministro (p. 484).

A atuação do então ministro Paulo Renato Souza é referida como a de um economista com obra reconhecida, ex-reitor da UNICAMP e ex-secretário da Educação do governo Montoro, além de serem muito amigos (p.234). Quanto ao perfil, Paulo Renato de Souza tinha capacidade gerencial e conhecimento dos mecanismos orçamentários.

FHC alega, na p. 260, que desejava “[...] lançar bases de um novo Estado, mais ágil e competente, que nada tinha a ver com a imagem que as oposições tentaram grudar de um mini-Estado, de corte neoliberal”.

⁶⁷ CARDOSO, F.H. **A arte da política**: a história que vivi. Coordenação editorial: Ricardo A. Setti. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

No entanto, o governo, em um de seus braços ministeriais, o MEC, portador da apresentação desse perfil administrativo com um contexto normativo a favor, perde o prazo de apresentação de seu projeto de lei do PNE no Congresso para o projeto elaborado nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), resultando da pressão social produzida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, compondose da ação de inúmeras entidades que forçaram o governo a se mover ao dar entrada ao projeto, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998.

Estrategicamente, porém, o MEC, pela pressão social, desengavetou seu plano e o encaminha, em 11 de fevereiro de 1998, à Câmara, onde tramitaria como anexo ao PNE da sociedade brasileira — resultado do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Diante do conflito, a Câmara dos Deputados e o Senado, lugares onde o governo tinha a maioria representada, utilizam-se de uma estratégia ao indicar como redator o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS): este subscreveu o relatório com base na proposta formulada pelo Fórum, que se transformou no substitutivo ao PNE da sociedade brasileira. O PNE substitutivo recebe o nome do deputado e, em junho de 2000, é aprovado pela Câmara dos Deputados; em dezembro de 2000, pelo Senado.

No entanto, ao ser sancionado pelo presidente da República em 9 de janeiro de 2001, com nove vetos,

O presidente da República confessa que sua posição ante a matéria foi ditada pela área econômica do governo e não pelos seus auxiliares e organismos diretamente responsáveis pela educação. As razões da política ditada pelo FMI determinaram, na verdade, a decisão presidencial e não quaisquer considerações de ordem 'interna'. (VALENTE; ROMANO, 2002:106).

Os vetos presidenciais, extraídos do PNE, são apresentados a seguir, bem como as razões apresentadas na Mensagem 09, de 09 de janeiro de 2001:

Seção correspondente	Metas vetadas
Educação Infantil (total de 26 metas)	<p>01. Meta 22: “ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações socioeducativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadrem nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano”.</p> <p>Razões do veto:</p> <p>“A última revisão do PPA contempla, para 2001, o atendimento de um universo de 4,3 milhões de crianças de 0 a 6 anos beneficiadas pelo Programa de Garantia de Renda Mínima, o que representa considerável incremento em relação ao previsto para 2000, exercício em que foram contempladas em torno de 383,4 mil crianças.</p> <p>Todavia, as metas propostas de atingimento de 50% da clientela habilitada em 3 anos e de 100%, em 6 anos, implicam conta em aberto para o Tesouro Nacional, configurando-se em despesa adicional de caráter continuado, sem a correspondente fonte de recurso, o que não se compadece com o quanto estabelecido nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, por contrariar o interesse público, propõe-se o veto ao texto mencionado.”</p>
Ensino Superior (total de 35	<p>02. Meta 2: “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os estados na criação de novos</p>

metas)	<p>estabelecimentos de educação superior”.</p> <p>Razões do veto:</p> <p>“A proposição contida nesse subitem a qual se tenciona assegurar a ampliação da oferta de ensino público, assim como estabelecimento de parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior, não guarda consonância como texto constitucional, razão por que se propõe a oposição de veto.</p> <p>Com efeito, o art. 165, parágrafo 4º da Constituição, dispõe que os ‘planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional’. Não há, no Plano Plurianual – PPA, sequer na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta do ensino público nos níveis propostos, pelo que a disposição, em decorrência do impacto imediato por ela causado, se mostra incompatível com a Constituição, como também com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.”</p> <p>03. Meta 24: “assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos, 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais”.</p> <p>Razões do veto:</p> <p>“Apesar de, à primeira vista, parecer tratar-se de matéria programática, cuida-se, na verdade, de tentativa de subvinculação de Fundo voltado a manutenção e expansão da rede de instituições federais.</p> <p>Cogita-se, no item examinado, destacar às instituições federais 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (destinados, como se sabe, ao atendimento de todos os níveis).</p> <p>Essa proposição não se mostra compatível com o disposto no art. 165, parágrafo 4º da Constituição, segundo o qual ‘os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados pelo Congresso Nacional’, uma vez que, diversamente do quanto pretendido, o Plano Plurianual – PPA apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino.”</p>
--------	---

	<p>04. Meta 26: “ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridades para os estudantes de menor renda”.</p> <p>Razões do veto:</p> <p>“A oferta de crédito para os universitários vem sendo efetuada por intermédio do antigo ‘Programa de Crédito Educativo’ e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Consoante previsão incluída no PPA, no período de 2000 a 2003 deverão ser atendidos 160 mil alunos.</p> <p>A aprovação do texto conforme proposto ensejaria o atendimento de uma clientela de 396 mil alunos, demandando significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de lei ou no PPA. Tal circunstância caracteriza descumprimento do art. 167, parágrafo 1º da Constituição Federal, além do parágrafo 5º, da LC 101, de 4 de maio de 2000, o que recomenda o veto tanto por inconstitucionalidade quanto por contrariedade ao interesse público.”</p> <p>05. Meta 29: “ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e de colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar em dez anos os recursos atualmente destinados a essa finalidade”.</p> <p>Razões do veto:</p> <p>“Estabelecer o objetivo de triplicar o financiamento público, como expresso na versão do Plano aprovada pelo Congresso, contraria o interesse público por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a proposição não indica as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas, sendo, pois recomendável o veto.”</p>
<p>Magistério da Educação Básica (total 28 metas)</p>	<p>06. Meta 04: “implantar, em um ano, planos de carreira para os profissionais da educação que atuam nas áreas técnicas e administrativa e os respectivos níveis de remuneração”.</p> <p>Razões de veto:</p> <p>“A implantação de planos gerais de carreira para profissionais das</p>

	<p>áreas técnicas e administrativa, no prazo de um ano, exigiria um aporte adicional de recursos para despesas com pessoal capaz de comportar a revisão remuneratória de cerca de 94 mil servidores federais, sem considerar o possível impacto em relação a 66 mil inativos e pensionistas. Tal determinação implicaria descumprimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não existe previsão na Lei Orçamentária e nem no Plano Plurianual para a efetivação da proposta, o que justifica o seu veto.</p> <p>Essa circunstância, pelas razões expostas, recomenda o veto por contrariedade ao interesse público.”</p>
<p>Financiamento e Gestão (total 44 metas)</p>	<p>07. Meta 01: “elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano”.</p> <p>Razões de veto:</p> <p>“Estabelecer-se, nos termos propostos, uma vinculação entre despesas públicas e PIB, a vigorar durante exercícios subseqüentes, contraria o disposto da LC 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o PPA. Saliente-se que a ampliação anual de despesa em meio ponto percentual do PIB, prevista no texto, representaria um acréscimo em torno de R\$ 5 bilhões/ano sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou de forma como esse esforço seria compartilhado entre União, Estados e Municípios.</p> <p>Vale lembrar que o art. 165, parágrafo 4º, da Constituição Federal prevê que ‘os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional’ e que o atual PPA não contempla o acréscimo de recursos proposto, prevendo, em seu anexo ‘o Cenário, o Plano e os Orçamentos’, item Desenvolvimento Social, a utilização, em quatro anos, de R\$ 36,2 bilhões. A prevalecer a parte final do dispositivo examinado do Anexo ao projeto de lei, os recursos a serem utilizados para essa finalidade seriam ampliados em aproximadamente R\$ 25 bilhões nos quatro primeiros anos, de forma que superariam, indevidamente, a previsão constante do PPA. Dessa forma, estaria desatendido o comando constitucional antes citado que determina a consonância entre os Planos e Programas e o próprio PPA. A nosso ver, não obstante sua louvável motivação. Até porque a primeira parte do texto é meramente pragmática, a proposição em foco está a merecer a oposição de veto, por também contrariar o disposto no art. 165, parágrafo 4º, da Constituição.</p>

Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – o que se justifica para não inquirar de inconstitucionalidade a proposta por interferência indevida entre as diversas esferas de poder – impossibilitará o encaminhamento, para atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legislação prevista no Anexo ao projeto, o que recomendaria, também pelo prisma do interesse público, o veto ao referido dispositivo.”

08. Meta 07: “orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente”.

Razões ao veto:

“Embora a disposição contida nesse subitem contenha, aparentemente, conteúdo meramente programático, voltado à orientação de financiamentos, contempla determinação direcionada às três esferas governamentais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais, assim à alocação de valores correspondentes a padrões mínimos de qualidade de ensino.

Conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculações e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta estaria eivada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre diversas esferas de poder.”

09. Meta 13: “garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Razão do veto:

“O projeto, tal como redigido, traz enorme encargo para os cargos públicos, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal.

Além disso, a medida atribui, injustificadamente, tratamento

	<p>diferenciado e privilegiado aos aposentados e pensionistas do ensino público, em detrimento dos demais aposentados e pensionistas.</p> <p>A disciplina constante do projeto e a sua implantação imediata contraria o interesse público, razão por que se propõe o veto.”</p>
--	---

Os vetos dizem respeito essencialmente a questões de financiamento, produzindo um impacto no conjunto de metas, pois atenua o potencial de viabilização do Plano como um todo. Nas razões do veto, a principal justificativa foi a não previsão de fontes de custeio no Plano Plurianual (PPA), com desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), configurando-se matérias que contrariam o interesse público. As conseqüências são evidentes: ausência de perspectiva de solução dos problemas educacionais, não somente nos assuntos vetados, mas nos demais itens programáticos, que ficam esvaziados por falta de recursos.

Um dado interessante é que no livro *A arte da política – a história que vivi* (2006), o qual faz um balanço de seu período, FHC, no capítulo em que trata da *educação: levantando-se do berço esplêndido* (p.514), não faz menção ao Plano Nacional de Educação, muito menos aos vetos presidenciais. Uma experiência não contada em seu tempo vivido.

Paulo Renato de Souza, em seu balanço (2005) – *A revolução gerenciada* -, no capítulo em que trata da formulação de um plano para a educação nacional (p.38), também não faz menção do referido nesta pesquisa - o PNE, mas sim a um planejamento estratégico como método de trabalho e gestão, que teve seu início desde a campanha eleitoral. Reafirmado pelo, então Ministro da Educação, prática não usual num organismo público da área social, que teve como estratégias dentre outras coisas: descentralização da execução; transferência da ênfase dos controles formais e burocráticos para avaliação de resultados; novas formas de gestão escolar e novos parâmetros de eficiência e de controle de qualidade. (p.45)

A Lei 10.172/2001 neste cenário, *perdido nas histórias vividas*, aprova o PNE, passando a ter um caráter inócuo, um discurso sem recurso, fruto da determinação do Fundo Monetário Internacional (FMI), contradizendo Paulo Renato Souza em “seu balanço” como ministro da Educação:

Em minha opinião, para fazer bom uso da cooperação internacional, em geral, e do financiamento multilateral, em particular, [...] em primeiro lugar deve-se deixar sempre claro, tanto nas discussões preliminares como nos documentos de projeto e empréstimo, que a orientação dos projetos é do país, não dos bancos (2005:63).

Temos um PNE com diagnóstico importante da realidade educacional brasileira, mas que não prevê nem os custos nem as fontes de recursos adicionais para o financiamento de tais metas. Um plano sem vínculo orçamentário se esvazia, mostrando claramente sua debilidade.

Um planejamento esvaziado passa pelo não querer realizar, pela manutenção das relações e (ou) pela omissão, produzindo um enfraquecimento gradual de forças de coalizão.

Uma sociedade democrática planejada requer regras claras, pois possibilitam a construção da liberdade. Muito embora a democracia tenha sua origem como um conceito burguês, pois nasce com o Estado liberal na modernidade; ainda se encontra como um projeto inconcluso, pois é dinâmica — para Bobbio, evolui.

Bobbio identifica que

[...] o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e

na direção oposta, que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. (2000:32)

A liberdade como construção humana passa pela necessidade de pensar a contradição existente onde grupos distintos são protagonistas da vida pública, numa sociedade democrática. Mesmo que para a sociedade, segundo Bobbio, *“a democracia tem demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”* (Idem: 49).

O próximo capítulo tratará do planejamento para liberdade, no campo educacional, campo de luta pela busca por um projeto de educação que atenda à apropriação de bens culturais produzidos historicamente pelas gerações passadas como suporte à construção de uma nova sociedade.

CAPÍTULO V

O PLANEJAMENTO PARA A LIBERDADE

1 Liberdade, Transparência e Controle

Ao tratarmos de planejamento para uma sociedade que se requer democrática, mas que apresenta marcas históricas de dominação, só podemos partir do princípio do planejar para a liberdade.

Uma sociedade planejada, porém democrática, se distancia, por um lado, do *laissez faire*⁶⁸ e, por outro, da arregimentação estreita e cerceadora. No entanto, a busca pela liberdade não exclui um caminho de esforço de uma coletividade, exigindo sérios sacrifícios e disciplina em favor do alcance de objetivos comuns.

Presenciamos na história o uso de técnicas sociais⁶⁹, utilizadas, entre outras, na esfera da política, da educação, das comunicações, cujo caráter se baseia na eficiência para o condicionamento e disciplina, difundidos na abordagem behaviorista, no encaixe de determinados padrões de conduta. A sociedade moderna aperfeiçoa e amplia suas técnicas sociais sob o foco da eficiência, para resolver o problema da organização de massa. Na sociedade, num novo estágio da modernidade, considerada pós-moderna, as técnicas sociais ainda presentes dissimulam o controle do processo, declarando como foco as metas, os alcances. O processo é apresentado como um conjunto de escolhas livres, autônomas, que serão premiadas caso se alcancem os resultados definidos centralmente.

No exercício do controle social, as técnicas sociais desempenham duplo papel, pois podem servir a um padrão democrático ou autoritário. O que não se pode desconsiderar é o uso inevitável de técnicas sociais para uma coletividade na organização de interesses em comum, mas sob o risco constante do atendimento de interesses de uma minoria.

⁶⁸ Em 1776, ano do maior protesto contra o pagamento de impostos da história, o escocês Adam Smith (1723-1790) publicou o trabalho que popularizou e divulgou a doutrina do "*laissez-faire*". Muito apropriadamente, Smith passou a ser, nesses dois últimos séculos, o santo padroeiro dos conservadores adeptos do livre comércio, para os quais não existe palavra mais detestada do que "impostos".

⁶⁹ Para Karl Mannheim (1972, p.24), são métodos que influem no comportamento humano, para que este se encaixe nos padrões de interação e organização social existentes.

Karl Mannheim⁷⁰, ao abordar sobre as novas técnicas, no pós-guerra, relaciona-as ao complexo de poder e diz que: “Quanto mais refinadas as técnicas e a divisão do trabalho, menos flexível parece ser o padrão social” (1972:27).

Dessa forma, inicialmente temos um capitalismo de mercado livre e de livre competição, baseados no conceito absoluto da propriedade privada; no entanto, correspondem a um período de transição. A globalização é um processo ainda em marcha⁷¹, mas, consolidada no período de 1970–1980, gera um novo quadro, desaparecendo a livre concorrência propriamente dita, pois começou a reduzir a margem da iniciativa individual, e o lugar do proprietário independente é ocupado pelas grandes corporações, grupos econômicos virtuais e temporários, pela oscilação de mercado local. Mantém-se um grupo de controles transnacionais, enquanto num controle local, de pequenos grupos auto-regulados, era clara a compreensão do que se esperar dos grupos.

Vivemos hoje sob a égide de um contexto de promoção de liberdade, de autonomia, mas também de regras nebulosas, obscuras, que promovem o extremo contrário à escravidão, pela ausência de coordenação clara. O resultado é a desorientação geral.

⁷⁰ Importante sociólogo que, ligado ao pragmatismo sociológico, emergiu dos grupos de debates constituídos durante e no pós-Segunda Guerra Mundial; intelectual com grande prestígio nos círculos marxistas no entreguerras, situa-se entre os maiores e mais brilhantes de todos os tempos, como Comte, Spencer, Marx, Weber, Nietzsche. Vanilda Paiva (2005:175) tratou de demonstrar a proximidade das posições características da sociologia pragmática desenvolvida por Karl Mannheim com Paulo Freire e John Dewey e Anísio Teixeira. Mannheim é considerado um dos autores heterodoxos.

⁷¹ Ianni, Octavio.

Para Mannheim,

Admitir que uma sociedade em grande escala não pode subsistir sem alguma coordenação entre suas instituições não significa defender as corporações, nem no sentido medieval, nem no sentido fascista. Mas é igualmente impossível continuar pensando nos indivíduos como se fossem milhões de átomos abstratos, desprezando o significado educativo e moral de suas associações (1972:32).

É clara a contradição, mas, numa sociedade complexa como a nossa, a definição de regras claras para os sistemas e subsistemas não abstém o indivíduo de sua transformação criadora.

Norberto Bobbio (2000:21), ao discorrer sobre a democracia, afirma que se pode definir a democracia de maneiras diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência de poder. A transparência de poder envolve a definição de regras claras.

Ao falarmos de liberdade, pode emergir a idéia do ‘faço o que quero e ninguém tem nada a ver com isso’; para uma instituição, é o seu desmoronamento, seja uma escola, igreja, associações, família e tantas outras. Para Mannheim, “O enfraquecimento e o fim dos controles representam também o enfraquecimento e o fim da liberdade”.

O controle existe tanto para cercear a ação criativa do homem em sua coletividade, como para garantir, pelo acompanhamento, o alcance de ideais coletivos. Mannheim comenta que, por experiência histórica, controles podem provocar conseqüências desmoralizantes, se tratamos os homens como parafusos ou rodas de uma máquina: só pode levar à ineficiência deliberada e à sabotagem.

Mas não podemos desconsiderar que, em períodos de controles autoritários, ocorreram as mais ricas manifestações e lutas por ideais coletivos.

Todavia, não se defende neste contexto o retorno ao autoritarismo explícito, senão um controle de regras claras, fruto de uma planificação que manifesta as relações de sujeitos que destas regras participarão. Mannheim continua afirmando que o enfraquecimento e o fim dos controles representam também o enfraquecimento e o fim da liberdade.

Mas que liberdade? Liberdade de algo ou liberdade para algo. Liberdade de algo está relacionada à liberdade de fazer o que quero, no sentido mais individualista, que não atende a interesses mais amplos. A liberdade absoluta só existe na anarquia. A liberdade para algo é a liberdade qualitativa, que só existe em relação a compromissos qualitativamente definidos. Ainda para Mannheim, quando as leis que regulam o comportamento perdem seu poder de controle, a liberdade também desaparece.

Paro⁷² comenta que liberdade não se define pela analogia ao pássaro — *Ah! Como gostaria de ser livre como um passarinho!* —, porque ele não tem a liberdade de voar: só pode voar. O homem tem a liberdade de voar, pelas possibilidades que cria; neste caso, a liberdade é uma construção humana. O homem é livre para se submeter a determinadas regras, a um projeto coletivo. A liberdade envolve sujeição e esforço. A liberdade para o desempenho de algo, para a conquista de um ideal.

O controle deve servir para promover a cooperação; requer-se o controle cooperativo, não o padrão autoritário; o padrão do desenvolvimento e da orientação da ação por meio da cooperação para distribuir controles. A alternativa da cooperação representa um princípio criador. Pela tradição do controle autoritário, tem-se criado um ranço em torno da expressão controle, que é

⁷² PARO, Vitor E. Palestra proferida, em agosto de 1996, no sindicato dos professores do Estado do Paraná, sobre a função social do diretor de escola.

componente indispensável numa competência administrativa, especificamente no planejamento para a liberdade.

Não nos resta dúvida de que, pela complexidade social, conseqüentemente dos sistemas organizacionais, meios de controle são usados e aperfeiçoados; a questão é saber quem usará esses meios de controle e para que fim. Com o perfil societário de unidades pequenas e completas em si mesmas, em que controles mútuos e diretos puderam funcionar, os indivíduos puderam controlar-se reciprocamente. Hoje o planejamento ou planificação já não é uma alternativa, senão escolhas, como: *planejar para quê?* E mais: *que espécie de planejamento?*

2 As Complexas Relações de Poder em Unidades Escolares: Reflexões à Luz de Foucault

A correlação de forças, como busca e expressão de poder, envolve a ação de dirigentes educacionais, num campo de abrangência maior, bem como de proximidade imediata, como no caso das unidades escolares. As relações de poder entre os homens não se reduzem a um campo específico, como se definindo um conceito universal e (ou) um conjunto de características que definam sua manifestação. A ação humana é dinâmica, intencional, tanto quanto acidental e provisória, dependendo da situação; portanto, qualquer reducionismo validaria uma visão parcial.

Para Foucault (1979), não cabe uma teoria geral do poder, pois este não existe objetivamente, como algo unitário e global, mas subjetivamente, como manifestações de relações sociais, pela interação e inter-relação de homens com outros homens, o poder é constituído historicamente, como uma prática social.

Num contexto societário amplo, as transformações do sistema estatal evidenciam a mecânica do poder, que se expande e assume inúmeras formas em técnicas de dominação presentes em instituições, como uma manifestação política. O que se reconhece é a independência de certas manifestações, pois nem sempre a evidência de poder num determinado espaço institucional é algo demandado de relações societárias mais amplas. É essa disposição que Foucault chamou de microfísica do poder, que possibilita um deslocamento do espaço da análise e do nível em que esta se efetua, pois considera a forma local, nas extremidades, e os procedimentos técnicos de poder que efetua um controle detalhado do comportamento, hábitos e discursos.

Do macro para o micro, não se quer correr o risco de minimizar o papel do Estado nas relações de poder existentes em determinada sociedade. No entanto, o que se pretende é afastar-se da idéia de que o Estado seria o órgão único e central de poder, reconhecendo que estamos diante de uma inegável rede de poderes que ultrapassam espaços geográficos específicos, ultrapassam espaços territoriais. Deve-se atentar que o Estado não é o ponto de partida absoluto; não é negá-lo, mas reconhecer que existem formas específicas ao nível elementar que precisam ser consideradas. Reconhecer também que as relações de poder não passam somente pelo nível normativo — violência legalizada —, ou da violência cotidiana, portanto, não repressivas; é identificar que o poder nem sempre impõe limites, cerceia, pune, mas também se apresenta de maneira atraente, dissociado de dominação e opressão, a ponto de colaborar para a permanência da dominação capitalista pela ação do Estado e suas instituições. Sob este ângulo, é necessário reconhecer não só o ponto de vista negativo do poder, como seu lado positivo, que se traduz em eficiência produtiva. Para Foucault, não se explica inteiramente o poder quando se procura caracterizá-lo somente por sua função repressiva, senão nos alijaríamos da vida social, impedindo o exercício da vida em sociedade.

Nos sistemas educativos, a eficiência produtiva passa também pelo poder da atração, quando grupos se estruturam hegemonicamente, nem sempre a partir da cúpula administrativa, e determinam a direção e encaminhamentos. É aí que se tem a resistência, declarada ou não, geralmente velada, dos professores e pessoal de apoio a questões propostas pela cúpula administrativa da unidade e (ou) do sistema ao qual pertença.

Ao considerar o poder como manifestação prática, considera-se a ação de sujeitos que operam por meio de desejos, visão, crença, intencionalidade e estratégia, no uso do conhecimento, nem sempre originário das condições econômicas, mas que com ela se articulam. Para o exercício do poder, é imprescindível a relação com o saber. Para Foucault (1979), o fundamental da análise é que saber e poder se implicam mutuamente; não há relação de poder sem constituição de um campo de saber, como também, reciprocamente, todo saber constitui novas relações de poder. O hospital não é apenas o local de cura, mas também instrumento de produção e acumulação do saber; a escola, um espaço que massifica, manipula, cerceia, mas que promove uma instrumentalização necessária para pensar esta dominação, que promove o acesso ao saber produzido por meio de relações de poder tão complexas.

O planejamento educacional em unidades escolares passa pelo exercício de poder, o qual pode reprimir, provocando a resistência dos profissionais, como pode estimular a participação num processo transparente, onde sujeitos são atraídos e mesmo conduzidos, pois conhecem as 'regras do jogo', num contexto diretivo ou democrático, em função do grau de participação vivenciada.

CAPÍTULO VI

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM UNIDADES ESCOLARES DO ESTADO DE SÃO PAULO

Analisar o Sistema Estadual de Ensino, em sua rede pública, não é tarefa fácil, pelo seu gigantismo e pelas características peculiares do Estado de São Paulo no contexto nacional. Buscou-se compreender os reflexos do final do século XX, década de 1990, pela manifestação escolarizada, no que tange ao planejamento educacional.

A década de 1990 apresenta um novo contexto normativo, que passa a dar reordenamentos, fruto dos princípios administrativos que se difundem neste período em sistemas de ensino, como descentralização, participação, ênfase nos resultados.

1 Elaboração do Projeto Pedagógico – Normas e Orientações

Com o levantamento de dados e sua análise — resultado de uma pesquisa de campo sobre a realidade do planejamento educacional —, buscou-se conhecer como reagem as unidades escolares perante as exigências normativas do Sistema quanto às leis e regulamentações como análise documental, identificando a lógica administrativa presente no sistema.

De início, testemunhou-se, aleatoriamente, em algumas unidades de ensino estadual da cidade de São Paulo, a ausência de um projeto pedagógico, e

a presença de documentos que expressavam qualquer outra realidade, menos a da instituição portadora, e mesmo um mistério: se a instituição possuía ou não o tal projeto pedagógico, que seria uma das “evidências documentais” de um planejamento educacional.

Foi necessário identificar quais orientações normativas recebiam a unidade no referido sistema, para entender as reações. Quanto às fontes documentais, valeu-se da pesquisa sobre a LDB, Pareceres, Indicação e artigos informativos veiculados pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP) e Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE/SP).

O reordenamento legal da década de 1990 traz a LDB 9394/96 como um dispositivo político importante, pois do contexto da Lei nascem a política e planejamento educacionais, que influenciam o dia-a-dia das unidades escolares em âmbito nacional.

A LDB, ao tratar sobre as incumbências dos estabelecimentos de ensino, no artigo 12, diz que estes devem:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

[...]

VI – informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como a execução de sua proposta pedagógica.

No artigo 13, quanto aos docentes, as incumbências são:

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II – elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.

Numa precisão quase regimental, que segundo Souza e Silva (2002:32),

[...] padecem de um indisfarçável ar de matéria regimental, o que acentua também o sentido casuístico de não poucos dispositivos da nova lei. Afinal, coisas como: capacidade da escola na elaboração de sua proposta pedagógica, na administração de suas finanças e seu pessoal, na fiscalização do trabalho docente, na integração escola/comunidade, na prestação e difusão de informações, no cumprimento do mínimo de dias letivos, etc., em rigor, não deveriam caber numa LDB, por serem típicas de um Regimento Interno de cada estabelecimento de ensino ou de normas a serem baixadas pelos órgãos do Sistema.

Para os referidos autores, a LDB, tratou de obviedades, que são imperativas por si mesmas, como no que diz respeito às incumbências docentes, aspectos que fazem parte da própria natureza docente, entre elas: zelar pela aprendizagem dos alunos, elaborar e cumprir o plano de trabalho pedagógico, ministrar os dias letivos etc. Ao mesmo tempo em que a descentralização é declarada, um forte centralismo se revela.

Outro aspecto da LDB é que trouxe, no artigo 14, princípios para que os sistemas de ensino público definam normas de gestão democrática:

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

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

Esta expressão distinta de proposta pedagógica (artigos 12 e 13) para projeto pedagógico (artigo 14) deu margem para que alguns supervisores de

ensino interpretassem como dois momentos de um processo, quando a proposta antecederia ao projeto.

Mas esta interpretação não se seguiu, pois, na maioria das vezes, pela literatura e pelos documentos normativos (MEC e SEESP), tais expressões foram tratadas com o mesmo sentido. Parece mais um descuido de redação, que resultou em esclarecimentos por parte de Conselhos Estaduais⁷³.

Vejam o que Veiga comenta a respeito:

Vale chamar a atenção para a variedade terminológica empregada pelo legislador: proposta pedagógica (arts. 12 e 13), **plano de trabalho** (art. 13), projeto pedagógico (art. 14), o que poderá trazer confusões conceituais e, conseqüentemente, operacionais. A **proposta pedagógica ou projeto pedagógico** relaciona-se à organização do trabalho pedagógico da escola; o plano de trabalho é o detalhamento da proposta ou projeto (art. 13). (1998: 12) grifo nosso

Veiga diferencia plano de trabalho de proposta pedagógica ou projeto pedagógico, identificando *plano de trabalho* como a responsabilidade de docente no detalhamento da proposta, questões do ensino; e trata como sinônimos *proposta e projeto*.

Em fevereiro de 1998, a SEESP apresenta as Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais (NRB), para que cada escola se tornasse responsável pela elaboração de seu Regimento Escolar, optando por um regimento próprio para atender a suas especificidades, necessidades e possibilidades concretas, desde que respeitasse as normas vigentes e a “limitações, que por fatores de ordem administrativa e financeira, são impostas às escolas mantidas pela SEE”.⁷⁴

⁷³ Indicação nº 13/97 do CEE/SP; Deliberação 14/99 do CEE/Pr.

⁷⁴ Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. Fevereiro de 1998.

O referido documento é encaminhado ao CEE/SP, para apreciação do Colegiado, sendo aprovado em 18/03/98, pelo Parecer CEE nº 67/98, produzindo os devidos efeitos normativos.

Dentre os argumentos em prol de princípios democráticos e de autonomia que o Parecer em seu relatório apresenta, merece destaque o seguinte, considerando o foco desta pesquisa:

Implementar mudanças e transformar a escola pública não é tarefa isolada. Depende de muitos fatores e sobretudo da crença de que isso é possível, como mostram os frutos que já estão sendo colhidos. Ao colocar esse documento em discussão, claramente se fez uma opção: acreditar na escola – em seus diretores, professores, funcionários, pais e alunos e, sobretudo naqueles que, mais próximos da realidade de cada escola – delegados e supervisores de ensino – serão os responsáveis por coordenar, apoiar, estimular e orientar o processo de discussão e elaboração da Proposta Pedagógica e do Regimento de cada escola.

O argumento ressalta a importância das Normas Regimentais Básicas para os profissionais da educação no processo de discussão e elaboração da Proposta Pedagógica e Regimento Escolar, dois documentos de relevância para as unidades.

Para além dos conflitos gerados com a aprovação das NRB pelo CEE/SP, o qual apresenta declaração de voto contrário de um dos Conselheiros⁷⁵; ressalta-se nas NRB o caráter do plano de gestão no artigo 29 que traz a seguinte redação, no Título II, capítulo V - Do Plano de Gestão da Escola:

O **plano de gestão** é o documento que traça o perfil da escola, conferindo-lhe identidade própria, na medida em que contempla as intenções comuns de todos os envolvidos, norteia o gerenciamento das ações intra-escolares e **operacionaliza a proposta pedagógica**. (grifo nosso)

⁷⁵ Conselheiro Francisco Antonio Poli, então conselheiro que declarou voto contrário, pois considerou que as NRB eram pedagogicamente falhas, politicamente inadequadas, centralizando em excesso, amarrando a escola, sufocando o projeto pedagógico, podendo trazer conseqüências desastrosas ao processo educacional. Parecer CEE 67/98.

Usa-se plano de gestão em documento normativo, pela primeira vez, substituindo as expressões plano de escola⁷⁶ e plano diretor⁷⁷. “Inaugura-se”, com esse documento, a dicotomia no planejamento educacional para a unidade de ensino.

A expressão plano de escola foi usada até então pelas unidades, sendo o último documento normatizador que utiliza esta expressão a Indicação CEE/SP nº 13/97 (CEM), aprovado em 24/09/97⁷⁸, que vigora como norma até então. O que muda com as NRB é a expressão plano de escola para plano de gestão, e seu respectivo período de duração, de um ano para quatro anos, mantendo sua função de operacionalização da proposta pedagógica.

Uma fonte interessante para vislumbrar as orientações acerca do planejamento educacional é um organograma publicado em duas edições, na Revista do Projeto Pedagógico da UDEMO⁷⁹, por dois anos consecutivos (2003 e 2004)⁸⁰:

⁷⁶ Plano de escola – Plano Escolar é uma expressão usada desde os Decretos nº 10.623, de 26/10/1977 (Escolas de 1º Grau) e nº 11.625, de 23/05/1978 (Escolas de 2º Grau) que aprovam o Regimento Comum das Escolas e dá providências correlatas. “*O diretor deve assegurar a compatibilização do Plano Escolar com o Plano Setorial de Educação*” (1978: 8). “*O Plano Escolar deve programar o processo de escolarização, devendo ser elaborado pelo pessoal técnico, administrativo e docente da Escola*” (1978: 29).

⁷⁷ Na Escola Padrão (Governo de Luiz Antonio Fleury Filho, de 15/03/91 a 31/12/94), o Plano Escolar foi substituído pelo Plano Diretor, que deveria conter de forma integrada todos os projetos que a unidade escolar quisesse desenvolver, com as especificações quanto aos seus custos, atividades etc. (BORGES, 2002)

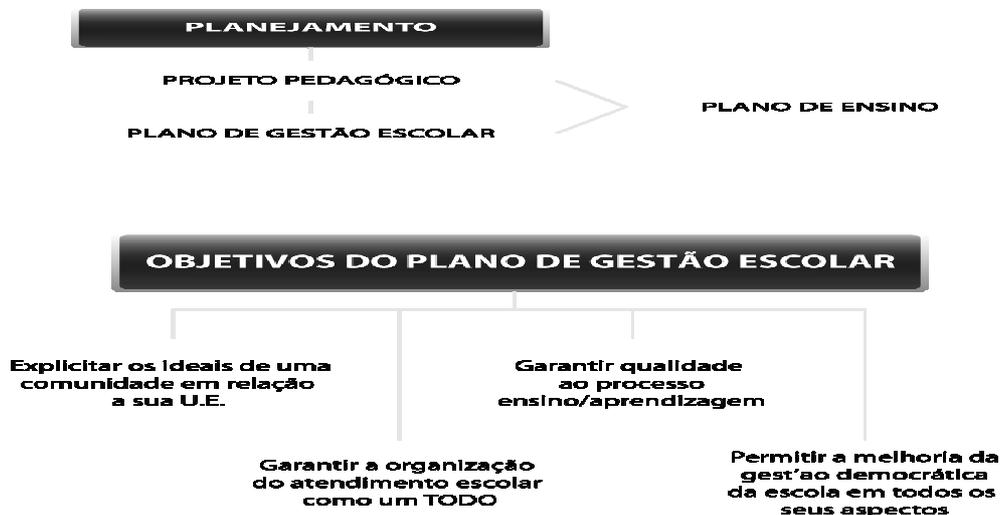
⁷⁸ A Indicação do CEESP, ao tratar das diretrizes para elaboração de Regimento das Escolas de São Paulo, aborda sobre conceitos de Proposta Pedagógica, Regimento Escolar e Plano Escolar, atendendo a dúvidas dos profissionais da educação do sistema estadual de São Paulo.

⁷⁹ UDEMO é o Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

⁸⁰ Projeto Pedagógico e Plano de Gestão Escolar (responsabilidade da Diretoria Executiva) é o artigo que apresenta este organograma.



Figura 01



As figuras (01 e 02) acima fazem parte de um organograma que traz o detalhamento do planejamento educacional para a unidade de ensino; como se percebe, o projeto pedagógico é visto como documento que define as intenções da escola, para realizar um trabalho de qualidade; o plano de gestão escolar é o executor dessas intenções definidas.

Esses conceitos não divergem da Indicação nº 13/97, nem das NRB aprovadas pelo Parecer nº 67/98, pelo contrário, reforça-os.

Algo crucial para a análise desses documentos é o valor agregado no controle como sistema estadual de ensino. A indicação nº 13/97 traz em seu texto o seguinte conteúdo, ao comentar sobre a afirmação: *o projeto pedagógico é um exercício de autonomia*:

A reflexão [...] permite afirmar ser desejável e necessário que os estabelecimentos formulem sua proposta pedagógica em documento, nos termos dos artigos 12 e 13 da Lei 9394/96. Não é conveniente, entretanto, que se cobre em curto prazo essa tarefa, sob pena de se criar espécie de “indústria de elaboração de propostas” com finalidade exclusivamente burocrática. A proposta pedagógica ao se constituir em documento é instrumento de trabalho de uso da instituição e da comunidade escolar, **não se sujeitando ao crivo de aprovação externa**, a não ser na hipótese de exame de apreciação de eventual ilegalidade. (grifo nosso)

Mello, no Parecer 15/98 do CNE/CEB, ao apontar o risco da burocratização para o projeto pedagógico, argumenta que

[...] é preciso destacar que a LDB vincula autonomia e proposta pedagógica. Na verdade, **a proposta pedagógica é a forma pela qual a autonomia se exerce**. E a proposta pedagógica não é uma norma, nem um documento ou formulário a ser preenchido. Não obedece a prazos formais nem deve seguir especificações padronizadas. Sua eficácia depende de conseguir pôr em prática um processo

permanente de mobilizações de *corações e mentes* para alcançar objetivos compartilhados.

No entanto, a especificidade do sistema estadual de São Paulo em sua rede pública estabelece o plano escolar (atualmente, plano de gestão), na Indicação nº 13/97; esclarece que “O Plano Escolar é instrumento dinâmico que deve ser elaborado anualmente **e remetido na época própria às Delegacias de Ensino**” (grifo nosso).

Nas NRB, o plano de gestão, no artigo 31, deverá ser homologado pelo órgão próprio de supervisão.

Têm-se, então, com a proposta pedagógica, a flexibilidade, pelo princípio de autonomia, e com o plano de gestão, o rigor legal. A proposta pedagógica é apreciada e o plano de gestão, homologado⁸¹. Como isso se traduz no cotidiano da escola?

2 Planejamento Educacional no Cotidiano da Escola

Tentando responder à questão de como o contexto normativo se traduz no cotidiano da escola, reconhecendo como se manifestam os profissionais da educação na unidade escolar, aplicaram-se questionários abertos a gestores educacionais (supervisores escolares, diretores, vice-diretores e professores coordenadores), de quatro Diretorias Regionais de Ensino (DRE), sendo duas da região metropolitana e duas da Grande São Paulo.

⁸¹ Aprovação, ratificação ou confirmação, por autoridade judicial ou administrativa, de certos atos particulares, a fim de que possa investir-se de força executória ou apresentar-se com validade jurídica.

A cobertura é significativa, pois o questionário foi aplicado entre 40 e 50 gestores, por DRE, perfazendo um total de 169 gestores, sendo cada questionário respondido por um grupo de quatro a cinco gestores⁸². De cada DRE, escolheram-se três a quatro questionários para referenciar a experiência vivida e (ou) testemunhada pelos gestores – resultando um total de 15 questionários, envolvendo um total de 74 gestores.

As questões, bem como as respostas dos gestores, abarcaram o processo administrativo na unidade de ensino pela tônica do planejamento educacional.

Antes da aplicação do questionário, fez-se uma reflexão acerca do planejamento educacional como um elemento que traz a relevo as intencionalidades para a prática na unidade de ensino, essencial, portanto, para a gestão escolar e também acerca do que se entendia como planejamento educacional, utilizando-se como referência os documentos normativos e (ou) orientadores do Sistema Estadual de Ensino — já citados no início deste capítulo.

Outro aspecto enriquecedor foi o depoimento oral, muitas vezes esclarecedor de situações em que o registro pode distorcer ou calar as vozes, trazendo à tona comentários, testemunhos que elucidam o processo administrativo na unidade escolar.

O questionário elaborado (Anexo I) compôs-se de quatro questões abertas, sendo respondido por um grupo de gestores, num processo de reflexão de experiências vividas e (ou) testemunhadas em suas experiências profissionais.

Para apresentação dos dados serão feitas considerações gerais a respeito das questões 1,2 e 3 e, considerações específicas da questão 4 com registro das respostas em forma literal, para demonstrar os resultados, pois a

⁸² Para tal feito, aproveitou-se a realização de um curso de formação continuada, do qual os gestores (supervisores de ensino, diretores escolares, vice-diretores e professores coordenadores) participavam.

questão 4 atende diretamente ao foco desta pesquisa, no que tange à compreensão acerca do planejamento pelos gestores do Sistema Estadual de Ensino de São Paulo (supervisores, diretores, vice-diretores e professores coordenadores) e a materialização do planejamento educacional em unidades de ensino. Os grupos serão identificados por número 01 ao 15, que corresponde ao total de questionários analisados.

Procurou-se, na primeira questão, identificar a relação das unidades escolares com as DREs, instâncias intermediárias que acompanham e assessoram o trabalho das unidades. Os gestores, nas quatro DRE representadas, responderam em sua maioria que a atuação das instâncias não atende ou atende em parte, pois as orientações recebidas pelas unidades são abrangentes e não levam em consideração as especificidades. Um dos grupos considerou que as DREs lidam com o planejamento educacional como “[...] apenas uma tarefa [...]” (grupo 13) para a escola. Neste momento, a intenção era identificar a relação das escolas com as DREs, considerando que estas acompanham diretamente o planejamento educacional nas unidades escolares. Percebeu-se uma insatisfação por parte das unidades escolares, pois reclamavam de determinações no cumprimento de datas e exigências burocráticas, sendo o tempo tão aligeirado para a complexidade do cotidiano escolar, bem como por maior clareza das orientações fornecidas pelas DREs e adequação destas à realidade escolar. Três questionários (grupos 02, 03 e 04) e respondidos por grupos em sua maioria de supervisores de ensino, apontavam uma relação harmoniosa e de orientação e integração.

Num segundo momento, buscou-se levantar os documentos que normatizam e (ou) orientam o planejamento educacional na unidade, pelos gestores. As respostas envolviam os seguintes documentos consultados na unidade para o planejamento educacional: Constituição, LDB, Regimento Escolar, PCNs, DCNs, ECA, NRB, Resoluções e Decretos (não especificados), Revista da UDEMO, resultados do SARESP, ENEM, Projeto Pedagógico, Plano de Gestão,

material do Progestão e informações que levantam o perfil da comunidade. Os gestores ressaltaram dicotomia entre os resultados do SARESP e o rendimento escolar; reclamam maiores esclarecimentos dos documentos pelos supervisores para aplicarem os referidos documentos à elaboração da proposta pedagógica. Um dos questionários traz dúvidas entre: plano, proposta pedagógica, avaliação e o uso das informações e dados, o que revela problemas rudimentares de formação e também de comunicação com as DREs a respeito das orientações. Algo interessante e confirma a tendência do sistema estadual à abordagem administrativa por resultados, é a ênfase que se dá aos resultados do SARESP, para o planejamento educacional – especificamente o plano de gestão; em alguns momentos, por depoimento oral os gestores reclamavam do rigor para consulta dos resultados do SARESP, sem mesmo terem, recebido a ‘senha’ para consulta *online*, dos dados, o que inviabilizava o acesso aos dados.

Outra questão envolveu a elaboração do planejamento educacional e o grau de participação da comunidade escolar. Os gestores declaram que, em geral, o planejamento educacional é realizado pela equipe gestora com pouca participação dos docentes e funcionários, em um período específico no início do ano letivo (período conturbado pelo início das aulas), o que compromete o seu objetivo, e como replanejamento no meio do ano (previsão no calendário); alguns identificaram a presença do Conselho de Escola e APM. Na quase totalidade, os gestores apontaram que a participação de alunos e pais não acontece ou é tímida; num dos questionários, declaram que não se faz o convite para participarem. Uma das gestoras, como depoimento oral, declarou que o que consegue fazer é a aplicação de questionário que levanta o grau de satisfação dos pais, aproveitando os dados para direcionar o planejamento (mesmo com retorno baixo de questionários respondidos). Num dos questionários (grupo 9), afirma-se que, como a DRE determina o calendário, com um tempo insuficiente, atribuem o curto tempo à pouca participação e desconhecimento dos professores na comunidade escolar em que trabalham. A participação ativa dos professores acontece mesmo em

conselhos de classe. Percebeu-se que a participação é ainda um ideal a ser alcançado, sendo um desafio para os gestores nas unidades escolares.

Por último, na quarta questão, buscou-se identificar a relação do projeto pedagógico com o plano de gestão para as unidades de ensino. Nesse momento, identificaram-se conflitos do que gera o quê: o projeto pedagógico gera o plano de gestão ou o plano de gestão gera o projeto pedagógico? Dois grupos de gestores responderam que a proposta pedagógica é parte ou está inserida no plano de gestão, considerando-se o plano de gestão como o documento norteador:

A nossa realidade educacional é que o **plano de gestão traz embutido o projeto pedagógico da escola**, onde acreditamos que deveria ser o inverso, uma vez que, o projeto político pedagógico é o que promove linhas gerais que irá compor o plano de gestão. (grupo 03) (grifo nosso)

O projeto pedagógico está inserido no plano de gestão da U.E., sendo descrito assim os princípios filosóficos propostos. Neste sentido não há conflito e sim coesão entre ambos. (grupo 05) (grifo nosso)

A maioria dos depoimentos orais refere-se ao projeto pedagógico como a “*carta de intenções*” ou “*alma*” da escola, e o plano de gestão como o documento que operacionaliza, atendendo às orientações da UDEMO, conforme revista do Projeto Pedagógico 2003, 2004, visto no início deste capítulo:

O projeto pedagógico é a carta das intenções é a alma. Plano gestor materializa o plano de intenções que é a proposta pedagógica. É preciso ser coeso sem conflitos nem dualidade. Na realidade existem conflitos e dualidade. (grupo 08) (grifo nosso)

Quanto aos conflitos existentes e (ou) dualidade, presencia-se nas falas dos grupos:

No plano das idéias eles estão coesos e **na prática não** estão caminhando juntos. Plano de gestão (corpo) e proposta pedagógica (alma). (grupo 01) (grifo nosso)

Deveria ser um único documento que contemplasse a avaliação, as ações, os objetivos, as metas da escola. (grupo 02) (grifo nosso)

A nossa realidade educacional é que o **plano de gestão traz embutido o projeto pedagógico da escola**, onde acreditamos que deveria ser o inverso, uma vez que, o projeto político pedagógico é o que promove linhas gerais que irá compor o plano de gestão. (grupo 03) (grifo nosso)

Projeto pedagógico é a identidade da escola, servindo como base para o plano de gestão, **devendo** haver coesão entre os mesmos, visto que o projeto da escola que define as linhas mestras para o desenvolvimento das atividades. Quando ocorrem divergências (conflitos) entre estes dois documentos a supervisão de ensino orienta e reflete com a própria equipe escolar para possíveis adequações. (grupo 04) (grifo nosso)

O projeto pedagógico está inserido no plano de gestão da U.E., sendo descrito assim os princípios filosóficos propostos. Neste sentido não há conflito e sim coesão entre ambos. (grupo 05) (grifo nosso)

É a ideal, se considerarmos que o plano de gestão é a operacionalização da proposta pedagógica. **Se assim for feito**, haverá coesão, caso contrário, a dualidade e o conflito se instalarão o que demandará necessidade de ações que revisem o projeto pedagógico – se está de acordo com a realidade escolar. A partir dessas bases o plano de gestão será reelaborado para que o conflito não persista. (grupo 06) (grifo nosso)

O plano de gestão **deve** estar intrinsecamente ligado ao projeto pedagógico para que haja coesão no desenvolvimento dos planos e projetos. O projeto pedagógico **deverá** ser amplamente divulgado para que toda equipe conheça e possa adequar os seus projetos. (grupo 07) (grifo nosso)

O projeto pedagógico é a carta das intenções é a alma. Plano gestor materializa o plano de intenções que é a proposta pedagógica. É preciso ser coeso sem conflitos nem dualidade. **Na realidade existem conflitos e dualidade**. (grupo 08) (grifo nosso)

O plano de gestão surgiu no cenário escolar como uma necessidade burocrática, onde vislumbrava a intenção da participação de todos, da escola, o que não acontece. **É uma relação conflitante onde aparenta coesão e dualidade**, mas a prática, **o exercício diário não representa os seus ideais** do que foi escrito, registrado, documentado. (grupo 09) (grifo nosso)

A proposta pedagógica é parte integrante do plano de gestão. Existem conflitos, pois no corpo do próprio plano encontram-se incoerências entre o que é proposto e a forma como se pretende atingir este objetivo. (grupo 10) (grifo nosso)

O plano de gestão é elaborado a partir da proposta pedagógica e explicita as ações que deverão ser desencadeadas. **Entretanto, algumas vezes, os princípios contidos na proposta pedagógica não estão de acordo com as ações.** [...] No regimento escolar as possibilidades de participação dos alunos nos processos decisórios são mínimas. (grupo 11) (grifo nosso)

O plano de gestão é a materialização da proposta pedagógica, encontram-se em coesão nas ações desenvolvidas. No caso de conflito (equipe escolar) todos os envolvidos no processo são chamados a reavaliar as ações. (grupo 12)

Projeto pedagógico e plano de gestão estão interligados, coesos **(ou pelo menos deveriam estar)**. Acreditamos que o projeto pedagógico pela sua amplitude enfoca o plano de gestão, não havendo necessidade da coexistência destes dois documentos. (grupo 13) (grifo nosso)

O plano de gestão é a materialização da proposta pedagógica, estando de forma coesa nas ações desenvolvidas no decorrer do ano letivo. Quando ocorre algum conflito, a equipe reavalia e reencaminha o projeto/ação segundo o PPP. (grupo 14)

O plano de gestão é a materialização da proposta pedagógica e procura coesão nas ações desenvolvidas. **Os conflitos ocorrem, pois cobranças externas (vestibular, SARESP ...) entre outras nos forçam a trilhar caminhos muitas vezes não são os escolhidos no projeto pedagógico.** Necessitamos de adequações entre os discursos de democratização do ensino e as cobranças que nos serão feitas. (grupo 15) (grifo nosso)

Algumas respostas a respeito da coesão entre projeto pedagógico e plano de gestão utilizam expressões como “*deveriam estar coesos*”; “*deve estar intrinsecamente ligado*”; “*é ideal, se considerarmos que o plano de gestão é a operacionalização da proposta pedagógica*”. Expressões que, ao se respaldarem no ideal, dá margem ao reconhecimento de que o real ainda não existe, a falta de coesão é evidente, mantendo a dualidade histórica acerca do planejamento entre o conceber e o fazer.

Um dos questionários, respondido por um grupo com três supervisoras, pontua que o projeto pedagógico e plano de gestão “*deveria ser um único documento que contemplasse a avaliação, as ações, os objetivos, as metas da escola*” (grupo 02).

Um dado muito significativo, que neste momento cabe quantificar: dentre 15 questionários respondidos (cada questionário por grupo de cerca de cinco gestores), só três (grupos 04, 12 e 14) não apresentam conflitos, falta de coesão, dualidade entre o projeto pedagógico e plano de gestão.

Algo que se convencionou dizer a respeito do projeto pedagógico é que este é a “alma” da escola. Com base nesta analogia, segundo orientações do Sistema Estadual de São Paulo para o planejamento educacional (Indicação nº 13/97 e NRB), pode-se, então identificar o plano de gestão como o “corpo”.

Presencia-se, então um ‘corpo desalmado’ ou uma ‘alma desencarnada’?

Atentando para as orientações do Sistema Estadual de São Paulo, onde o projeto pedagógico (alma) é *apreciado* e o plano de gestão (corpo) é *homologado*, percebe-se o porquê: as unidades escolares se debruçam na elaboração do plano de gestão em detrimento do projeto pedagógico, segundo depoimentos orais levantados, considerando a limitação de tempo de que reclamam os gestores. A pressão do sistema pela operacionalização é visível em detrimento dos princípios, objetivos que levam a escolhas de determinadas ações

e não outras, determinados caminhos e não outros – a busca de eficácia, é aí traduzida pela preocupação com os resultados e não necessariamente a uma real identidade oriunda de um processo democrático pela unidade escolar. Percebe-se o neoconservadorismo, que faz perpetuar a dicotomia no planejamento educacional entre o pensar e o fazer, o conceber e o executar.

Isto se deve à tentativa de traduzir princípios da administração gerencial ou da administração moderna pelo sistema estadual de ensino, à luz do que acontece em âmbito de sistema nacional de educação, que foca nos resultados, desconsiderando a especificidade da educação para a unidade de ensino e mesmo para as instâncias intermediárias. No entanto, o problema não se encontra no aproveitamento do instrumental da administração gerencial, mas em sua tradução para o sistema de ensino, o qual acontece de maneira difusa, fragmentada, carente de conhecimento técnico e do reconhecimento da especificidade do campo educacional, em sua esfera pública.

Neste cenário, sofrem supervisores e diretores de escolas pelo sentimento de impotência que os envolve, a ponto de, em alguns momentos, conflitarem entre si, como se estivessem em lados opostos e não como profissionais que lutam pela mesma causa.

Dá-se a impressão de que o movimento das orientações em âmbito de sistema ocorre de maneira que o fracasso seja alcançado. O plano de gestão traduz o recentralismo, instrumento de controle opressor em tempos de administração gerencial. O problema, porém, não está no controle, elemento necessário em qualquer processo administrativo, mas na ausência de transparência para os profissionais da educação, evidenciando que, de fato, acredita-se nas escolas e em seus profissionais. Estes, como testemunhado nesta pesquisa, são valentes que lutam contra um sentimento de fracasso que constantemente lhes é imputado; merecem, portanto, mais respeito.

É gritante a escassez de tempo para o processo de elaboração do projeto pedagógico, e as dúvidas presentes a respeito destes documentos podem revelar a falta identidade da unidade e mesmo da atuação que desempenha.

A participação é ainda um ideal a ser alcançado; como categoria da democracia; a participação para a rede pública ainda precisa ser ressignificada, mesmo porque, segundo Bobbio, não é a participação que define se um espaço é mais ou menos democrático, mas a “*visibilidade ou transparência do poder*” (2000:21).

Para Mannhein (1972),

A democracia corretamente entendida, implica uma teoria do poder visando à definição de formas de distribuição e de controle do poder coletivo, de modo a alcançar o máximo de segurança, eficiência e liberdade. (p.67)

O profissional da educação na atuação como administrador, precisa exercer o poder, no sentido de *empodeirar* outros a uma participação. A mera rejeição ao poder imbuído pelo exercício administrativo, pode representar falta de compromisso – mesmo que numa situação contraditória como representante do Estado, considerando o acesso ao cargo – via concurso. Ainda para Mannhein, nenhuma sociedade pode existir sem alguma forma de poder, no entanto, há grande diferença entre o poder funcional e o poder arbitrário, portanto, uma teoria democrática de poder deve ser uma teoria de conjunto, para a compreensão das relações que envolvem o poder.

No entanto, a especificidade da administração na unidade de ensino precisa ser elucidada, com a visão do alvo, para que como meio atenda aos fins — o projeto de educação —, que deve vir à superfície, atendendo ao critério de transparência. O planejamento educacional coerente e coeso, elemento de uma

gestão administrativa, cumpre o papel de sobressair as intencionalidades presentes numa coletividade: visão do alvo para os gestores educacionais no exercício da direção para a unidade de ensino. Pois a *direção* implica em *visão* e *alvo*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O final do século XX e o início do XXI estão marcados por uma série de mudanças, dentre as quais se evidencia a globalização econômica enquanto processo, impulsionada por corporações e estratégias que estimulam novas formas de trabalho, reformulando os procedimentos de gestão e provocando mudanças nas relações de trabalho, nas condições de vida e na identidade dos trabalhadores.

“A globalização não é um fato acabado, mas um processo em marcha. Enfrenta obstáculos, sofre interrupções, mas generaliza-se e aprofunda-se como tendência” (IANNI, 1992:24).

O processo em curso indica a constituição de um novo paradigma administrativo distinto daquele vigente ao longo do século XX, designado comumente como taylorista-fordista, que aprofundou a divisão técnica do trabalho entre a preparação (direção) e execução, separando o trabalho intelectual do manual, com base em estruturas hierarquizadas de mecanismos de decisão centralizadores e do aumento do controle. No entanto, sob a mesma lógica economicista, que utiliza novas estratégias para a manutenção do capital.

A escola, herdeira de um modelo centralizado de administração, entra em crise perante os impactos sociais da reestruturação, da nova organização e gestão produtiva, da autonomia, da descentralização e da competitividade das economias globalizadas.

Diante desses impactos, o debate atual em torno da gestão tem assumido uma centralidade — como se não houvesse outro vetor de reforma

educativa — com vistas à necessidade de conhecer os problemas e reconhecer as críticas em tempo hábil, em razão da velocidade com que as mudanças acontecem, procurando desvendar aspectos nebulosos.

A gestão como processo decisório remete à análise das estruturas de poder no interior das organizações, suas relações de dependência, suas ações descentralizadas decretadas ou como iniciativa,

[...] substituindo o modelo tradicional monocrático, em que o poder era personalizado e a tomada de decisões se dava via hierárquica bem definida, em que as diretrizes emanavam de pessoas singulares e identificáveis e eram dirigidos aos indivíduos em particular. (BRUNO,1997:34)

O que se observa, segundo a referida autora, é a mudança no perfil de autoridade, em que o poder já não se encontra fixo numa cadeia de relações hierárquicas interpessoais, mas localiza-se na articulação de centros múltiplos de poder, de onde emanam não só as diretrizes de ação, como também um sistema abstrato e difuso de regras que se aplica a todos os membros da organização.

Essa transição, marcada de conflito pela incerteza de um novo modelo liberal como suporte à manutenção do sistema capitalista, surgida, “[...] 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” (HOBBSAWM, 1997).

A educação, segundo Silva (1994), no discurso neoliberal, deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar à sua semelhança.

A administração gerencial, expressão utilizada pelo ex-ministro da educação, Paulo Renato Souza ou administração moderna, expressão utilizada pelo ex-ministro do MARE, Bresser-Pereira (2003), foi a abordagem administrativa

adotada formalmente e declarada em balanços governamentais na direção do Estado, como visto em capítulos anteriores. Abordagem utilizada, como pontua Souza (2005), em empresas privadas e que foi aplicada no campo social. O planejamento que segue a linha tem sido o planejamento estratégico – que foca nos resultados. Santos ao referir-se às inovações significativas na política brasileira no período FHC ressalta a idéia do planejamento estratégico:

Uma das mais importantes foi a idéia do planejamento estratégico da ação do governo aplicada tanto durante o processo eleitoral como ao longo da gestão do governo. (p.38)

O Sistema Estadual de Ensino de São Paulo, de maneira ainda difusa, tem traduzido essa abordagem administrativa que foca nos resultados, tendo o planejamento estratégico como seu instrumento ainda obscuro, onde pode-se evidenciar pelos dados levantados com gestores do referido sistema.

Como identificado na abordagem histórica a respeito das influências das teorias de administração, as traduções da teoria clássica à neoclássica para o campo educacional, sempre foram difusas e fragmentadas. Pode-se afirmar que não se conseguiu traduzir ainda os princípios da teoria científica de Taylor, e não se pode afirmar que o campo educacional construiu um campo consistente de administração educacional, sendo constantemente influenciado pela teoria geral da administração.

A influência e a relação destes campos não são considerados, nesta pesquisa como negativos, pois o contrario resultaria num isolamento social – papel que não cabe ao campo educacional. No entanto, o que procurou-se defender foi a clareza quanto à especificidade do campo educacional, no que tange ao seu papel administrativo, ressaltando a importância do planejamento

educacional e o reconhecimento deste campo como uma 'arena', ou seja, de luta pela democratização de direitos sociais.

É neste quadro de reestruturação que torna-se necessário pensar as políticas de ação, para que o poder nos sistemas de ensino, especificamente em unidades escolares, possa ser legítimo, como iniciativa de profissionais com visão, não como imposição de interesses econômicos. Não como poder arbitrário, mas para empoderamento do coletivo, oportunizando uma real participação na tomada de decisões e execução.

Como manifestado pelos gestores do Sistema Estadual de Ensino, o poder de participação – categoria da democracia, ainda é um ideal a ser alcançado e com espaços de tempo irrisórios para reflexão e formalização de um projeto de educação de caráter coletivo. Embora para Bobbio (2000), não é a participação que caracteriza um espaço mais ou menos democrático e sim a transparência, ou seja, regras claras.

E com relação à clareza das intenções, se está longe, pois as determinações normativas não contemplam intencionalidade clara, ao contrário provocam a dualidade no planejamento educacional como evidenciado com os gestores.

Pela normatização do Sistema Estadual de Ensino, percebeu-se a dualidade no planejamento educacional, pois as unidades escolares são orientadas a elaborarem dois documentos – Projeto Pedagógico e Plano de Gestão, que carecem de coerência e coesão.

A falta de coerência é identificada, pois são dois documentos, devendo ser um ou o Projeto Pedagógico ser o documento direcionador, de fato, das escolhas e ações implementadas na unidade, no entanto, o Plano de Gestão é o documento, considerado central pelo rigor normativo que o envolve, pois este é homologado (previsto no art. 31 das NRB), enquanto o Projeto Pedagógico é

apreciado⁸³. Isto tem gerado o dualismo promotor de falta de coesão no planejamento educacional.

O Plano de Gestão passa a ser o documento de maior peso, pois favorece ao controle dos resultados, às ações a serem implementadas, ao que deverá ser materializado, colaborando de maneira difusa à abordagem administrativa moderna que cerca os resultados. No entanto, como não fica claro aos gestores do sistema estadual de São Paulo, o processo de planejamento se subverte como um 'corpo desalmado', gerando o fracasso da unidade e conseqüentemente do sistema.

Neste contexto, falar em participação não faz sentido, pois nem os gestores sentem-se parte de um processo obscuro, não vêem sentido para suas incumbências.

Lembra Bruno (1997), que é fundamental promover formas consensuais de tomada de decisões, o que implica a participação dos sujeitos envolvidos, como medida de prevenção de conflitos e resistências que possam obstruir a implementação de medidas consideradas necessárias. O consenso não é sinônimo de harmonia, mas de dissenso, nos lembra Bobbio (2000), dissenso negociado, quando uma das partes cede para poder manter-se negociando.

Defronta-se assim com a necessidade de uma postura em que a descentralização, como resultado de uma autonomia constituída no interior da escola, focalizando na ética pública envolta de regras produzidas socialmente, tornem-se claras ao coletivo, como exigência e atue no sentido de buscar em cada ação e na representação de cada papel um modelo de gestão participativa que promova a eficiência e a eficácia, efetividade e relevância, redimensionando assim o significado de competência em educação.

⁸³ Considerando o princípio de gestão democrática e de autonomia da LDB 9394/96 e parecer 15/98 do CNE/CEB.

O fim da educação escolar(izada) não é promover a administração democrática ou gestão participativa, nem promover um planejamento democrático e (ou) participativo, mas são esses organizadores e mediadores. O fim da educação escolar é promover aprendizagens que colaborem para o alcance de uma vida melhor, mediante uma formação escolar que ofereça condições ao aluno de ler e interpretar seu contexto imediato e correlacional, a ponto de tomar decisões, fazer escolhas e se reconhecer nelas, consciente de suas conseqüências, com capacidade argumentativa e explicativa do que o impulsionou à ação.

Para alcançar tal fim, os profissionais da educação precisam reconhecer-se como tais — profissionais —, distanciando-se do espontaneísmo comum presente nesta atuação; devem utilizar-se dos meios que proporcionem transparência nas relações sociais, promovam a reflexão e engajamento sobre o percurso para o alcance dos fins. E, também, mover o trabalho na escola, como ponto de partida e ponto de chegada, sempre em curso, num processo reflexivo, mas periódico para a população-alvo, que dele usufrui. O planejamento educacional cumpre o seu papel, como relevância político-técnica, que traz a intencionalidade dos sujeitos no espaço e tempo de uma atuação profissional, intencional e sistemática e que ao valorizar o inusitado, identifica-o instituindo-o, num processo de constante reflexão e realimentação do projeto de educação.

Para tal, a gestão administrativa, pelo seu sentido etimológico e de conotação democrática, pois traz uma concepção de coletividade, deve permear o trabalho pedagógico, a serviço deste (*ad minus*), na direção dele (*ad manus*), num campo “minado” como o da educação, do qual gestão e administração não se excluem, mas são expressões todo inclusivas para o alcance do fim - democratizar aprendizagens.

Enfim, administração gerencial ou gestão administrativa? Nesta pesquisa optou-se pelo ponto de partida de uma coletividade, pois a expressão gestão, em seu sentido etimológico latino (grávida), traz em si o sentido de

coletividade carregada de intencionalidade, pois emerge de uma especificidade, pode elucidar os fins educacionais para a realização de um projeto de educação de cunho social, que requer princípios democráticos. Não cabendo, como já afirmado, a exclusão da administração, nem mesmo fechando-se para o aproveitamento de experiências e técnicas de outros campos distintos ao da educação.

O que garante efetivamente um planejamento educacional numa gestão administrativa que se requer democrática é a iniciativa de uma população-alvo, que, pela dimensão política, deseja uma transformação de práticas modulares ou direcionadas, segundo uma ideologia capitalista, para uma dimensão política do querer agir conscientemente na atuação profissional, não se abstendo de uma luta mais ampla, e que perdura, por melhores condições. Não desconsiderando que o papel da escola não se dissocia do papel do Estado.

Uma escola, enquanto fruto de toda a determinação histórica, política, econômica e cultural e que mesclada com as escolhas e disposições profissionais caminha para o alcance de seus ideais, não de maneira romântica, no sentido de ser ingênua, mas sonhadora e mesmo pretensiosa, pois como no início deste trabalho, reitera-se as palavras de Paulo Freire, *“É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática”* (1998:91).

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. In: *Educação & Sociedade*: revista quadrimestral de Ciência da Educação/CEDES. nº 69. Campinas (SP), 1999.

AGUILAR, Luis Enrique. *La gestión de la educación*: su significado a partir de propuestas pedagógicas institucionales. Ministério de Educación y Cultura, Universidad Nacional de La Rioja, mimeo, La Rioja, Argentina, 1997.

ANDERSON, Perry. *As origens da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

———. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILE, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo*: as políticas sociais e o Estado democrático. RJ: Paz e Terra, 1995.

APPLE, Michael W. *Conhecimento oficial*: a educação democrática numa era conservadora. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e desenvolvimento do welfare state* – teorias explicativas. BIB. Rio de Janeiro: 39, 1995.

———. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 31, ano 11, jun. 1996.

AZANHA, José M. P. *Educação*: temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

———. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENEZES, João G. C. et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

BALL, Stephen J.. Mercados educacionais, escolha e classe social: o Mercado como uma estratégia de classe. In: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da exclusão*: crítica ao neoliberalismo em educação. 2. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1995.

BARROSO, João (Org.). *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora, 1996.

———. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.) *Gestão democrática da educação*: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez,

1998.

BERGER FILHO, Ruy Leite. O ensino médio: a universalização possível. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8. ed. revista e atualizada. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

———. *O filósofo e a política*. – antologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BORGES, Zacarias Pereira. *Política e educação: análise de uma perspectiva partidária*. Campinas (SP): Graf. FE; Hortograph, 2002.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. São Paulo: Papyrus, 1997.

BRANDÃO, Helena H. Nagamine. *Introdução à análise do discurso*. 6. ed. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1997.

BRASIL. *Avaliação técnica do plano nacional de educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dez. 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>> Acesso em: 01 mar. 1999.

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

BRASIL. CNE/CEB. Parecer 04/98 de 29/01/98. Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental. Relatora: Regina Alcântara de Assis.

BRASIL. MEC/SEF, 1997. Parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental.

BRASIL. CNE/CEB. Parecer 15/98 de 01/06/98. Diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio. Relatora: Guiomar Namó de Mello.

BRASLAVSKY, Cecília; GVIRTZ, Silvina. *Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo*. Cuadernos de la OEI /

Educación comparada, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90 – crise e reforma*. 1997. Disponível em: <<http://mare.gov.br/reforma>> Acesso em: 26 fev. 1998.

———. *Desenvolvimento e crise no Brasil – história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

BUENO, Maria Sylvia Simões. *Políticas atuais para o ensino médio*. Campinas, SP: Papirus, 2000.

CANÁRIO, Ruy. O estudo sobre a escola: problemas e perspectivas. In: BARROSO, João (Org.). *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Coordenação editorial: Ricardo A. Setti. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

———. O desafio é ir além do conservadorismo. (Colégio do México). *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 fev. 1996a. Caderno R, p. 4.

———. A globalização é uma realidade palpável. (Johannesburgo). *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 nov. 1996b. Caderno B, p. 10 – 13.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de empresas – uma abordagem contingencial*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

DAUZAT, J.; DUBOIS, J.; MITTERRAND, H. *Nouveau dictionnaire étymologique et historique*. Paris: Librairie Larousse, 1971.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1998.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a

propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. In: *São Paulo em Perspectiva*. Vol 11 (4) 3-15, 1997.

DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. 2. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1996.

DRUCKER, Peter Ferdinand. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília: Editora Unesp, ENAP, 2001.

Educação & Sociedade. Políticas públicas para educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. *Revista de Ciência da Educação/ Campinas - CEDES*. Vol. 23, n. 80, setembro/ 2002, p. 1-440.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. Economias Globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: actual caballo de troya del Estado de Bienestar? In: *Dilemas del Estado de Bienestar* (vários autores). Madrid: Fundación Argentería, 1996.

FELIP, Nuria Borrell. *Organización escolar – teoria sobre las corrientes científicas*. Barcelona, Espanha: Editorial Humanitas, 1989.

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.

FERRETTI, Celso João. 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* nº. 70 – 2000.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Teoria geral do estado e ciência política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FOUCAULT, Michael. *Microfísica do poder*. 20. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FREIRE, Paulo (1998). *Professor sim, tia não*. São Paulo : Olho D'água.

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.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1990.

GOMES, Ruy. Teses para uma agenda de estudo da escola. In: BARROSO, João (Org.). *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora, 1996.

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.

HAMPTON, David R. *Administração contemporânea*. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

HELOANI, Roberto. *Gestão e Organização no capitalismo globalizado – história da manipulação psicológica no mundo do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2003.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras, 1997.

———. *O novo século: entrevista a Antonio Polító*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HORA, Dinair Leal. *Gestão democrática na escola*. 10. ed. Campinas (SP): Papirus, 1994.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6. ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

———. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

KING, Desmond S. O estado e as estruturas sociais de bem-estar. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 22, 1988.

KUENZER, Acácia. Política e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: CALAZANS, M.J. et al. *Planejamento e Educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.

LIMA, Licínio C. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000 (Guia da escola cidadã, v. 4).

———. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

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

LOMBARDI, José Claudinei. (Org.) *Globalização, pós-modernidade e educação – história, filosofia e temas transversais*. Campinas (SP): Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001. (Educação contemporânea)

MANNHEIN, Karl. *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MARRACH, Sonia Alem. Introdução: Conciliação, neoliberalismo e educação. In: SILVA, Franklin Leopoldo. et al. *Conciliação, neoliberalismo e educação*. São Paulo: Annablume: Fundação UNESP, 1996.

MARX, Karl. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. Lisboa, Edições 70, 1989.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: livro I*. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MERODO, Alicia; SIMON, Javier José. Apuntes sobre el proceso de (des)centralización educacional em la Argentina: del estado prestador de servicios al estado regulador. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria geral da administração – uma introdução*. 9. ed. São Paulo: Pioneira, 1981

NOSELLA, Paolo. A escola brasileira no final de século: um balanço. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Cleiton de. et al. *A municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

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

PAGNI, Pedro Ângelo. *Do manifesto de 1932 à construção de um saber pedagógico – ensaiando um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira*. Ijuí: Ed. INIJUÍ, 2000 – (Coleção fronteiras da educação).

PARANÁ. CEE. Deliberação 14/99, de 08 out. 1999. *Indicadores para elaboração da proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino da educação básica em suas diferentes modalidades*.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo:

Ática, 2003.

PENNA, M. L. *Fernando de Azevedo: educação e transformação*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

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

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) *Gestão democrática da educação – desafios contemporâneos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas (SP): Autores Associados, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. et al. (Org.) *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

SÃO PAULO. CEE. Parecer nº 67/98 Normas regimentais básicas para as escolas estaduais. 13 mar. 1998.

SÃO PAULO. CEE. Indicação 13/97 de 24 set. 1997. Diretrizes para elaboração do regimento das escolas de São Paulo.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. Campinas (SP): Autores Associados, 1998.

———. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 15 ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2004.

SENTO-SÉ, João Trajano; PAIVA, Vanilda (Orgs). *Pensamento social brasileiro*. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez, 1990.

SILVA, Franklin Leopoldo. et al. *Conciliação, neoliberalismo e educação*. São Paulo: Annablume: Fundação UNESP, 1996.

SILVA, Maria Abadia da. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas (SP): Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada - educação no Brasil: 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira; SILVA, Eurides Brito. *Como entender e aplicar*

a nova LDB. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SNYDERS, Georges. *Escola, classe e luta de classes*. Lisboa, Moraes, 1977.

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

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

TRAGTEMBERG, Maurício. *A escola como organização complexa*. In: GARCIA, Walter (Org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil (Rio de Janeiro); Fundação Nacional do Material Escolar, 1978.j

UDEMOMO. Projeto pedagógico e plano de gestão escolar. In: *Revista do projeto pedagógico*, Diretor UDEMOMO, 2004.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção. In: *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Campinas – CEDES*. v. 23, n. 80 – 2002.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves (Orgs.). *Escola: espaço do projeto do político-pedagógico*. Campinas (SP): Papyrus, 1998.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel (PR): EDUNIOESTE, 2001.

———. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. *Política e planejamento educacional*. 2. ed. Fortaleza (CE): Edições Demócrito, 2001.

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Orgs.) *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil – 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo – a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANEXO

Anexo I

Questionário Aplicado aos Gestores

Gestores: _____

Considerando o Planejamento Educacional como um elemento que traz a relevo as intencionalidades para a prática educacional, portanto, essencial para a Gestão Escolar, discuta as questões abaixo e registre as manifestações vivenciadas e (ou) testemunhadas em sua experiência profissional:

1. As orientações a respeito do planejamento educacional pelas instâncias intermediárias atendem as necessidades das unidades de ensino? Justifique e aponte caminhos ou ações necessárias.
2. Que documentos normatizam e (ou) orientam o planejamento educacional na unidade de ensino? Existem conflitos ou ambigüidades? Aponte caminhos ou ações necessárias.
3. Como acontece o planejamento educacional nas unidades de ensino? Identifique a relação deste processo com o grau de participação da comunidade escolar (profissionais da educação, alunos, pais).
4. Qual a relação do Projeto Pedagógico com o Plano de Gestão? Identifique a existência de coesão, dualidade e (ou) conflito. Aponte caminhos ou ações necessárias.