

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DA ESCOLA  
PÚBLICA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL:  
A DEMOCRACIA NA “PORTA GIRATÓRIA”**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Neila Pedrotti Drabach**

Santa Maria, RS, Brasil  
2010

**A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA  
ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL: A DEMOCRACIA NA  
“PORTA GIRATÓRIA”**

**por**

**Neila Pedrotti Drabach**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração em Práticas Escolares e Políticas Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Educação**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Sueli Menezes Pereira**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2010**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

D756m Drabach, Neila Pedrotti

A modernização da gestão da escola pública estadual do Rio Grande do Sul : a democracia na “porta giratória” . / Neila Pedrotti Drabach – Santa Maria , 2010.  
169 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação –  
Universidade Federal de Santa Maria, 2010.

“Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sueli Menezes Pereira”.

1. Escola Pública - Gestão Democrática. 2. Escola Pública - Gestão Gerencial.  
3. Parceria Público-Privada. I. Pereira, Sueli Menezes. II. Título.

CDU: 37.014(816.5)

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Dissertação de Mestrado

**A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL  
DO RIO GRANDE DO SUL: A DEMOCRACIA NA “PORTA  
GIRATÓRIA”**

elaborada por  
**Neila Pedrotti Drabach**

Como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Educação**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

Sueli Menezes Pereira, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> (UFSM)  
(Presidente/Orientador)

---

Vera Maria Vidal Peroni, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> (UFRGS)

---

Carlos Roberto da Silva Machado, Prof. Dr. (FURG)

Santa Maria, 30 de março de 2010.

*Essa noção de “modernização”, vaga mas acolhedora, constitui o fio diretor de uma retórica de combate, diante da qual o espírito crítico parece, frequentemente, capitular. Quaisquer que sejam a natureza e o teor de uma “reforma” ou de uma inovação, é suficiente dizer que ela traduz uma “modernização” da escola para que, no espírito de muitos, ela seja sinônimo de progresso, de democracia, de adaptação à vida contemporânea, etc. (...) E não é muito difícil mobilizar a opinião, os pais, os “jovens”, enfim todos aqueles que pensam que é preciso ser “absolutamente moderno” para estar ao lado do progresso e da democracia e apoiar, assim, as transformações (...).*  
(LAVAL, 2004, p. 189-190)

## **AGRADECIMENTOS**

*A todas as pessoas que se fizeram presentes nessa etapa enriquecedora e desafiadora:*

*À minha família – pai, mãe e irmãos – que mesmo distante, sempre esteve presente através dos incentivos, do apoio e da sólida base de responsabilidade e crença nos estudos que me permitiu chegar até aqui.*

*À minha irmã, Nadia, que esteve mais próxima, pelo incentivo e por ser, desde criança, meu exemplo de dedicação aos estudos.*

*Ao meu Amor, Everton, com quem sempre dividi as alegrias e angústias deste percurso.*

*À professora e amiga Bete, pela presença marcante em minha trajetória acadêmica e em minha vida.*

*À orientadora deste trabalho, pela confiança depositada em mim e pela autonomia no desenvolvimento do trabalho.*

*À banca examinadora, pela disponibilidade de leitura, avaliação e sugestões que enriqueceram esta pesquisa.*

*Aos colegas do curso de Mestrado, pelas amizades tecidas em meio a estudos e viagens.*

*Às entidades que contribuíram com a pesquisa, disponibilizando materiais e informações.*

*À UFSM, pela possibilidade de tornar concreto meus objetivos.*

*À CAPES, pelo apoio financeiro no desenvolvimento da pesquisa.*

*À Escola Pública, fonte de inspiração e de luta!*

## **RESUMO**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Universidade Federal de Santa Maria

### **A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL: A DEMOCRACIA NA “PORTA GIRATÓRIA”**

**AUTORA: NEILA PEDROTTI DRABACH**

**ORIENTADORA: SUELI MENEZES PEREIRA**

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 30 de março de 2010.

A presente dissertação teve como propósito discutir e problematizar os desafios impostos à democratização da gestão do ensino público a partir dos novos marcos de referência para a gestão pública oriundos das mudanças no mundo no trabalho e no papel do Estado, tendo como objeto de estudo a proposta de “modernização da gestão educacional” em vigor no governo estadual do Rio Grande do Sul (Governo Yeda Crusius/Gestão 2007-2010). Para tanto, situam-se historicamente os impasses entre a construção do projeto de gestão democrática como princípio constitucional e o novo padrão de gestão (gestão gerencial), que passou a ser incorporado à gestão pública a partir do movimento de reforma do Estado, impulsionado como estratégia de superação da crise capitalista da década de 1970. Diante deste cenário paradoxal, analisa-se a trajetória da gestão democrática do ensino público estadual do RS desde os primeiros movimentos de construção desta lógica de gestão evidenciando os avanços e os impasses frente à adoção de práticas de gestão gerencial pelos governos estaduais. Tendo como foco as proposições do atual governo para a educação, analisa-se, através de pesquisa documental, a proposta de “modernização da gestão educacional” tomando como referência as ações do Projeto “Professor Nota 10 – valorização do Magistério”, que faz parte do “Programa Estruturante Boa Escola para Todos”, o qual abarca as diretrizes de ação da Secretaria Estadual de Educação e as parcerias firmadas com instituições privadas para a melhoria da qualidade do ensino através de estratégias de gestão: Consultoria para Educação de Qualidade – SESI-RS e o Projeto Jovem de Futuro em parceria com o Instituto Unibanco. A partir da análise dos documentos, orientada pela técnica de Análise de Conteúdo, evidenciou-se que a proposta de “modernização da gestão educacional” encontra-se entrelaçada ao modelo de gestão inserido no âmbito do governo, o qual é orientado por ONGs especializadas em consultoria em gestão, pelas proposições da Agenda 2020 e pelas exigências de contrapartida do empréstimo do Estado com o Banco Mundial, tendo como objetivo a inserção de “práticas modernas de gestão” com vistas ao ajuste fiscal do Estado. A análise da proposta de mudança na Lei Estadual de Gestão Democrática, inserida no Projeto Professor Nota 10 aponta para a introdução de mecanismos de gestão inspirados no universo empresarial, como os contratos de gestão e a meritocracia, com vistas a aumentar a eficiência e eficácia dos gastos educacionais, redimensionando a autonomia e a participação da comunidade escolar para o âmbito da execução de metas contratadas. Em relação aos projetos das parcerias público-privadas, evidencia-se a inserção do modelo de gestão empresarial, de valores capitalistas de competitividade e premiação no âmbito escolar e o financiamento privado na educação, efetivando a lógica de publicização dos serviços do Estado e a inserção de quase-mercados na educação. A introdução destes mecanismos na gestão escolar descaracteriza o projeto de gestão democrática, uma vez que recentraliza os processos de gestão educacional e introduz técnicas privadas de gestão em detrimento da participação ativa da comunidade escolar, retomando a lógica de administração capitalista na educação, que já fora fortemente criticada na década de 1980.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática, Gestão Gerencial, Parceria Público-Privada

## ABSTRACT

Dissertation of Master's degree  
Program of Masters degree in Education  
Federal University of Santa Maria

### **MODERNIZATION ON THE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SCHOOLS IN RIO GRANDE DO SUL: THE DEMOCRACY AT THE "TURNSTILE"**

AUTHOR: NEILA PEDROTTI DRABACH

ADVISOR: SUELI MENEZES PEREIRA

Place and defense date: Santa Maria, march 30, 2010.

The present dissertation aimed at discussing and issuing the challenges to democracy in the management of public education from the new benchmarks for public management revealed through changes in the world work and the role of the state, considering the object of study as the proposal "modernization of educational management" in force in state government of Rio Grande do Sul (Yeda Crusius' Management 2007-2010). Thus, we find historically the issue between the project of construction of the democratic management as a constitutional principle and the new pattern of management (managing administration), now being incorporated into public administration from the movement of state reform, as driven strategy of overcoming the capitalist crisis of the 1970s. Given this paradoxical scenario analyzes the path of democratic management of public education the state of RS from the first movements to build this logic of management, it highlights the progress and constrains the issues, facing the adoption of management practices by state governments. Therefore, focusing on the propositions of the current government for education, it is analyzed by means of desk research, the proposed "modernization of educational management" with reference to the actions of the project *Professor Nota 10 – Valorização do Magistério* (A Grade Teacher– valorization of the Teaching), which is part of the Project *Programa Estruturante Boa Escola para Todos* (Structuring a Good School to Everybody) which includes guidelines for action of the State Department of Education and partnerships with private institutions to improve teaching quality through management strategies: Consultancy for the Quality of Education - SESI - RS and the Project Future Youth as a partnership with Unibanco. From the analysis of the documents, guided by the technique of content analysis, it became clear that the proposed "modernization of educational management" is woven into the management model that forms part of the government, which is driven by NGOs specializing in management consultancy, the proposals of Agenda 2020 and the requirements for the loan of the state at the World Bank, aiming at the inclusion of "modern management practices" in order to adjust to the State. The analysis of the proposed change in state law for Democratic Management, inserted in the Project *Professor Nota 10* points to the introduction of management inspired by the business community, such as management contracts and meritocracy, in order to increase the efficiency and effectiveness of spending education, reshaping the autonomy and participation of the school community for the implementation of contracted targets. Regarding the projects of public-private partnerships, highlights the integration of business management model of capitalist values of competitiveness and awards in schools and private funding in education, reporting the logic of publicity departments of State and the inclusion of emergent markets in education. The introduction of these mechanisms in school management decharacterizes the project of democratic management, a time which reprocesses the educational management techniques and introduces the private management at the expense of the active participation of the school community, adopting the logic of capitalist management education, which had been strongly criticized in the 1980s.

**Keywords:** Democratic Management, Management, Management, Public-Private Partnership.

## **LISTA DE SIGLAS**

ACPM – Federação – Associação dos Círculos de Pais e Mestres

ANC – Assembléia Nacional Constituinte

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CF – Constituição Federal

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CPERS – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul

DEM – Democratas

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FEDERASUL – Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização não governamental

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PFL – Partido da Frente Liberal

PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade

PHS – Partido Humanista Social

PJF – Projeto Jovem de Futuro

PL – Partido Liberal

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PROMEDLAC – Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe

PRONA – Partido da Renovação da Ordem Nacional

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTC – Partido Trabalhista Cristão

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAERS – Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul

SEE – Secretaria Estadual de Educação

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SESI – Serviço Social da Indústria

SESI-RS – Serviço Social da Indústria do Rio Grande do Sul

TCR – Termo de Compromisso de Resultados

TCR – Termo de Compromisso de Resultados

UDN – União Democrática Nacional

UGES – União Gaúcha de Estudantes

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ações para a Gestão Pública: propostas da Agenda 2020 <i>versus</i> ações/propostas do Governo Estadual .....	112
Quadro 2 – Programas Estruturantes .....	115
Quadro 3 – Programa Estruturante Boa Escola para Todos – Educação para o desenvolvimento das pessoas do Rio Grande .....	125
Quadro 4 – Projeto Professor Nota 10 <i>versus</i> metas da Agenda 2020 para a Educação.....	127
Quadro 5: Eleição de Diretores .....	131
Quadro 6 – Conselhos Escolares .....	132
Quadro 7 – Autonomia da Escola.....	133
Quadro 8 – Escolas participantes do Projeto Jovem de Futuro do Instituto Unibanco .....	144

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Evolução do número de professores (1994 a 2009) .....	122
Tabela 2 – Diferença do número de professores entre diferentes governos (1994-2009) .....	122

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Modelo de Gestão Governo Yeda Crusius (2007-2010) .....	117
Figura 2 – Sistema de Monitoramento e Avaliação do PJF .....	145

# SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I - A CONSTRUÇÃO DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: RELAÇÕES ENTRE A GÊNESE TEÓRICA E OS DIFERENTES SIGNIFICADOS QUE DISPUTAM ESTE CAMPO .....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 Constituição Histórica do Campo da Administração Escolar no Brasil: as bases teóricas iniciais.....</b>	<b>26</b>
<b>1.2 Gênese teórica da Gestão Democrática: críticas ao modelo de administração escolar e novas proposições .....</b>	<b>37</b>
1.2.1 A Construção política do princípio da Gestão Democrática na Legislação Educacional: marcas de um passado e de um presente .....	44
1.2.1.1 A emergência da gestão democrática da educação na Constituição Federal de 1988: entre o projeto do Fórum Nacional de Educação e o projeto do “Centrão” .....	48
1.2.1.2 A LDB 9394/96 e a Gestão Democrática: a descaracterização dos propósitos .....	52
<b>CAPÍTULO II - A DEMOCRACIA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA FRENTE À RESSIGNIFICAÇÃO DE SEUS CONCEITOS NO CONTEXTO ATUAL.....</b>	<b>58</b>
2.1 Do Elitismo Democrático à Democracia Participativa: a difícil travessia .....	58
2.2 Ressurgimento Democrático no Brasil: a perversidade do momento atual.....	69
2.2.1 A Democracia diante do ideário Neoliberal e da Terceira Via.....	71
2.3 O novo padrão de gestão para o setor público e suas implicações à Gestão da Educação. 85	
2.3.1 Os mecanismos da Gestão Escolar Democrática frente a sua resignificação no âmbito da Gestão Gerencial.....	90
<b>CAPÍTULO III - A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO ESTADUAL DO RS: A DEMOCRACIA NA PORTA GIRATÓRIA?.....</b>	<b>94</b>
3.1 Trajetória da Gestão Democrática do Ensino Público no Rio Grande do Sul.....	95
3.2 A modernização da gestão do ensino público estadual do RS no governo Yeda Crusius: implicações para o processo de Gestão Democrática.....	108
3.2.1 A forma de gestão do Estado no governo Yeda Crusius – o “novo jeito de governar” .....	109
3.2.2 Buscando os fundamentos das ações da Secretaria de Educação (gestão 2007-2010) para a gestão da educação pública estadual do RS.....	118
3.2.3 Projeto Professor Nota 10: análise da proposta de nova legislação educacional - as mudanças na Lei de Gestão Democrática do Ensino Público Estadual (Lei n. 11.695/2001) 129	

3.2.4 As parcerias Público-Privadas no âmbito da gestão escolar.....	135
3.2.4.1 O Programa Consultoria para Educação de Qualidade – SESI .....	137
3.2.4.2 O Projeto Jovem de Futuro – Instituto Unibanco .....	141
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>150</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>154</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

---

Esta dissertação tem o propósito de discutir e problematizar os desafios impostos à democratização da gestão da educação a partir dos novos marcos de referência para a gestão pública oriundos das mudanças no mundo do trabalho e no papel do Estado, tendo como objeto de estudo a proposta de “modernização da gestão educacional” em vigor no governo estadual do Rio Grande do Sul (governo Yeda Crusius - gestão 2007-2010). Esse novo padrão de gestão para o campo educacional apresenta-se como “moderno”, “eficiente”, “eficaz”, “participativo”, utilizando-se muitas vezes dos mecanismos de gestão democrática (autonomia, participação, descentralização), mas, no entanto, resguarda objetivos e interesses que não se encontram relacionados estritamente ao processo de democratização da educação.

Este paradoxo no campo educacional tem sua origem nas duas últimas décadas, quando se observa uma mudança de concepção nas propostas e práticas de gestão educacional, a qual tem sido apontada na literatura da área como resultado de um processo de reformas na educação, impulsionado pelo desenvolvimento de políticas educacionais voltadas para a descentralização, democratização da gestão escolar e construção da autonomia nos sistemas e unidades de ensino. Essas mudanças foram motivadas em contraposição à centralização e burocratização que vinham conduzindo o campo educacional, desde o surgimento do campo teórico da administração escolar, na década de 1930.

Dentre os elementos motivadores para esta mudança pode-se apontar os movimentos da sociedade civil em prol da redemocratização do país, dentre eles as lutas dos educadores por maior autonomia nos estabelecimentos escolares e a democratização do acesso e da gestão da educação, na década de 1980, e a reforma do Estado a partir de pressupostos neoliberais, na década de 1990, que passa a ter na descentralização político-administrativa a forma de administração das instituições sociais (entre elas as educacionais). A princípio, já se pode visualizar nestes dois elementos características que os diferenciam e os contrastam, uma vez que o primeiro surge como expressão da sociedade civil e o segundo parte de uma orientação global para subsistência do capitalismo.

Análises feitas por diferentes pesquisadores (DAGNINO, 2004a; BRUNO, 2002; OLIVEIRA, 2002) apontam que se instaura neste processo um paradoxo de forças antagônicas que resultam na hibridização de duas diferentes propostas: a redemocratização da sociedade e de suas instituições sociais, dentre elas, as educacionais e o projeto neoliberal

que, embora fazendo uso de uma mesma linguagem das reivindicações sociais: descentralização, autonomia, participação, visa à redução do Estado nas suas funções sociais, em prol da livre circulação do mercado.

Pode-se verificar a pertinência desta afirmação no momento em que voltamos o olhar para as mudanças na gestão educacional em outros países, em especial na América Latina, as quais seguem semelhante lógica orientadora. A exemplo da reforma de Estado, por que passaram a maioria dos países latino-americanos, a educação também passou por reformas seguindo as orientações neoliberais, em que a descentralização foi o eixo norteador das mudanças operadas, demandando maior participação e responsabilização por parte da sociedade civil (KRAWCZYK, 2002). Como agentes financiadores destas reformas, os organismos internacionais<sup>1</sup> cumpriram destacado papel, entrelaçando seu apoio financeiro e técnico à implementação de uma gestão educacional voltada à lógica do capitalismo de mercado (gestão gerencial), por trás da chamada superação do paradigma centralizador da gestão em prol da modernização desta prática (CASTRO, 2008).

Cabe, neste contexto, a colocação feita por Lima (2002), de que o discurso da modernização não nega a democratização, ao invés disso:

A democratização, a participação, a ideia de “projecto educativo” e de “comunidade educativa”, são ideias que não desaparecem pura e simplesmente; pelo contrário, ressurgem com maior intensidade e frequência, mas concentrando novos significados (...). A compreensão deste elaborado processo de reconceptualização torna-se consideravelmente mais difícil, como mais problemática se afigura a tentativa de desocultação das lógicas profundas que estão na sua base (LIMA, 2002, p. 126).

Compartilhando desta visão, Dagnino (2004a) aponta para este cenário como um período perverso de confluência entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, visto que a década de 1980 marcou o fim da ditadura militar tanto no Brasil, quanto na maioria dos países na América Latina. A perversidade<sup>2</sup> é decorrente do fato de que ambos os projetos, embora apontando para direções opostas, requerem uma “sociedade civil ativa e propositiva”:

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos

<sup>1</sup> Conforme referendam Krawczyk e Vieira (2003), as reformas na América Latina e no Caribe iniciaram-se a partir dos compromissos assumidos pelos governos nacionais e organismos internacionais na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em 1990, em Jomtien/Tailândia.

<sup>2</sup> Por perversidade, Dagnino (2004a, p. 96) entende o “fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar”.

leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004a, p. 97).

Em nosso país, embora assegurado como um dos princípios do ensino público, na Constituição Federal de 1988 (artigo 206, VII) e referendado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96, a Gestão Democrática, no seu processo de materialização no âmbito dos sistemas de ensino e unidade escolares, é perpassada pelos entraves dos diferentes significados que disputam esta prática de gestão. Conforme descreve Bruno,

[...] a regulamentação deste artigo [gestão democrática] nos estados transformou-se num campo aberto em que concepções não só adversas mas até mesmo antagônicas acerca do que seja gestão democrática se enfrentam, denunciando a ambigüidade do termo e a multiplicidade de práticas sociais passíveis de nele se verem reconhecidas (2002, p. 19).

A necessidade de compreender como vem se desenhando a gestão da educação, sob o preceito desta conjugação de forças, tem motivado o desenvolvimento de diferentes pesquisas (OLIVEIRA, 2000; ADRIÃO, 2006; ZANARDINI, 2006; AMARAL, 2006; MOUSQUER, 2003; PERONI, 2003) que buscam compreender este cenário em diversos contextos. Observa-se que este paradoxo de forças se reflete nos contextos locais e tem se tornado pauta da luta de educadores e movimentos sociais engajados com a construção da democracia, elucidando a falta de sustentação social das políticas educacionais em curso (KRAWCZYK, 2000). Por se tratar de um campo de significações, em que a linguagem é utilizada muitas vezes de forma a camuflar os reais interesses em jogo, esta situação requer, também dos pesquisadores da área, uma “vigilância epistemológica” permanente (SANTOS, 2007), no sentido de investigar os processos que se instauram no âmbito da gestão educacional e escolar, apontando quais são os fundamentos que os sustentam.

Desde o seu nascedouro, com os primeiros escritos teóricos datados da década de 1930, o campo da administração escolar no Brasil esteve entrelaçado às concepções teóricas da administração capitalista (DRABACH, 2009). Hoje, embora, haja uma movimentação de ruptura com esta lógica, a partir das lutas sociais da década de 1980, percebe-se, pelas pesquisas já realizadas neste campo, que muitas das estratégias de gestão, envoltas sob o manto “democrático”, que visam à melhoria da qualidade do ensino encontram-se travestidos pela lógica capitalista que tem como intuito aumentar a eficiência do Estado com redução dos gastos sociais (DALE, 1994).

O presente estudo prioriza a análise desse processo de mudança na gestão da educação no contexto da educação pública estadual do Rio Grande do Sul, apesar de este movimento

estar ocorrendo em diferentes graus em diversos contextos nacionais e internacionais. Embora considerando a trajetória da Gestão democrática tendo como marco os anos 1980, enfoca-se o momento em que toma a frente do governo do Estado gaúcho o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Governo Yeda Crusius/Gestão 2007-2010 – o qual, por sua vez, nos apresenta e põe em prática seu ideário educacional.

Tendo como ponto de partida o diagnóstico de que a educação gaúcha vem perdendo posição em âmbito nacional, a partir das avaliações que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o governo, através da Secretaria Estadual de Educação (SEE), elencou uma série de propostas de mudança para sua rede de ensino, as quais compõem a agenda do “Programa Estruturante Boa Escola Para Todos”<sup>3</sup>, já tendo sido delineado e vem sendo apresentado para as escolas da rede estadual de ensino desde 2008<sup>4</sup>.

O referido Programa Estruturante compõe-se de cinco projetos: Centros de Referência na Educação Profissional; Escola Legal - Manutenção e Ampliação de Espaços Escolares; Professor Nota 10 - Valorização do Magistério; SAERS - Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul; Sala de Aula Digital - Tecnologia da Informação nas Escolas Estaduais.

Para fins deste estudo, o enfoque será dado ao Projeto “Professor Nota 10 - Valorização do Magistério”, pois é o que congrega as principais propostas inseridas no campo da gestão da educação. Dentre as ações que compõem este projeto está a proposta de uma nova legislação para a gestão educacional. Esta nova legislação diz respeito à reformulação no Plano de Carreira do Magistério público e a mudanças na atual legislação da gestão escolar, que tem como objetivos, respectivamente: “Valorização profissional do magistério articulado com melhoria dos resultados educacionais” (SEE, 2009a) e “articular a gestão com a melhoria dos resultados educacionais” (SEE, 2009b).

Diante do cenário de perda de destaque da educação gaúcha<sup>5</sup>, frente ao contexto nacional, um dos objetivos para se alcançar a melhoria da qualidade da educação traçados pela SEE é “mudar o padrão da gestão educacional: de processos para resultados, com metas e indicadores” (SEE, 2007). Como alicerce principal para o desenvolvimento deste projeto está

---

<sup>3</sup> A apresentação e descrição do Programa encontra-se disponível no site: <http://www.estruturantes.rs.gov.br/>

<sup>4</sup> Embora suas primeiras ações tenham sido desenvolvidas desde 2007 (como o SAERS), o Programa foi apresentado em 24/11/2008 em encontro com os Diretores de Escola e representantes da SEE, em todas as regiões do Estado.

<sup>5</sup> Os dados referentes ao IDEB apontam que em 2005 o RS, em relação aos demais Estados do país, ocupava 6º lugar nas séries Iniciais, 3º lugar nas séries finais e 4º lugar no ensino médio. Já em 2007, os dados do IDEB revelam outra posição do RS, embora não tenha retrocedido nos números do índice: 6º lugar nas séries Iniciais, 7º lugar nas séries finais e 7º lugar no ensino médio.

o Sistema de Avaliação do Ensino do Rio Grande do Sul (SAERS), que visa avaliar os resultados alcançados a cada ano na rede estadual de ensino.

Ao lado desta proposta, a SEE, alinhada com as práticas de gestão do governo, vem introduzindo projetos em parceria com entidades privadas de forma a impulsionar a melhoria da qualidade do ensino público através de medidas de gestão. Entre os projetos que tem interferência na gestão escolar encontram-se: O Programa Consultoria para Educação de Qualidade – SESI, firmado a partir do Termo de Cooperação N. 197/2008 SESI e Secretaria da Educação – RS e o Projeto Jovem de Futuro, em parceria com o UNIBANCO. Tais projetos partem de parcerias entre a esfera pública e privada e visam promover estratégias para melhoria dos resultados escolares. Embora não se apresentem diretamente ligados ao “Programa Estruturante Boa Escola para Todos”, estes projetos apresentam uma lógica semelhante à proposta de “modernização da gestão educacional” inserida no referido programa da SEE e contribuem para a melhor compreensão do que significa a referida “modernização” no campo educacional.

Neste sentido, pode-se dizer que a gestão encontra-se no centro dos processos de mudança propostos pelo governo com vistas a melhorar a qualidade do ensino público, o que nos obriga a refletir sobre a natureza destas mudanças no âmbito da gestão, uma vez que este campo tem sido terreno fértil para a implantação de critérios e mecanismos alheios à natureza educativa, tendo como corolário as necessidades do capitalismo.

Tendo em vista este cenário e o histórico de tensão entre as diferentes construções de sentido que se aplicam à gestão democrática, desde sua instituição no ensino público, cabe-se indagar: que configuração assume a gestão do ensino público estadual no Estado do Rio Grande do Sul a partir das medidas de “modernização da gestão educacional” que inclui as parcerias público-privadas e as mudanças na legislação educacional? E quais os desafios impostos pela modernização da gestão educacional ao processo de gestão democrática do ensino público estadual do Rio Grande do Sul?

Considerando que este modelo de gestão, oriundo da proposta de governo, visa constituir-se em uma política educacional e que, portanto, terá influência direta no processo educativo de milhares de crianças, jovens e adultos gaúchos, torna-se imprescindível identificar os elementos que a compõem e o campo ideário onde são gestados, analisando-os de modo a contribuir na compreensão deste cenário, ao construir resultados baseados em dados concretos que poderão servir como subsídio para integrar o debate público sobre este momento da educação no Rio Grande do Sul.

Tendo em mente os desafios de pesquisa que decorrem desta problemática central, as ações da pesquisa se desdobram no seguinte objetivo geral: analisar a proposta de modernização da gestão da educação através do projeto Professor Nota 10 inserido no Programa Estruturante Boa Escola Para Todos do governo do Estado do Rio Grande do Sul (gestão estadual 2007-2010) e das parcerias público-privadas voltadas à melhoria da gestão escolar, buscando evidenciar suas implicações para a gestão democrática do ensino público estadual; e objetivos específicos: analisar o processo histórico de construção do princípio da gestão democrática do ensino público na legislação educacional vigente e os diferentes significados que disputam este campo; compreender os desafios impostos à democracia e, em especial ao campo da gestão democrática, a partir da sua ressignificação no âmbito do projeto neoliberal e da Gestão Gerencial; identificar os fundamentos que sustentam as propostas de mudança na gestão educacional e escolar preconizadas pelo Projeto Professor Nota 10 inserido no “Programa Estruturante Boa Escola para Todos do governo do Estado do Rio Grande do Sul” (Gestão Estadual 2007-2010) e pelas parcerias público-privadas voltadas à melhoria da gestão escolar e as implicações para a gestão democrática.

Tendo em vista a problemática da pesquisa e os objetivos que dela decorrem, a investigação centra-se na análise da proposta de gestão educacional e escolar com vistas a compreender os fundamentos que a sustentam e o que representa para o conjunto das mudanças na gestão por que vem passando o campo educacional no Estado do RS. Ao mesmo tempo, sinaliza para possibilidade de compreensão da lógica de construção da política educacional vigente no Estado, em meio à análise das movimentações da sociedade civil, do governo e de elementos interpostos nesta disputa.

Para atender as proposições elencadas nesta pesquisa, a metodologia utilizada baseou-se na abordagem qualitativa. Diante desta opção, julga-se necessário, inicialmente, explicitar o entendimento sobre esta abordagem e sua justificativa no estudo do objeto em questão.

A Ciência Moderna surge em oposição aos saberes e explicações dogmáticas que dominavam a Idade Média, desenvolvendo-se no campo das Ciências Naturais. O conhecimento verdadeiro para este paradigma é aquele advindo do uso da razão, através do desenvolvimento de um método capaz de extrair a verdade das coisas, através da formulação de leis universais. As Ciências Sociais, surgidas posteriormente, também foram pensadas a partir deste modelo racional, pois se entendia que “tal como foi possível descobrir as leis da natureza, seria igualmente possível descobrir as leis da sociedade” (SANTOS, 1987, p.18). No entanto, este método não foi capaz de sustentar-se no campo das ciências sociais, uma vez que não é possível cercar e quantificar os fenômenos sociais.

Neste sentido, a pesquisa qualitativa surge em resposta à necessidade de elaboração de um método diferenciado para a pesquisa e análise de fenômenos da sociedade. Pode ser entendida como uma forma de investigação social que procura ir além dos elementos objetivos da realidade concreta. Assim, o propósito deste tipo de pesquisa deixa de ser o de descrever e comprovar fatos reais, como na abordagem quantitativa, apresentando-se como caminho para “construção de textos que dizem respeito a fatos socialmente construídos e que mantêm a consciência da distância que separa a interpretação da ‘realidade’” (MELUCCI, 2005, p. 34).

Tendo em vista o objeto de pesquisa em questão, a investigação exigiu o estudo das dinâmicas e dos diferentes significados e interesses que disputam a prática de gestão democrática, entendida como uma prática social, tendo como foco as atuais proposições para este campo no âmbito da educação pública estadual do RS. Neste sentido, a tarefa investigativa leva em consideração o cenário maior em que se insere a educação e principalmente as tensões que se instalam entre uma proposta democrática e as demandas para a educação e para a sociedade neste momento histórico do capitalismo. Nesta ótica, compreender a configuração da atual proposta de mudança na gestão da educação estadual do RS pressupõe interpretar que referenciais sustentam as estratégias e instrumentos de gestão que visam se inserir neste campo, uma vez que estes não são meras técnicas “sem alma”, ou melhor, com “almas neutras”.

A partir destes pressupostos, o procedimento teórico-metodológico desta pesquisa se constituiu em dois momentos interligados, mas distintos na sua forma de operacionalização. No primeiro momento, em congruência aos dois primeiros objetivos, o procedimento se baseou em uma investigação de base histórica e teórica que cumpre a intenção de identificar a construção e as tensões que atingem o campo da gestão democrática e, a partir daí, aprofundar a compreensão teórica dos conceitos que lhe são subjacentes, na tentativa de explicitar os elementos que atuam na configuração deste campo. Neste caso, intencionou-se compreender os novos significados produzidos em torno da democracia e da gestão democrática, neste momento particular da história em que o sistema capitalista também se utiliza de propostas “democráticas” e “participativas” para potencializar seus interesses. Ainda em consonância com o primeiro momento, apresenta-se uma análise da trajetória de constituição da gestão democrática no ensino público estadual do RS, envolvendo a legislação pertinente, como fonte primária, e resultados de pesquisas já realizadas na área (MOUSQUER, 2003; CAMINI, 2005; AMARAL, 2006), tendo como propósito identificar os momentos de tensão entre as distintas propostas e os significados de gestão que as atravessam, analisando os conflitos e/ou

contradições entre as propostas que emergem da sociedade civil e o que de fato é normatizado a partir das instâncias governamentais.

O segundo momento da pesquisa configura-se em uma investigação de caráter empírico, do tipo documental, com vistas a compreender o atual momento de proposições para o campo da gestão da educação estadual do RS, através da explicitação dos fundamentos que sustentam a proposta de gestão do Projeto “Professor Nota 10”, inserido no “Programa Estruturante Boa Escola para Todos”, proposto pela Secretaria Estadual de Educação (Gestão PSDB – 2007-2010). Além disso, analisam-se os projetos que vem se desenvolvendo no âmbito da gestão de escolas públicas estaduais a partir das parcerias estabelecidas pela SEE com a iniciativa privada, são eles: Programa Jovem de Futuro, em parceira com o Instituto Unibanco e Programa Consultoria para Educação de Qualidade, em parceira com o SESI-RS. Esta análise documental visa identificar as implicações desta proposta e parcerias público-privadas para a gestão democrática do ensino público estadual.

A pesquisa documental, segundo Gil (1999), apresenta a vantagem de que sua base de investigação, os documentos, se constitui em fonte rica e estável de dados, além de sua diversidade. Como documentos podem ser entendidos diferentes espécies de registros, que podem ser divididos de acordo com duas categorias: aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico, como: cartas pessoais, diários, fotografias, gravações, memorandos, regulamentos, ofícios, boletins, jornais, folhetos, arquivos de instituições públicas ou privadas, como sindicatos, igrejas, partidos políticos, entre outros. Outra categoria de documentos, segundo Gil, seriam aqueles que de alguma forma já foram analisados, como: relatórios de pesquisa, relatórios em geral, tabelas estatísticas, etc.

Neste estudo, os documentos analisados abrangem os materiais produzidos pela SEE sobre o Programa Estruturante Boa Escola Para Todos, especialmente aqueles que abarcam as propostas para a gestão da educação. Constituem-se em sua maior parte de materiais utilizados pelos membros da SEE para a apresentação do Programa em encontros com escolas e debates com parcelas da sociedade civil (Fórum Temático da Educação da Agenda 2020<sup>6</sup>, o Evento Tá na Mesa promovido pela Federasul<sup>7</sup>). São utilizadas para a análise também uma gravação transcrita de pronunciamento público da Secretária de Educação, registrada pela pesquisadora e vídeos produzidos pela SEE que dizem respeito ao objeto de estudo. Além

---

<sup>6</sup> A Agenda 2020 apresenta como definição em seu site (<http://www.agenda2020.org.br>): “Um movimento que une os gaúchos para agir em busca de um futuro melhor. A Agenda 2020 organiza propostas concretas de interesse da sociedade riograndense”. No entanto, como iremos constatar ao longo da pesquisa, a Agenda 2020 constitui-se em uma proposição de governo, Estado e sociedade oriunda dos interesses dos empresários gaúchos.

<sup>7</sup> Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul, sediada em Porto Alegre – RS.

disso, foram realizadas visitas em escolas, com vistas a coletar materiais de interesse para a pesquisa, tendo nos documentos enviados pela SEE um dos principais focos. Outra fonte de documentos sobre o tema são os materiais (Jornal Sineta, panfletos, etc) produzidos pelo CPERS/Sindicato sobre as propostas da SEE e as informações sobre a temática veiculada através de jornais impressos (Correio do Povo e Zero Hora).

Diante deste *corpus*<sup>8</sup> de pesquisa, conduziu-se a análise a partir da metodologia de Análise de Conteúdo, através das obras de Bardin (1977) e Franco (2008).

Segundo Franco (2008, p. 19), o ponto de partida da Análise de Conteúdo é a mensagem, podendo ser ela verbal, gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. Considerando que esta mensagem não está isolada, a autora ressalta que se torna necessário entendê-la a partir das condições contextuais de seus produtores. Neste sentido, pode-se afirmar que este tipo de análise não isola as informações de seu contexto, permitindo buscar a compreensão do objeto de estudo de forma contextualizada, tendo como base as condições políticas, econômicas e sociais em que se insere.

Em consonância a isso, Bardin define a análise de conteúdo como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (1977, p. 42).

Como procedimentos para a análise de conteúdo Bardin (1977) situa três etapas: a “pré-análise”, que consiste na primeira fase da preparação e organização do material de análise, podendo ser entendida como uma fase de “intuições”, que resguarda o objetivo de sistematização das idéias iniciais; a segunda etapa, “exploração do material”, dá continuidade à etapa anterior, agora aprofundando a exploração do material, tornando-se possível o levantamento de categorias, através de “operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 1977, p. 101); por fim, a terceira etapa, denominada de “tratamento dos resultados obtidos e interpretação”, constitui-se no momento de “tratar” os resultados, interpretando-os de acordo com os objetivos e base teórica que norteia a pesquisa. Segundo Bardin (1977, p. 101), é o momento em que o pesquisador “tendo em vista à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor

---

<sup>8</sup> *Corpus* é entendido como “uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade, e com ele irá trabalhar” (Barthes, 1967, p. 96 apud BAUER; AARTS, 2002, p. 44).

inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas”.

A partir do desenvolvimento destes dois momentos da pesquisa, o presente texto se divide em três capítulos, além desta parte introdutória e das considerações finais. No primeiro Capítulo, busca-se compreender as bases teóricas do campo da administração escolar e o processo de construção da Gestão Democrática enquanto princípio da legislação educacional. O seu conteúdo sinaliza para as condições históricas, políticas, econômicas e sociais em que se deu o processo de construção deste princípio constitucional, apontando para os movimentos da sociedade civil, as tensões e contradições desta construção. Evidencia também os desafios impostos a este projeto frente à tradição patrimonialista do Estado Brasileiro e ao projeto neoliberal que se instala na sociedade brasileira a partir da década de 1990, quando novos significados disputam este campo.

O segundo Capítulo dá continuidade à discussão, situando o processo de mudanças político-econômicas no país, na década de 1990, e suas implicações para a redemocratização da sociedade brasileira e a gestão democrática do ensino público. Para essa discussão, parte-se das mudanças operadas no mundo do trabalho e no papel do Estado a partir da crise capitalista da década de 1970, situando a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a terceira via como estratégias de subsistência do capitalismo. Evidenciam-se como principais dilemas para a democracia e a gestão democrática a ressignificação de seus mecanismos no âmbito do projeto neoliberal e do padrão de gestão gerencial advindo das mudanças no mundo do trabalho e no papel do Estado.

Essa discussão prepara o terreno para compreensão dos avanços e limites da construção democrática no âmbito da gestão do ensino público estadual do RS. Após uma retomada do histórico da gestão democrática na rede estadual de ensino do RS, o terceiro capítulo apresenta os resultados da Análise de Conteúdo acerca dos materiais coletados sobre a proposta de “modernização da gestão educacional” em vigor no atual governo estadual do RS. A análise corresponde às ações voltadas à gestão escolar inseridas no Projeto “Professor Nota 10 – Valorização do Magistério” e dos projetos em parceria com entidades privadas: Projeto Jovem de Futuro, em parceria com o Unibanco e Consultoria para Educação de Qualidade, em parceria com o SESI-RS, tendo como objetivo norteador evidenciar as implicações destes projetos para a Gestão Democrática do Ensino Público, assegurada em Lei. A fim de situar o contexto destes projetos em análise, o capítulo situa o modelo de gestão do governo identificando seus interlocutores e os fundamentos das ações da SEE, evidenciando o

processo de correlação de forças com as entidades opositivas à política educacional da SEE, em especial o CPERS.

A pertinência da investigação sobre esta temática justifica-se frente à necessidade de acompanhar os processos de mudanças na gestão democrática do ensino público do RS, com vistas a identificar sua trajetória desde que se constituiu como princípio constitucional referendado em Lei Federal (LDB/96) e Estadual da educação (Lei 10.576/95). Ao mesmo tempo, ao possibilitar o registro de tais mudanças, a par das demais pesquisas já realizadas (MOUSQUER, 2003; CAMINI, 2005; AMARAL, 2006), pode contribuir para a composição de um histórico sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual do Rio Grande do Sul.

## CAPÍTULO I

# **A CONSTRUÇÃO DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: RELAÇÕES ENTRE A GÊNESE TEÓRICA E OS DIFERENTES SIGNIFICADOS QUE DISPUTAM ESTE CAMPO**

---

Diante dos objetivos da pesquisa, este Capítulo busca analisar o processo histórico de construção do princípio da gestão democrática do ensino público na legislação educacional vigente e os diferentes significados que disputam este campo. Para atender de forma mais clara o objetivo proposto, este capítulo divide-se em duas seções.

Na primeira seção, a análise parte de uma retrospectiva histórica que delinea o processo de constituição do campo da administração escolar, espaço em que se inserem as condições para a gênese teórica da gestão democrática. Essa investida apóia-se na idéia de que, conforme expressa Konder (2002, p. 18), “enquanto não enxergarmos a dimensão histórica de um ser, de um objeto, de um fenômeno, de um acontecimento, não podemos aprofundar, de fato, a compreensão que temos dele”. Neste sentido, seu conteúdo constitui-se de uma revisão histórico-bibliográfica, com vistas a compreender os elementos contextuais que favoreceram o surgimento do campo teórico da administração escolar, como também as principais idéias teorizadas sobre esta temática, a partir das primeiras obras e escritos publicados no país, tendo nos anos de 1930 um marco inicial desta trajetória.

Tendo em vista que “a reconstrução de um caminho implica um processo de desconstrução que não apaga as marcas, ocultas ou manifestas, das construções anteriores” (SANDER, 1995, p. 13), a segunda seção discute a construção do princípio de gestão democrática na legislação educacional brasileira, a par da trajetória da democracia e das características do Estado Brasileiro. Para atingir este propósito, primeiramente, é necessário compreender as bases teóricas do projeto de Gestão Democrática que se inicia com o processo de redemocratização do país, tendo nos intelectuais da área o registro e reflexão sobre esta proposta. Esta compreensão torna-se indispensável para evidenciarmos de que forma os acontecimentos políticos e econômicos da década de 1990 ressignificam este projeto, ou seja, quais os princípios e fundamentos da gestão educacional e escolar assumem novos

significados, resultando em um desencontro entre o que a sociedade civil reivindicava na década de 1980 e o que de fato se materializou na política educacional, nos anos de 1990.

A trajetória histórica ensejada neste capítulo cumpre acima de tudo o objetivo de evidenciar o processo de construção dos preceitos legais que orientam as políticas públicas no campo educacional. Este percurso permite observar que a construção da legislação educacional não se restringe a formalismos e aparatos normativos, mas é, sobretudo em uma sociedade de classes, resultado de uma luta histórica regada por interesses e práticas contraditórias.

### **1.1 Constituição Histórica do Campo da Administração Escolar no Brasil: as bases teóricas iniciais**

Embora tão em voga atualmente em virtude das inúmeras reformas educacionais, o campo da administração escolar nem sempre foi alvo de atenção na produção acadêmica dos intelectuais na História da Educação Brasileira. Em uma trajetória educacional de mais de 500 anos, a administração escolar estrutura-se como campo de estudos acadêmicos há menos de um século. Os primeiros escritos teóricos no Brasil reportam-se à década de 1930.

Isto não significa dizer que a prática administrativa era inexistente na educação brasileira até então. No entanto, a ausência de um sistema de ensino para a população, fruto do descaso dos governantes daquele período, não favoreceu o desenvolvimento de um corpo teórico em relação à administração educacional. As publicações que existiam até a Primeira República consistiam em “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista<sup>9</sup>” (SANDER, 2007a, p. 21).

É na década de 1930 que a trajetória da administração da educação toma um novo rumo, pois “começamos a escrever um novo capítulo no campo da administração da educação” (SANDER, 2007b, p. 425). Neste momento, o contexto educacional acadêmico encontrava-se imerso nos ideais progressistas de educação, em contraposição à educação tradicional, a qual não mais favorecia os ideais de desenvolvimento do país naquele período, que se voltava para o avanço da industrialização. Tal cenário educacional, constituiu-se em

---

<sup>9</sup> Segundo Sander (2007a), a administração escolar, do período colonial até o início do século XX, era baseada no *enfoque jurídico* de caráter normativo e dedutivo, vinculado à tradição do direito romano que fora transplantado ao Brasil pela influência de sua colonização. Exerceu influência também a filosofia escolástica, veiculada através da prática educacional jesuítica, e a filosofia positivista, que se refletiu na adoção dos currículos enciclopédicos e nas práticas prescritivas e normativas de administração escolar (preocupação com a “ordem e o progresso”).

virtude da influência do movimento pedagógico da Nova Escola<sup>10</sup>, especialmente, da corrente norte-americana protagonizada por John Dewey.

Estes novos ideais de educação foram frutos de um conjunto de mudanças ocorridas no final do século XIX e início do século XX, nos campos econômico, político, cultural e científico, momento em que se engendram as bases do capitalismo industrial na Europa e aos poucos se alastram a outros continentes. Decorrentes desta reorganização da sociedade constituem-se novas dinâmicas sociais, resultando em diferentes exigências ao processo educacional. Os avanços científicos no campo da Psicologia, da Medicina e da Psiquiatria, impulsionados pelas demandas deste período, ofereceram as bases para o desenvolvimento de uma racionalidade pedagógica capaz de combinar necessidades individuais e sociais, visando a um retorno mais efetivo para a sociedade capitalista (VEIGA, 2007). A necessidade de mão-de-obra para as indústrias demandava um trabalhador que atendesse às exigências de velocidade e de eficiência dos resultados, necessidades do modelo produtivo fordista/taylorista. A escolarização, neste período, generaliza-se, passando a se constituir em processo decisivo tanto no âmbito do progresso individual, quanto social.

Diante deste contexto internacional, o discurso dos principais intelectuais brasileiros, defensores da Escola Nova, pautava-se na necessidade de maior cientificização do campo educacional acompanhado da ampliação na oferta educacional. Aliada a isso, havia também uma pressão social em torno do atendimento escolar, alimentada pelo desejo de erradicação do analfabetismo, seja pela visão de que “extirpar esta ‘vergonha nacional’ colocaria o país *pari passu* com o mundo desenvolvido, seja porque aumentaria o número de votantes, seja porque alguns grupos populares já haviam compreendido a alfabetização como instrumento político” (GIORGI, 1992, p.56).

Criou-se com isso uma áurea de otimismo em torno da educação, colocando-a como redentora da sociedade. Conforme descreve Cury,

O período, mais conturbado pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista, acelerador do desenvolvimento urbano-industrial, cria um clima de ansiedade pelo bem-estar social e prosperidade nacional. E só uma educação “prática” (evidentemente própria da força de trabalho) voltada para tais objetivos seria capaz

---

<sup>10</sup> Movimento pedagógico que se desenvolveu impulsionado pelo avanço da ciência e das necessidades sociais engendradas com o surgimento do capitalismo industrial. A principal inovação que esta teoria trouxe para o campo educacional foi deslocar o centro do processo pedagógico do professor para o aluno. Por outro lado, há muitas críticas realizadas a esta tendência pedagógica, como a produção de um processo de psicologização da criança, vendo-a, muitas vezes, descolada de sua realidade social, aumentando assim as desigualdades sociais, uma vez que diferentes condições sociais não são consideradas no processo educativo; promoveu/promove adaptação da educação às demandas do sistema capitalista, sem questionar a organização da sociedade de sua época; sua dificuldade de realização nas escolas públicas, uma vez que demanda um custo superior ao ensino tradicional, entre outras.

de superar o “atraso e ignorância”. Ao “entusiasmo pela educação” se sucede agora um “otimismo pedagógico”. Tal otimismo se expressou na proposta de reforma das escolas existentes. A disseminação escolar não basta e nem é adequada sem os princípios escola-novistas. A escola seria mais eficiente, seu espírito científico qualificaria o ensino, a psicologização do processo educacional capacitaria o aluno segundo suas virtualidades, a administração escolar racionalizaria o processo educacional. Enfim começa a se fazer presente no Brasil a idéia da Reconstrução social pela Reconstrução educacional (1978, p. 19).

Data deste período, o Manifesto dos Pioneiros da Educação que, tendo como eixo principal a defesa dos princípios escolanovistas para a educação, mencionava, dentre outras questões, a falta de “espírito filosófico e científico na resolução dos problemas da administração escolar” como principal responsável pela “desorganização do aparelho escolar” (MANIFESTO, 1932). Este reconhecimento reflete o momento histórico em que se fomentavam as bases para o surgimento dos primeiros escritos sobre a temática da Administração Escolar, sendo a maioria destes encarregados pelos próprios educadores participantes do Manifesto.

Aliado a isso, neste momento tomam grandes proporções as teorias da Abordagem Clássica da Administração<sup>11</sup> em virtude das necessidades do sistema de produção capitalista em ascensão, a qual servirá de arcabouço teórico para se pensar a administração em âmbito escolar. Esta abordagem é composta por duas correntes que se desenvolveram no início do século XX, embora em contextos distintos: nos Estados Unidos a Escola de Administração Científica, tendo como principais expoentes Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947); na França desenvolveu-se a Teoria Clássica, a partir dos trabalhos de Henri Fayol (1841-1825). A primeira corrente desenvolveu uma teoria administrativa com ênfase nas tarefas, enquanto a segunda a ênfase estava na estrutura (CHIAVENATO, 1983).

O ímpeto por cientificizar o campo educacional e as preocupações em torno da administração neste espaço conduzem alguns educadores a adequar os princípios da administração geral<sup>12</sup> aos objetivos da educação, a exemplo do que já vinha ocorrendo com a administração pública em geral.

---

<sup>11</sup> A abordagem Clássica da Administração é composta por duas correntes que se desenvolveram no início do século XX, embora em contextos distintos: nos Estados Unidos a Escola de Administração Científica, tendo como principais expoentes Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947); na França desenvolveu-se a Teoria Clássica, a partir dos trabalhos de Henri Fayol (1841-1825). A primeira corrente desenvolveu uma teoria administrativa com ênfase nas tarefas, enquanto a segunda a ênfase estava na estrutura (CHIAVENATO, 1983).

<sup>12</sup> O termo administração geral é utilizado para referir-se à Abordagem Clássica da Administração, em virtude de que o primeiro termo é mais recorrente na literatura em geral.

É importante ressaltar que os pressupostos da administração empresarial, conduziram também a administração pública estatal. O que enseja a interligação entre administração estatal e a administração de suas instituições sociais, entre elas as educacionais.

Dentre as condições que favoreceram os escritos sobre a temática da administração educacional, destacam-se a criação da Cadeira de Administração Escolar na Universidade de São Paulo (USP)<sup>13</sup> e no Instituto de Educação do Rio de Janeiro<sup>14</sup>. Na USP, Roldão Lopes Barros foi o primeiro professor da referida disciplina, sendo o introdutor das idéias de Henry Fayol nos estudos de Administração Escolar. Embora não tenha produzido nenhum escrito sobre o tema, foi orientador do trabalho de José Querino Ribeiro: *Fayolismo na Administração das escolas Públicas* (1938). Tempos depois, Querino Ribeiro elabora outra obra, *Ensaio sobre uma teoria de Administração Escolar* (1953), resultante da tese defendida ao ingressar como professor na Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, na Universidade de São Paulo. Outro escrito que surge desta mesma trajetória é o livro de Antônio Carneiro Leão, *Introdução à Administração Escolar* (1939), resultado de seus estudos e atuação como professor na Cadeira de Administração Escolar na Universidade do Distrito Federal e, posteriormente, na Universidade do Brasil.

Além disso, algumas produções foram decorrentes da atuação de intelectuais escolanovistas em reformas empreendidas no campo educacional neste período, como no caso da obra de Anísio Teixeira, *Educação para a Democracia: introdução à administração escolar* (1936), que se constitui em grande parte do relatório de sua atuação na Secretaria de Educação e Cultura do Distrito Federal, no período de 1931 a 1935. A obra de Lourenço Filho, *Organização e Administração Escolar: curso básico*, publicada em 1963, também resultou desta trajetória. Leonor Maria Tanuri expressa, no prefácio da 2ª edição desta obra, que “certamente a longa experiência de Lourenço Filho em cargos administrativos, (...), seria sistematizada e consolidada para a construção das bases teóricas da Organização e Administração Escolar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 10).

Estes autores, acima referenciados, são considerados pioneiros<sup>15</sup> nos escritos teóricos sobre a temática da administração escolar no Brasil. Seus escritos são avaliados como os

---

<sup>13</sup> Na USP esta disciplina era denominada Administração e Legislação Escolar, fazendo parte do Currículo do curso de formação de Diretores e Inspectores Escolares do Ensino Primário, também recém criado.

<sup>14</sup> Disciplina incluída no currículo do Curso Pedagógico.

<sup>15</sup> Ressalta-se que o termo pioneiro é utilizado aqui no sentido de primeiros, precursores na teorização sobre administração escolar. Embora muitos dos autores tenham sido pioneiros da Educação Nova não é esta a conotação enfocada. Outra ressalva que se faz em relação ao termo pioneiro é de que os autores em questão são considerados pioneiros em relação aos *escritos teóricos* sobre administração escolar e não em relação aos *escritos em geral*, uma vez que vários escritos foram produzidos sobre a administração/organização escolar, como no caso da educação jesuítica.

primeiros traços conceituais acerca da administração escolar, favorecendo as bases iniciais para a consolidação deste campo de estudos no meio educacional brasileiro. Nas palavras de Sander,

Foi com as aulas e os escritos destes pioneiros, destes mestres de gerações de educadores brasileiros que aprendemos as primeiras lições de administração escolar e fizemos nossos primeiros exercícios de pesquisa educacional nos bancos dos Institutos de Educação, Escolas Normais e Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras (2007b, p. 425).

A preocupação destes autores em relação à administração escolar, parte do consenso de que o momento por que passa a educação, a partir da expansão de sua oferta no início do século (século XX), exige uma nova forma de organização, que possibilite o avanço do processo educacional sem perder com isso a sua unidade e objetivos. Nas palavras de Leão:

Nenhum problema escolar sobrepuja em importância o problema de administração. O recente desenvolvimento dos sistemas nacionais de educação e a complexidade crescente dos serviços requeridos na organização e no funcionamento de uma escola moderna estão exigindo a formação de técnicos de administração realmente capazes (LEÃO, 1945, p. 09).

Esta situação gerou a necessidade de conceber um tipo de administração modernizada, oposta à organização empírica e espontânea, o que conduziu o campo educacional “a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais bem aparelhadas” (LEÃO, 1945, p. 154). Neste sentido, o autor situa a administração escolar no âmbito da administração geral, tomando como base as idéias de Henry Fayol<sup>16</sup>, e defende que esta prática deve compreender:

- a) Operações técnicas (distribuição, produção, transformação);
- b) Operações financeiras (rendimento do trabalho efetuado);
- c) Operações de segurança (proteção dos bens e das pessoas);
- d) Operações de contabilidade (inventários, balanços, estatísticas...);
- e) Operações administrativas pròpriamente ditas (previdência, organização, comando, coordenação, colaboração, verificação) (LEÃO, 1945, p. 11).

O responsável por comandar estas operações, segundo determinada política educacional, é, assim como nas fábricas, o Diretor (o chefe), contando com o auxílio de “peritos especializados” (os inspetores) e professores “cuja função é preparar o ambiente e os meios dentro dos quais e pelos quais a educação se processa” (LEÃO, 1945, p. 227). Dessa

---

<sup>16</sup> Foi um Engenheiro de Minas, francês, que contribuiu para a origem da Teoria Clássica da Administração, tendo como base a empresa capitalista, no século XIX. Sua maior contribuição foi a de identificar as funções básicas da Administração: Prever, Organizar, Comandar, coordenar e Controlar, às quais atribuiu certa universalidade (CHIAVENATO, 1983).

forma, segundo Leão, “A administração não é nem um privilégio exclusivo nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções especiais, entre a cabeça e os membros do corpo social” (p. 10). Ou seja, a “cabeça”, no singular, refere-se ao Diretor, responsável por pensar a política educacional, no sentido de diretrizes, linhas gerais, e os membros, àqueles a quem compete colocar em prática tal política educacional.

Ribeiro (1986), por sua vez, argumenta que em decorrência do “progresso social geral<sup>17</sup>”, a escola ganha cada vez mais importância “na constelação das instituições sociais: suas atividades específicas começam a ser sobrecarregadas pela multiplicação, variação e extensão das coisas que deve ensinar e fazer aprender” (RIBEIRO, 1986, p. 27). Ao lado disso, a estatização do ensino submete a escola à lógica do financiamento público, o que implica a este organismo a responsabilidade de apresentar resultados adequados ao máximo, frente o investimento.

[...] a Administração escolar vai funcionar como um instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito (RIBEIRO, 1986, p. 30).

Diante desta necessidade, Ribeiro defende que a administração escolar deve ter como um dos seus fundamentos<sup>18</sup> os estudos da administração geral. A exemplo do que ocorrera com o Estado e as empresas privadas na solução de suas dificuldades decorrentes do *progresso social* – a adoção dos princípios da administração geral – “a escola não precisou mais do que inspirar-se neles para resolver as suas (...) teve apenas de adaptá-los a sua realidade (RIBEIRO, 1986, p. 60).

Coerente a isso, o autor adentra na teoria da Administração Científica, a partir de Taylor e na Teoria Clássica, a partir de Fayol, para buscar subsídios à teoria da Administração Escolar. Embora criticando a excessiva e desumanizadora<sup>19</sup> divisão do trabalho da teoria de Taylor e a exagerada ênfase à unidade de comando, na teoria de Fayol, Querino Ribeiro afirma que isto não tira o mérito das tais elaborações teóricas, o que o conduz a defender que:

<sup>17</sup> Ribeiro explicita qual a conotação atribuída a progresso: “tomamo-lo aqui no sentido de resultado da multiplicação das necessidades e exigências sociais conseqüentes do aumento quantitativo e qualitativo dos contatos entre os grupos humanos, por meio das inúmeras técnicas modernas de comunicação, que intensificaram as dinâmicas das sociedades” (1986, p. 23).

<sup>18</sup> Além dos estudos da administração geral, Ribeiro defende que a administração escolar deve ter como fundamento a filosofia e a política da escola, como também os objetivos da educação Moderna (baseados nos princípios da Escola Nova).

<sup>19</sup> Ribeiro argumenta em relação a este ponto, afirmando que “Taylor não dispunha em sua época de conhecimento e experiências que lhe permitissem distinguir entre as inconveniências psicossociais resultantes da superespecialização” (1986, p. 62).

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

Este paralelo entre aspectos, tipos, processos, meios e objetivos da Administração Geral e Administração Escolar, rende as principais críticas em relação ao trabalho de Ribeiro. Paro (2007) afirma que aí reside um paradoxo na obra de Ribeiro: ao mesmo tempo em que afirma que a administração escolar tem como finalidade a mediação para a realização de objetivos educacionais, sendo que o processo educativo tem como fim último a formação de sujeitos autônomos, como pode atender a objetivos semelhantes ao da administração geral<sup>20</sup>, que visa em última instância à produção, subsumindo a condição de sujeito dos envolvidos?

A exemplo de Leão (1945) e Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007) identifica a necessidade de mudanças na administração escolar frente ao aumento da demanda à escolarização fruto da industrialização do país, que passa a adotar como critério a instrução na seleção de trabalhadores, além das mudanças sociais e culturais que se processaram diante da expansão do sistema capitalista:

Logo, porém, mais severo juízo em relação à qualidade do ensino, ou de sua maior correspondência com as necessidades reais do trabalho, vem a existir. Isso passa a ter influência no trabalho direto dos mestres, o qual, para que melhor se ordene, vem a exigir novos moldes de estruturação e gestão dos serviços escolares. (...) Os princípios de estruturação e normas de funcionamento terão de inspirar-se em novas idéias, com revisão de muitas das até agora seguidas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 20-29).

Lourenço contribui para a discussão em torno da administração escolar, ao agregar às “teorias clássicas” as “novas teorias” sobre o processo administrativo, as que defendem um diferente papel aos sujeitos participantes do processo. Nas teorias clássicas, “os participantes dos empreendimentos são essencialmente considerados como peças de um complexo processo formal” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 50), enquanto nas teorias denominadas Novas “esse modo de ver passa a ser discutido em face das influências que a própria vida dos empreendimentos exerça sobre as pessoas neles congregadas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.50).

Os estudos de Henry Fayol e Frederic Taylor constituem-se nas elaborações teóricas denominadas clássicas. Em tais teorias, segundo Lourenço, “o pressuposto fundamental é o

---

<sup>20</sup> Esta afirmação do autor decorre do fato de que a administração geral foi pensada pela empresa capitalista. Em suas palavras: “A empresa que sempre trabalhou, que sempre subsidiou, que sempre esteve interessada em desenvolver princípios específicos ou gerais de administração é a empresa capitalista” (PARO, 2007, p. 565).

poder motivador que uma estrutura *formal* por si mesma imponha a uma organização de *fato*” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54). Esta estrutura corresponde, no caso da teoria de Taylor, à divisão de tarefas (especialização), e à coordenação e fiscalização (departamentalização), nas idéias de Fayol. Neste sentido, explícita ou implicitamente, essas teorias reconhecem que certas formas de “especialização e coordenação, racionalmente reguladas, acabam por oferecer um sistema de estímulos suficientes e satisfatórios para que um empreendimento qualquer se articule e preencha seus objetivos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54). Desta forma, as pessoas que deles participam são consideradas “peças abstratas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54).

Frente a isso, as “teorias novas”, sem negar o valor das “teorias clássicas”, irão apontar que estas se encontram incompletas, na medida em que não reconhecem a influência das pessoas frente ao desenvolvimento das decisões. Nas palavras de Lourenço,

Uma decisão administrativa, bem fundamentada para certo nível funcional, poderá perder tal caráter em outro. As expectativas de um plano de mais baixo em relação a outro, ou inversamente, podem ser bastante diferenciadas, como variados serão certos efeitos que as condições sociais de trabalho produzam sobre as pessoas, como *peças* participantes de um *grupo solidário*, não simplesmente elementos que se distribuam tarefas dispersas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 55).

Os pressupostos teóricos em que se assentam estas teorias novas partem de estudos no campo da Psicologia, especialmente aos de motivação do comportamento humano e dos estudos sociológicos referente ao papel negativo da burocracia<sup>21</sup> no campo da administração. Lourenço Filho explicita os estudos de R. K. Merton, P. Zelznick e A. W. Gouldner como precursores dos estudos que consideram esta base teórica no campo da administração, revisando as teorias clássicas. Dos estudos destes autores, Lourenço depreende que

[...] em termos esquemáticos, pode-se dizer que as teorias clássicas centralizavam sua atenção nos *processo administrativo formal*; nas teorias novas, essa atenção se estende ao *comportamento administrativo*. Mas as novas técnicas não invalidam nem substituem as teorias clássicas, no que apresentam de fundamental. Apenas as enriquecem, como novos elementos que podem levar a metodologia da Organização e Administração a maior desenvolvimento (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 57).

Tendo em vista que as teorias novas visam a completar e não a rejeitar as teorias clássicas, Lourenço Filho apóia-se nestas duas correntes ao tratar da Organização e

---

<sup>21</sup> Na defesa do autor (Lourenço Filho), “Um sistema hierárquico a que se dê simples índole formal pode criar uma tendência para decisões estereotipadas, de caráter rígido e impessoal, com eliminação da responsabilidade de seus agentes, com o que prejudicam as finalidades da organização. É a esse efeito, ou conjunto de efeitos, que se dá o nome pejorativo de burocracia” (p. 55).

Administração Escolar, afirmando que o sistema escolar carece tanto das atividades de planejamento, coordenação, controle e avaliação, quanto da valorização das relações humanas que se processam neste espaço.

No entanto, a importância de considerar as relações humanas nos processos de organização e administração escolar não rompe com a estrutura hierárquica. Tem a ver apenas com um elemento a mais que o administrador deve ponderar em seu *comportamento administrativo*, no sentido de ajustamento dos indivíduos, para que possa alcançar a satisfatória eficiência de um grupo. Mesmo assim, este novo elemento avança em relação ao modelo estático de administração, convergindo para uma noção de “sistema aberto” (MACHADO; RIBEIRO, 2007), que exige levar em conta a flexibilidade deste processo.

Anísio Teixeira parte do mesmo reconhecimento dos demais autores quanto às necessárias mudanças na estrutura escolar: as transformações operadas no âmbito da sociedade colocaram a escola no âmbito das necessidades sociais e individuais. O que era antes destinado a uma elite minoritária agora deveria estender-se para todos, ressaltando que não se trata apenas de escolas para todos, mas de que “todos aprendam” (TEXEIRA, 1997). Esta mudança irá também se refletir na administração escolar,

Como consequência, transformam-se métodos e processos de ensino, transformação que se reflete nos métodos de administração escolar. A administração deve conseguir uma organização de eficiência uniforme da escola, para todos os alunos – *organização e eficiência em massa*. (TEXEIRA, 1997, p. 166).

Dessa forma, Teixeira demonstrava-se preocupado com a questão da qualidade do ensino diante da expansão dos sistemas escolares, decorrendo disso sua preocupação com a administração escolar. Nas pequenas escolas, muitas vezes com apenas um mestre altamente experiente, a função de administrar estava intrínseca ao ato de ensinar (professor administra sua classe, ensina e guia o aluno). Com a complexificação dos sistemas escolares e a necessidade de formação do quadro do magistério a partir de “camadas intelectuais mais modestas”, a administração passa a requerer novos métodos. Nas palavras de Teixeira:

Como tenho que educar toda a população, terei de escolher os professôres em tôdas as camadas sociais e intelectuais e, a despeito de todo o esforço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que dispensem eles administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a realizar aquilo que faziam se fossem excepcionalmente competentes. (...) Quanto mais imperfeito for o magistério mais preciso de melhorar as condições de administração (TEXEIRA, 1961, p. 86).

Diante disso, aquelas três funções (administrar, ensinar e guiar) que antes se davam intrinsecamente ao ato educativo, agora irão constituir as funções da administração escolar:

administrador escolar, supervisor de ensino, ou “mestre dos mestres”, orientador, ou “guia dos alunos”. Dado que estas funções são intrínsecas ao trabalho educativo, Teixeira afirma que “somente o educador ou o professor pode fazer administração escolar” (1964, p. 14), isso após razoável experiência de trabalho e especialização em estudos pós-graduados, com vistas a manter estas funções atreladas ao processo educativo.

Neste sentido, Anísio Teixeira difere-se dos autores antes abordados quando afirma que a natureza da administração escolar é de “subordinação e não de comando da obra da educação, que, efetivamente, se realiza entre o professor e o aluno” (1964, p. 17). Este pensamento leva o autor a rejeitar a aplicação das teorias da administração empregada nas fábricas no campo da educação, em função dos diferentes objetivos que estes processos visam:

Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. *Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado*; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas aceitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (TEIXEIRA, 1964, p. 15).

Anísio Teixeira, apesar de ser contemporâneo dos demais autores aqui tratados, dá início a um pensamento que rompe com a defesa dos princípios da administração geral adequados à educação. Embora o pensamento contrário continue forte até o final da década de 1970, apontamentos desta mesma natureza serão enfocados na década seguinte, situando-os como elementos para uma tentativa de mudança no campo da administração escolar.

Benno Sander (1995), ao realizar uma análise dos modelos que orientaram a produção do conhecimento da área da Administração Escolar, identifica os autores acima referidos, como fazendo parte do “enfoque tecnocrático” (p. 14) de administração, a exemplo da administração pública do período. Este enfoque, como foi visto, inspirou-se nos princípios da administração científica, a partir das teorias de Taylor e Fayol, admitindo a pretensa universalidade destas elaborações para o campo educacional. Nas palavras de Sander,

O enfoque tecnocrático assume características de um modelo-máquina preocupado com a economia, a produtividade e a eficiência. (...) Como solução para os problemas administrativos associados à explosão organizacional que se manifesta na época da Revolução Industrial, os protagonistas do novo enfoque impulsionam uma reforma técnica da administração pública (...). Ênfase especial era dada às características organizacionais do sistema administrativo, com reduzida atenção à influência dos fatores econômicos, políticos e culturais (1995, p. 12-13).

A centralidade técnica que assume este enfoque de administração conduz à separação entre política e administração. Esta separação tornou-se o ponto nevrálgico deste modelo administrativo, uma vez que a história é “eloqüente em demonstrar que política e administração são inseparáveis. Na realidade, a administração pode ser definida como uma prática particular da política, esta concebida como a prática global da convivência humana” (SANDER, 1995, p. 12).

O que se pode apreender de comum entre os autores, considerados pioneiros no campo da administração escolar, é a preocupação em situar a escola no rol das instituições que corroboram com o desenvolvimento econômico do país. Os argumentos e idéias desenvolvidos sobre o processo de administração escolar têm como fim último garantir que a escola possa de forma segura adequar-se às novas necessidades da sociedade em desenvolvimento, sob o prisma da industrialização, o que pode ser entendido a partir dos pressupostos da Escola Nova em que se assenta o pensamento pedagógico destes educadores.

Tal como a teoria da Administração Científica fora um avanço diante do contexto em que foi concebida, pois colocou em “xeque o sistema de administração puramente *militar* que, até então, inspirara e dominara as atividades de Economia Privada e Pública” (RIBEIRO, 1986, p. 61), a Administração escolar ensaiada pelos Pioneiros também representou um avanço frente aos princípios normativos e dedutivos que imperavam até então. Especialmente a partir das elaborações de Anísio Teixeira, que avança em relação aos demais autores, na medida em que critica a adoção direta das teorias da administração geral no âmbito escolar.

Todavia, a adoção da mesma racionalidade da divisão do trabalho, concebida no âmago da produção capitalista, conduziu a uma concepção ingênua de que o domínio sobre o aspecto racional da administração escolar conduziria ao alcance dos objetivos institucionais (SOUZA, 2006). A adoção da cientificidade no campo da administração escolar, neste caso, pareceu assumir o caráter de objetividade e neutralidade, como se existisse “um lugar não-ideológico, que seria o da ciência” (KUENZER, 1984, p. 43). No entanto, pelo contrário, como aponta Kuenzer (1984), o desenvolvimento da teoria da administração geral foi uma “resposta intelectual às condições materiais do capitalismo” (p. 40), assumindo como compromisso “a reprodução ampliada do capital” (p. 43).

A referida autora, reconhecendo as contribuições e principalmente os limites que a teoria da administração geral impõe ao campo educacional, aponta a necessidade de que a administração escolar retome

[...] criticamente suas bases e identifique a parcialidade de suas práticas, para assumir-se como parcial, política, historicamente situada e, a partir, dessa consciência, inserir-se na totalidade e desempenhar sua função crítica de desmistificação do discursos ideológicos, e assim deixe de ser controladora e conformadora, para ser libertadora (KUENZER, 1984, p. 46).

Tal como Ribeiro havia se referido aos estudos da Administração geral, pode-se fazer relação também aos estudos da Administração Escolar: “à medida que se vai avançando nos seus estudos, vai se verificando que eles se desdobram e nos obrigam a confessar que estamos longe de atingir a desejada segurança de bases” (RIBEIRO, 1986, p. 71). As mudanças operadas na sociedade, no âmbito econômico, político, científico e cultural, tal como puseram em xeque o modelo de administração empirista e normativo a partir da década de 1930, irão questionar, a partir da década de 1980, o modelo economicista, construindo novas perspectivas para o campo da administração escolar.

## **1.2 Gênese teórica da Gestão Democrática: críticas ao modelo de administração escolar e novas proposições**

Até os anos de 1980, os trabalhos dos pioneiros da Administração escolar configuram-se como os mais importantes desta área. O período político-econômico (ditatorial) vivido no país entre as décadas de 1960 a 1980 utilizou-se do modelo de administração escolar pautado nas teorias da Administração Geral, empregando-o como instrumento de controle e punição nos espaços escolares, ultrajando os avanços conquistados em décadas anteriores. Conforme se referem Viriato e Cêa (2008), a organização e a gestão educacional neste período foram marcadas pelo “autoritarismo e verticalismo, configurando um planejamento burocrático e centralizado elaborado por especialistas, por técnicos vinculados a órgãos oficiais das três esferas governamentais e por organismos internacionais” (p. 126).

O momento de contestação deste modelo teve seu auge na década de 1980, apesar de resistências e protestos terem existido desde o início do período ditatorial. Embora tenha sido considerada pelos economistas como a década perdida, em função da crise econômica vivida neste período, no âmbito educacional a década de 1980 foi palco de muitas expectativas e proposições de mudança para a educação (ARELARO, 2000), tendo maior expressão o movimento em prol da democratização do acesso e da gestão.

Com o movimento de reabertura político-democrática no Brasil – a libertação progressiva da mordaza ditatorial –, dá-se início a uma nova fase de elaborações teóricas no campo da administração escolar, com ênfase a partir do “enfoque sociológico” (SANDER,

1995). Este novo enfoque constitui-se principalmente a partir das lutas em prol da democracia e da cidadania, da consolidação do campo de estudos em nível de pós-graduação no país e a influência da literatura sociológica com base marxista<sup>22</sup>. A partir destes elementos, passa-se a analisar com maior criticidade o papel da educação na sociedade, chegando a revelar a face essencialmente política da administração da educação, em detrimento do caráter técnico que lhe fora empregado historicamente.

As primeiras elaborações que se destacam a partir deste enfoque, segundo Souza (2006), são os escritos de Arroyo (1979), Félix (1985) e Paro (2000)<sup>23</sup>. A partir de então, a crítica ao enfoque tecnocrático de administração escolar, pautado nas teorias da administração geral, tem sido contínua e defendida por diversos autores. Vale ressaltar que dentre os autores pioneiros, Teixeira é poupado de tais críticas, em função de que suas últimas produções já apontavam para uma rejeição ao emprego do modelo de administração empresarial nas questões educacionais.

Miguel Arroyo (1979), ao analisar a relação entre a racionalidade administrativa e o processo educativo, começa por questionar qual a contribuição desta racionalidade para a diminuição das desigualdades sociais, e acaba por concluir que “há sintomas de que o sistema escolar vem contribuindo para o contrário” (p. 38). Isto porque, no entendimento do autor, a administração tem sido vista como exercício do poder a fim de reproduzir determinadas relações sociais que são funcionais à manutenção da sociedade civil sob o prisma do desenvolvimento econômico da sociedade, ou seja, do capitalismo. Tendo em vista que as desigualdades são inerentes à lógica deste sistema produtivo, a administração escolar, ao reproduzir as relações capitalistas, contribui na manutenção de tais desigualdades.

Diante disso, o autor afirma que “a insistência em apresentar a racionalidade administrativa como necessidade ‘natural’ ao bom funcionamento das instituições oculta a dimensão política de todo o processo administrativo” (ARROYO, 1979, p. 39). A necessidade da racionalização do trabalho nas instituições de ensino parece ter menos a ver com a produtividade do que com o necessário controle deste processo pelo capital, tendo em vista que “o grau de escolarização deixou de ser mero credencial de *status* social para se converter em um dos mecanismos que justificam a distribuição da população na divisão sócio-técnica do trabalho” (ARROYO, 1979, p. 41).

---

<sup>22</sup> Nesta abordagem pode-se destacar, além das obras do próprio Karl Marx, os trabalhos de TRAGTEMBERG (1974); BOURDIEU; PASSERON (1975); ALTHUSSER (1985), GRAMSCI (1981), entre outros.

<sup>23</sup> Os trabalhos de Félix e Paro são resultantes de pesquisas em nível de pós-graduação, mestrado e doutorado, respectivamente.

Assim, toda tentativa de apoliticizar a administração da educação pode ser na verdade “uma despolitização dos educadores e administradores a serviço de interesses políticos específicos” (ARROYO, 1979, p. 43). Contrapondo-se a esta apoliticização e centralização da administração escolar, Arroyo aponta a urgência em desenvolver práticas administrativas que envolvam a participação da comunidade escolar, com vistas a redefinir os fins da educação. No entanto, falta-lhe ainda subsídios para uma proposição mais concreta. O próprio Arroyo expressa isso, ao finalizar seu texto:

O problema, pois, é como encontrar mecanismos que gerem um processo de democratização das estruturas educacionais através da participação popular na definição de estratégias, na organização escolar, na alocação de recursos e, sobretudo, na redefinição de seus conteúdos e fins. Fazer com que a administração da educação recupere seu sentido social (ARROYO, 1979, p. 46).

Félix (1985) desenvolve a crítica à administração escolar no mesmo sentido de Arroyo. Parte do reconhecimento de que a prática administrativa tal como se apresenta, a partir das teorias de Taylor e Fayol, é fruto da organização capitalista do trabalho. Tendo este modo de produção o objetivo de acúmulo de capital a partir da exploração do trabalho, a função administrativa tem como propósito “exercer pleno controle sobre as forças produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas pelo trabalhador” (FÉLIX, 1985, p. 35).

Diante disso, a pretensa universalidade e neutralidade das teorias da administração geral “caem por terra”, na medida em que são frutos de uma determinada demanda econômico-capitalista, em que a produção científica não está alheia ao contexto em que está inserida. A única razão para a generalização da prática administrativa científica tem a ver especificamente com a disseminação do próprio modo capitalista de organização da sociedade (FÉLIX, 1985, p. 77). Nas palavras de Félix:

Ocorre, portanto, que a generalidade das teorias da Administração de Empresa não é apenas o resultado de seu desenvolvimento teórico ao ponto de elaborar uma teoria integral capaz de abarcar toda a realidade da prática administrativa de qualquer tipo de organização. Nem a tentativa da Administração Escolar em adotar os princípios de organização e administração das empresas capitalistas e os critérios de eficiência e produtividade resulta, apenas, da sua evolução teórica em relação às teorias modernas da Administração de Empresa, cuja “base científica” vai se solidificando, a partir das pesquisas das Ciências comportamentais e das Ciências Exatas (FÉLIX, 1985, p. 76).

Neste sentido, a autora dirige sua crítica às elaborações de Querino Ribeiro, quando este se convence da necessidade do aproveitamento das teorias de Taylor e Fayol em virtude do caráter universal da administração. Por se apresentar como essencialmente técnica, as

teorias da administração empresarial aplicadas no âmbito da educação desviam os problemas de suas razões sociais, econômicas e políticas para soluções técnicas, “obscurecendo a análise dos condicionantes da educação” (FÉLIX, 1985, p. 82).

Esta visão técnica da administração escolar, acentuada no período militar, conduziu à implementação de políticas para formação de administradores escolares já em nível de graduação<sup>24</sup>, colocando a dimensão pedagógica em segundo plano, já que estes administradores seriam formados sem ao menos terem experiência dos problemas da prática educacional.

Félix também aponta a estreita relação entre a administração Estatal e seus desdobramentos no âmbito educacional público. O Estado capitalista, entendido a partir dos pressupostos teóricos de Gramsci, estende sua organização técnico-burocrática para as instituições sociais, dentre elas as educacionais, como forma de “adequar a educação ao projeto de desenvolvimento econômico do país, descaracterizando-a como atividade humana específica” (1985, p. 188). Como também aponta Souza (2003), as mudanças na administração pública seguiram sempre um mesmo propósito: “dar respostas às demandas de um Estado que perseguia, e continua perseguindo, uma melhor inserção na economia nacional e na economia global” (2003, p. 03).

Neste sentido, Félix reafirma o caráter predominantemente político da administração escolar, na medida em que é instrumento de controle do processo educativo, tendo em vista os interesses capitalistas, e não mero conjunto de técnicas necessárias ao “bom andamento” da educação escolar.

As elaborações de Paro (2000), frente à temática da Administração Escolar, vêm ao encontro do cenário de crítica ao modelo baseado na administração geral, que se configura na década de 1980. A partir de uma base marxista de análise, Paro parte da natureza do trabalho enquanto elemento central à vida humana e do caráter que este adquire a partir do modo de produção capitalista. A divisão do trabalho tal como se vê na administração escolar (alguns pensam – especialistas – e outros executam) é fruto da necessidade, surgida a partir deste modo de produção, de controle do trabalho pelo capital, pois é a partir do trabalho que o capitalista agrega valor a sua matéria-prima, o que lhe garante o lucro (PARO, 2000). À necessária divisão do trabalho a administração se apresenta como prática que visa a

---

<sup>24</sup> A partir do Parecer CFE n°. 252/69 e Resolução CFE n°. 2/69 a formação dos Administradores, Inspetores, Supervisores e Orientadores Escolares dava-se a partir de habilitação específica em nível de graduação no curso de Pedagogia.

racionalizar o emprego da força de trabalho a fim de atender, com eficiência e eficácia, os objetivos da produção capitalista.

Contudo, a administração adquire diferentes conotações a partir dos condicionantes históricos em que está situada. Em sentido geral, segundo Paro (2000), a administração pode ser vista como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18), podendo ser empregada em processos de diferentes naturezas. Sem negar, portanto, a contribuição da administração para os processos educativos, o que o autor ressalta é a natureza da racionalidade empregada na prática administrativa. Sua crítica recai sobre a racionalidade capitalista, que transforma o trabalho, de sentido da existência humana, em exploração da vida, colocando-o a serviço de uma determinada classe social – a classe dominante dos meios de produção.

Os princípios da administração geral, pensados sob uma racionalidade capitalista, ao serem adotados nos espaços escolares acabam por compactuar também desta racionalidade, contribuindo para a manutenção das relações de exploração capitalista. Neste sentido, Paro critica Ribeiro quando este se refere que a “*Administração Escolar* é umas das aplicações da Administração Geral” (RIBEIRO 1978, p. 95, *apud* PARO, 2000, p. 124), pois neste caso a administração geral a que este último se refere é a administração concebida a partir das demandas capitalistas, e não administração em sentido geral, como se refere Paro. Nas palavras do autor:

A administração capitalista teve origem e foi elaborada a partir dos interesses e necessidades do capital, estando, em decorrência disso, tanto na empresa produtora de bens e serviços, onde ela foi engendrada, quanto na sociedade em geral, onde ela cada vez mais se dissemina, comprometida com os objetivos e interesses da classe capitalista, ou seja, da classe que detém o poder político e econômico em nossa sociedade; não se pode esperar, por isso, que essa administração não continue, na escola, servindo a estes mesmos propósitos da classe hegemônica, que são nitidamente a favor da preservação do *status quo* (PARO, 2000, p. 129).

É necessário, segundo o autor, distinguir a administração, enquanto “prática essencialmente humana” (PARO, 2000, p. 18), da administração capitalista, principalmente quando esta última se apresenta sob o viés de universalidade e cientificidade, pois

[...] essa absolutização da administração capitalista – considerada a administração por excelência, produto do progresso humano, que se aplica aos mais diversos tipos de situações – nada mais é que um caso particular da absolutização da própria sociedade capitalista, considerada, no nível da ideologia dominante, como organização social perene e insuperável, pairando acima da própria história como o mais perfeito modelo de sociedade possível (PARO, 2000, p. 125).

Sendo a administração capitalista, apesar de sua hegemonia na sociedade, apenas um tipo de administração, este fato não impede de se conceber processos administrativos orientados por outra lógica, que não a de reproduzir as desigualdades da sociedade capitalista. Neste sentido, o autor avança em relação às críticas anteriores, quando passa a investir na idéia de que é possível, mesmo considerando os condicionantes sociais, históricos, políticos e econômicos, desenvolver uma administração escolar voltada para a transformação social, contrapondo-se ao caráter conservador daquela administração pautada na racionalidade capitalista.

Ciente de que a construção de uma administração escolar transformadora não se deve apenas a uma melhor adequação da administração científica ao espaço escolar, mas sim de uma total oposição a esta prática, Paro defende que:

[...] a busca de uma especificidade para a Administração Escolar coincide com a busca de uma nova Administração Escolar, que se fundamente em objetivos educacionais representativos dos interesses das camadas dominadas da população e que leve em conta a especificidade do progresso pedagógico escolar, processo este determinando por estes mesmos objetivos (PARO, 2000, p. 152).

Neste sentido, a principal característica da administração escolar defendida pelo autor é de que esta prática prioriza a participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo, assumindo a preponderância do caráter político em detrimento do caráter técnico, embora isto não signifique a total extinção deste último. Passa a adquirir centralidade nesta prática administrativa a concepção de um projeto educativo voltado para as necessidades da população, a valorização de sua cultura, em detrimento da prática de operacionalização de um projeto definido por outrem, concebido a partir de outra cultura e interesses, como se dava/dá na concepção capitalista de administração escolar.

É a partir destas críticas ao conceito e prática de administração escolar baseada no enfoque técnico, no contexto da década de 1980, que começa a aparecer na literatura deste campo o conceito de gestão escolar. É este caráter de essência política e de preocupação com o pedagógico que dão base ao conceito de gestão escolar, como forma de diferenciar-se da visão técnica que historicamente permeou o conceito de administração escolar.

No entanto, pode-se notar nos escritos atuais sobre gestão escolar que o vocábulo administração continua sendo usado<sup>25</sup>, porém, na maioria das vezes, com sentido diferenciado

---

<sup>25</sup> Como é o caso da ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), que embora defendendo uma administração nos moldes do conceito de gestão, continua a utilizar o vocábulo administração em seu nome. Paro também continua a expressar em seus escritos os termos gestão e administração como sinônimos:

daquele historicamente utilizado, passando a agregar a dimensão político-pedagógica. Neste sentido, em pesquisa sobre o Estado da Arte deste campo, Gracindo e Kenski constataam que

Os termos gestão e administração [da educação] são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da *ação administrativa*; em outras, seu uso denota a intenção de *politizar* essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de gerência, numa conotação neotecnista, e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a *nova alternativa* para o processo político-administrativo da educação (GRACINDO; KENSKI, 2001, p. 113).

Para Mendonça (2000), a gestão democrática está relacionada a uma determinada abordagem da administração da educação resultante do enfoque adquirido nas últimas décadas, em “contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos” (p. 66). Na visão deste autor, a gestão pode ser entendida no seu sentido amplo como um “conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até suas perspectivas de implementações e procedimentos avaliativos” (p. 69). Neste sentido, pode-se apreender que o autor entende a gestão como uma forma de administração e que, portanto, esta última é a mais ampla.

Outros autores, como é o caso de Heloísa Lück (2007), embora reconhecendo a prioridade da mudança não só de nomes, mas, preferencialmente, de concepção, preferem demarcar uma distinção entre os termos (administração e gestão) como forma de ressignificar esta prática. A referida autora defende o conceito de gestão escolar como mais apropriado para as demandas do processo educativo atual, por entender que

[...] a intensa dinâmica da realidade faz com que os fatos e fenômenos mudem de significado ao longo do tempo, de acordo com a evolução das experiências, em vista de que os termos empregados para representá-los, em uma ocasião, deixam de expressar plenamente toda a riqueza dos novos entendimentos e desdobramentos (LÜCK, 2007, p. 47).

Diante da complexificação da sociedade, e conseqüentemente, de suas instituições sociais, não se torna mais possível defender uma orientação pautada no “antigo enfoque da administração científica, pelo qual se considera que, tanto a organização como as pessoas que nela atuam, são componentes de uma máquina controlada de fora para dentro e de cima para baixo” (LÜCK, 2007, p. 50). O conceito de gestão supera o de administração, pois se “assenta

---

“destaca-se no conceito de administração (ou gestão) sua dimensão de mediação para a realização de objetivos” (PARO, 2008, p. 03)

na mobilização do elemento humano, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas” (p. 27). A partir desta ótica não de substituição, mas de superação, a administração passa a ser um dos elementos da gestão: a gestão administrativa, que corresponde à administração de recursos, do tempo, etc. (LÜCK, 2007). A gestão, desta forma, envolve um sentido e prática mais abrangente, envolvendo os elementos culturais, políticos e pedagógicos do processo educativo, sendo sua lógica “orientada pelos princípios democráticos” (LÜCK, 2007, p. 36).

Esta afirmação de que a gestão é por si só democrática, enseja a ressalva feita por Fernández (2006), de que em oposição à administração eminentemente “autoritária”, todo o processo de gestão seria por imanência democrático. Esta transposição de sentidos, defende a autora, gera a idéia de que antes tínhamos uma administração (autoritária) e hoje temos uma gestão (democrática), o que pode impedir a “visibilidade do autoritarismo que ainda conservamos em nossas instituições escolares, mesmo sendo recriados pelos ‘novos’ procedimentos da gestão (supostamente) democrática (p. 38).

Da mesma forma que nem todo processo de gestão corresponde, eminentemente, a um processo democrático, Gracindo e Kenski (2001) alertam para os diferentes significados do termo gestão e as diferentes motivações de seu uso, que podem estar alicerçados em diferentes pressupostos ou objetivos. A amplitude assumida pelo termo gestão e os diferentes espaços que este circunda, acaba sendo cooptado pelo discurso de campos e atores até mesmo antagônicos, o que nos leva a constatar a polissemia do termo e os perigos da persuasão a partir dos usos de uma mesma linguagem.

Pode-se dizer que esta polissemia que circunda o conceito e prática de gestão no campo educacional atuou como “pasteurizador”<sup>26</sup> da luta política em torno da aprovação do princípio de gestão democrática, tanto na Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1996. A próxima seção deste capítulo visa transitar pelo processo de materialização do princípio de gestão democrática e os diferentes sentidos em disputa neste campo, localizando-o a partir do processo mais amplo de construção da democracia no Brasil e das vicissitudes do aparelho Estatal Brasileiro.

1.2.1 A Construção política do princípio da Gestão Democrática na Legislação Educacional: marcas de um passado e de um presente

---

<sup>26</sup> Segundo Minto (1996, apud FERNÁNDEZ, 2006, p. 64), “este termo procura dar sentido a um processo legislativo em que os interesses em jogo não conseguiram alcançar, individualmente, pleno êxito em determinada matéria legislativa, de maneira que o texto final é tão genérico que serve a todos os interesses, segundo suas diferentes interpretações”.

Aliado a este reconhecimento da função política da administração/gestão da educação frente aos rumos da sociedade, a luta pela democratização do país na década de 1980 retoma a questão da democratização da escola pública, não apenas pelo viés de seu acesso, mas também pela democratização das práticas desenvolvidas em seu interior e na construção das políticas educacionais. Esta reivindicação desenvolveu-se a par das lutas travadas por movimentos populares e sindicais e pelos partidos de oposição à ditadura militar, que se formavam neste período, em prol da publicização e democratização do Estado, através da inserção de instâncias participativas (ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

A intensa mobilização em prol da democratização da educação na década de 1980, apesar dos ganhos obtidos, reflete o atraso da democratização da educação no país, principalmente pelo viés do seu acesso. Isto significa o quão lento tem avançado este processo, constantemente interpelado pelas forças conservadoras, que desde o período da educação jesuítica, atuam na contramão da construção de uma educação pública para todos.

Neste sentido, cabe ressaltar a trajetória que a democracia assumiu no interior do aparelho Estatal Brasileiro. Sader escreve em 1990, que os 100 anos de República no Brasil caracterizam-se como a “mais longa parada militar que o país já conheceu” (1990, p. 01), analogia que faz jus ao domínio político que os militares tiveram (sempre apoiados pelas elites) durante boa parte do regime republicano e impuseram a sua marca autoritária e centralizadora das decisões estatais. A partir disso, pode-se aferir o quão restrito foram os espaços possíveis para uma alternativa democrática, uma vez que, conforme este mesmo autor, “a histórica política brasileira tem sido uma longa cadeia de acontecimentos articulados entre si por pactos de elite, fiados pela força militar” (p. 01).

Concernente a esta análise, Ciavata (2002) afirma que a figura do Estado autoritário e intervencionista está ligado ao próprio desenvolvimento do Estado no Brasil. Com suas raízes ainda presas à burocracia patrimonialista<sup>27</sup> portuguesa (FAORO, 2001), o Estado brasileiro seguiu o compasso de maior ou menor intervencionismo regido pelas elites que, revesadamente, assumiram sua direção. Embora passando por “rupturas”, tendo como marco a “modernização conservadora” da década de 1930, esta característica intervencionista e de comando pelo alto a partir das elites continua dominante (COUTINHO, 2006), utilizando-se neste momento, em que a sociedade civil começa a emergir, de estratégias de absorvimento

---

<sup>27</sup> De acordo com Mendonça (2000), podemos compreender, resumidamente, patrimonialismo como “uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa” (p. 50) .

desta para o interior dos interesses estatais, conservando sua dominação. Com isso, se refere Coutinho (2006, p. 179), “é favorecido o permanente fortalecimento do Estado e a não menos permanente tendência ao debilitamento da sociedade civil”.

É importante destacar que o autor se refere à sociedade civil a partir do sentido gramsciano, ou seja, “como arena de luta de classes, como o conjunto de aparelhos ‘privados’ de hegemonia que representam os interesses e valores de diferentes classes e segmentos sociais” (2006, p. 197).

A partir desta configuração estatal brasileira, podemos compreender as tentativas pouco exitosas de deflagração de um processo democrático, em especial, como campo da educação. O primeiro momento que acena para a democratização da educação teve sua origem na década de 1930, quando as pressões sociais em torno da educação pública tomam vulto em virtude da necessidade de instrução frente ao desenvolvimento industrial<sup>28</sup>. Neste contexto, surge o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que invocava, dentre outros aspectos, o papel do Estado com a Educação. No entanto, apesar de pela primeira vez aparecer na Constituição Federal (Constituição de 1934) a necessidade de “traçar as diretrizes da Educação Nacional” (Art. 5º, inciso XIV), este processo não avançou, tendo em vista a instauração do Estado Novo, em 1937.

Neste período, apesar de ter sido o momento em que mais se falou em democracia na escola pública, pelo contrário, como afirma Saviani (2007), menos democrática a escola foi. Por não ter sido expandida na forma de um sistema nacional de educação, as experiências escolanovistas desenvolvidas ficaram restritas a uma determinada clientela: “não foi o povo, não foram os operários, não foi o proletariado. Essas experiências ficaram restritas a pequenos grupos, e nesse sentido elas se constituíram, em geral, em privilégios para os já privilegiados, legitimando as diferenças.” (p. 48). Para o “povão”, quando muito, as escolas continuavam sendo aquelas orientadas pelos métodos tradicionais.

Na década de 1940, com a queda do Estado Novo, a promulgação da Constituição de 1946 retoma as condições necessárias para a democratização da educação, quando faz emergir novamente a discussão em torno das “diretrizes e bases da educação nacional”, impulsionada pelos ideais progressistas de educação, emergidos nas décadas de 1920-1930. Neste momento, completam-se as condições reais para a democratização da educação, uma vez que se torna possível a construção da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN),

---

<sup>28</sup> Vale ressaltar que o modelo agrário-exportador absolutamente predominante no país até a década de 1930, não exigia a necessidade de escolarização em massa. A educação se fazia imprescindível apenas para a formação dos quadros políticos, a qual era suprida pelos modelos educacionais provenientes da Europa (MOUSQUER, 2003).

a qual fora encarregada a uma comissão composta de educadores de diferentes tendências (SAVIANI, 2002).

No entanto, ao tramitar pelo Congresso Nacional o projeto da LDBEN esbarra na correlação de forças entre os partidos políticos (especialmente UDN – União Democrática Nacional – e PSD – Partido Social Democrático), que tinham diferentes concepções quanto ao que deveria se constituir em diretrizes e bases da educação. Após diversas alterações no projeto original, chegando até mesmo a ser substituído, a disputa final pelo projeto a ser aprovado, girou em torno do conflito entre liberais e católicos. Os liberais, representados pela corrente progressista baseada nos ideais da Escola Nova, defendiam a instauração de uma escola pública de domínio estatal. Os católicos aludiam, por sua vez, a não exclusividade das verbas públicas se destinarem à escola estatal, abrindo espaço às escolas privadas.

Para o desfecho deste conflito, que já durava 13 anos, optou-se pela estratégia de conciliação, novamente a partir do alto. O texto final, aprovado em 1961, sob nº 4.024, representou meia vitória para ambos os lados. Neste aspecto, as marcas patrimonialistas do Estado brasileiro fizeram emergir uma lei que mais beneficiou os envolvidos na disputa, do que o conjunto da população.

Como exemplo dos limites desta lei para o avanço da educação pública, pode-se apontar as justificativas quanto a não obrigatoriedade da educação, sendo atribuídas ao “comprovado estado de pobreza do pai ou responsável” e à “insuficiência de escolas”, abstendo-se de lançar esforços para superação destas limitações (SAVIANI, 2004). Tal como expressou Álvaro Vieira Pinto: “É uma lei com a qual ou sem a qual tudo continua tal e qual” (apud SAVIANI, 2002, p. 40).

Até a década de 1960, a democracia no Brasil, pode-se dizer, constituía-se apenas como regime político formal, e ainda assim tinha restrições (como a proibição do voto para analfabetos). A concepção de democracia como soberania popular, tal como defendida por Rousseau, passou ao largo dos ideais dos grupos econômicos que dominaram a política no Brasil, uma vez que este tipo de democracia entra em contradição com a lógica capitalista (COUTINHO, 2002). Conforme Romano (2006, p. 133), no Brasil fingimos ter uma democracia, entendida como soberania do povo, como forma de governo, pois “na realidade ao nosso povo a soberania é recusada, sempre em proveito das oligarquias e dos que ocupam os três poderes formais do Estado.”

Apesar de nenhum governo republicano ter negado a democracia, exceto o período ditatorial de Vargas, esta foi introduzida na sua versão liberal. Como defende o pensador liberal Schumpeter (1961), a democracia é um método, com determinadas regras, utilizado

para formar governos. Sendo o povo considerado incompetente para governar, cabe a ele escolher através do voto os seus governantes. Neste sentido é impossível um *governo pelo povo*, como defendia Rousseau, mas apenas um *governo do povo*, em outras palavras, escolhido pelo povo (SCHUMPETER, 1961).

Frente aos múltiplos sentidos atribuídos a palavra democracia, este vocábulo é conduzido ao seu esvaziamento, podendo ecoar significados até mesmo antagônicos. É ilustrativo para esta afirmação o fato de o golpe civil-militar no Brasil, em 1964, ter sido justificado em nome de “salvar” a democracia brasileira das ameaças comunistas (COUTINHO, 2002). Neste sentido, torna-se proveitoso a inexistência de uma definição unânime em torno da democracia, uma vez que “os defensores de qualquer tipo de regime afirmam tratar-se de uma democracia, e têm medo de serem obrigados a parar de usar a palavra democracia se esta for vinculada a um significado específico” (LEE, 2004, p. 13).

#### 1.2.1.1 A emergência da gestão democrática da educação na Constituição Federal de 1988: entre o projeto do Fórum Nacional de Educação e o projeto do “Centrão”

Diante desta trajetória de poucos avanços democráticos no campo educacional e da sociedade como um todo, Coutinho (2002) aponta para a característica da sociedade brasileira até a década de 1960, que apresentava uma débil organização civil. Em termos gramscianos, se constituía em uma sociedade do tipo “oriental”<sup>29</sup>. Apesar das tentativas alavancadas por movimentos sindicais e políticos de massa, estas não foram suficientes para se sobrepôr às estruturas autoritárias do Estado, tendo sido subsumidas pela repressão estatal. Conforme aponta Sallum Jr. “Ao longo de sua existência, este Estado [Brasileiro] cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para as organizações e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo os vinculados às classes populares)” (2003, p. 35).

Contraditoriamente, a ditadura civil militar iniciada na década de 1960 rendeu para formação da sociedade brasileira uma estrutura social e política muito mais complexa,

---

<sup>29</sup> A sociedade do tipo oriental é caracterizada, a partir de Gramsci, como sendo uma sociedade “primitiva e gelatinosa” (COUTINHO, 2002, p. 21). Apesar de a sociedade brasileira ter apresentado movimentos organizados de oposição ao Estado, o que explica em partes o golpe de 1964, Coutinho caracteriza-a como “oriental”, pois sua organização ainda não era estável e forte o suficiente para conter o golpe ou até mesmo produzir uma reação efetiva a ele. Isso não significa ignorar os protestos oriundos da sociedade que culminaram em repressões violentas, mortes e exílio, no entanto, tais expressões não foram suficientes para conter, tampouco para impedir a continuidade do governo ditatorial. Vale lembrar também que a sociedade não é algo coeso e homogêneo, boa parte da sociedade brasileira, identificada com os interesses de internacionalização de capitais, apoiou e legitimou o Golpe.

conduzindo, ao que Coutinho (2002) intitula a partir de Gramsci, à formação de uma sociedade civil do tipo “ocidental”, melhor dizendo, uma sociedade “tendencialmente ocidental” (p. 28). Embora neste tipo de sociedade o Estado continue sendo forte e interventor, a ele se opõe “uma sociedade civil igualmente organizada, articulada e forte” (COUTINHO, 2002, p. 22).

Esta complexificação da estrutura social deu-se, segundo Coutinho (2002), pela própria característica do regime militar brasileiro. Por ser um regime voltado à modernização capitalista, o governo não deu importância à organização da sociedade em termos políticos, restringia-se apenas a reprimir as suas ações contra o regime. Contraditoriamente, como ironiza o autor, “o feitiço voltou-se contra o feiticeiro”, e o fato é que emergimos da ditadura militar com “bases objetivas de uma sociedade civil” (p. 24), desenvolvidas principalmente a partir da organização operária e dos movimentos populares<sup>30</sup>.

Esta organização da sociedade civil refletiu-se na luta pela democratização do país, a partir do final da década de 1970. Apesar de a queda da ditadura civil militar ter tido como principal pano de fundo a crise do capitalismo, após o fim do período de “ouro” do capitalismo, os movimentos sociais organizados cumpriram o papel de desgaste deste regime político, logrando significativas conquistas neste período, principalmente no que concerne à participação nas decisões políticas, em especial na elaboração da nova Constituição Federal. A questão que se colocava como desafio à sociedade, ante a conquista do Estado Democrático, embora não tão legítimo<sup>31</sup>, era redefinição das relações do Estado com as diversas instituições da sociedade. Neste quesito, os movimentos sociais organizados foram ávidos em ocupar os espaços de participação e defender suas propostas.

No campo educacional o processo de construção da Constituinte<sup>32</sup>, iniciado em 1987, representou um momento ímpar na história da educação brasileira, abrindo espaço para a sociedade assegurar seus anseios em relação ao sistema educacional. Antes mesmo da composição da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) e da deflagração dos seus trabalhos, a IV Conferência Brasileira de educação, realizada em Goiânia, em 1986, teve como pauta

---

<sup>30</sup> Ver a este respeito SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

<sup>31</sup> Conforme análise de diversos autores, entre eles Sader (1990), o processo de transição da ditadura militar à democracia processou-se somente em termos políticos, visto que muitos dos políticos do regime ditatorial permaneceram no poder, não alterando significativamente as práticas políticas.

<sup>32</sup> Embora contestando a legitimidade da Assembléia Nacional Constituinte que se formou em 1987, visto que seus componentes eram oriundos das eleições para parlamentares de 1986, a qual ainda carregava as marcas do poderio econômico, a metodologia de trabalho, proposta pelo então Senador Fernando Henrique Cardoso, possibilitou uma participação mais direta da sociedade na elaboração e discussão das propostas. Segundo Jorge Hage (1988, apud TAVARES, 2003, p. 14) “pelo método que foi utilizado, a Constituinte, de fato, absorveu as pressões reais da sociedade”.

central “A Educação e a Constituinte”, resultando na aprovação de um documento – Carta de Goiânia – contendo as propostas dos educadores<sup>33</sup> para o Capítulo da Educação na futura Carta Magna do país (SAVIANI, 2004).

Além de prever a garantia do artigo correspondente ao compromisso da União em elaborar as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as reivindicações giraram, entre outras questões, em torno da gratuidade ensino público, defendendo a exclusividade do dinheiro público às escolas estatais, e da democratização da educação, tanto do seu acesso – visto que chegamos à década de 1980 com um contingente muito grande de pessoas analfabetas<sup>34</sup> – quanto do ensino e da organização escolar, na qual se sobressaía a estrutura hierárquica e autoritária, acentuada pelo regime ditatorial, conforme referendado na seção anterior. Luis Antonio Cunha, ao proferir discurso de abertura da Conferência em Goiânia, assim se referia a este aspecto:

O *ensino democrático* não é só aquele que permite o acesso de todos que o procuram, mas, também, oferece a *qualidade* que não pode ser privilégio de minorias econômicas e sociais. O ensino democrático é aquele que, sendo estatal, não está subordinado ao mandonismo de castas burocráticas, nem sujeito às oscilações dos administradores do momento. Tem, isto sim, currículo, condições de ingresso, promoção e certificação, bem como métodos e materiais discutidos amplamente com a sociedade, de modo que os interesses da maioria, em termos pedagógicos, sejam efetivamente respeitados. O ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada (CUNHA, 1987, p. 06) [grifos do autor].

Pode-se aferir que a democracia reivindicada no campo educacional apontava para uma concepção mais ampla, envolvendo valores, práticas e direitos sociais, contrariamente aos limites da democracia liberal vivenciadas até então. Como expressou Arroyo, nesta mesma conferência, não basta apenas colocar o povo na escola, é preciso considerá-los como “sujeitos da produção do saber, não apenas receptores do saber, contraposto ao professor que transmite os conteúdos” (ARROYO, 1987, p. 18).

Tendo em vista a correlação de forças emergida entre os defensores da educação pública e aqueles que advogavam em torno do repasse de recursos públicos às escolas

---

<sup>33</sup> Esta Carta configurou-se na proposta defendida pelo Fórum Nacional de Educação, que veio a ser congregado em 1987, a partir das entidades que comungavam das idéias defendidas pela Carta de Goiânia. Vale ressaltar, que em função da divergência entre posições de entidades que compunham o Fórum, no que concerne à destinação dos recursos públicos para a educação, levando à dissidência de algumas entidades, este passou a intitular-se Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a fim de demarcar sua posição em relação à exclusividade dos recursos públicos às escolas públicas, entendidas como estatais (GOHN, 1994).

<sup>34</sup> Em 1980, segundo dados do IBGE, a taxa de analfabetismo no Brasil era de 25,6%, o que representava um contingente de 19.356 milhões de analfabetos, com 15 anos ou mais. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>

privadas, a Carta de Goiânia não foi integralmente incorporada ao Capítulo da Educação na Constituição Federal. Novamente se instaura a disputa entre progressistas e conservadores do Congresso Nacional, ou a disputa entre o projeto do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e o projeto do “Centrão”, defendido pelos deputados identificados com os interesses das escolas privadas, da qual resultou novamente na estratégia da “conciliação pelo alto”<sup>35</sup> (TAVARES, 2003, p. 41). Neste sentido, ilustra-se a afirmação de Fernandes (1986), sobre a “continuidade que se estabeleceu entre a ditadura e a ‘república’ que nasceu de seu ventre”, ou seja, apenas uma reorganização do poder, no qual as práticas patrimonialistas continuaram vigentes.

O princípio da Gestão Democrática, apesar de ter sido mantido<sup>36</sup> no projeto aprovado, sofre algumas restrições, conforme analisa Tavares (2003). Tais restrições dizem respeito ao seu campo de atuação: “limita-se ao ensino público como resultado de acordo de lideranças com os setores privatistas, na época nitidamente fortalecidos” (TAVARES, 2003, p. 47).

Inicialmente, o princípio da gestão democrática foi apresentado pelo projeto do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, tendo o sentido de atribuir-se a todas as instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas, e a todos os níveis de ensino. Esta proposição expressava o entendimento de que a formação de cidadãos para uma sociedade democrática impõe a necessidade de vivências democráticas desde o cotidiano formativo das instituições de ensino e anunciava-se através da seguinte redação: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66).

Entretanto, o grupo ligado aos interesses privatistas contrapunha-se a tal formulação, no que concerne à forma de participação na gestão da escola e ao âmbito educacional a que este princípio se aplicava, restringindo-o ao campo público estatal. A participação defendida pelos privatistas restringia-se à mera “colaboração” da comunidade escolar na execução de decisões previamente tomadas, retirando o caráter político da participação. Dessa forma, o adjetivo público foi agregado ao princípio da gestão democrática do ensino e as formas e

---

<sup>35</sup> O artigo que define a aplicação dos recursos públicos ficou assim delineado: “Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiências de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede na localidade (BRASIL, 1988, Art. 213 § 1º).

<sup>36</sup> Até porque, conforme analisa Tavares (2003), seria um contrassenso negar o princípio de gestão democrática, uma vez que o próprio processo de construção da nova Constituição consistia em um resgate da democracia no país.

sujeitos da participação ficaram de fora da redação final, ficando em seu lugar a expressão “na forma da lei”<sup>37</sup>.

Apesar da resistência e da correlação de forças enfrentadas pela proposta democratizadora da sociedade e do campo educacional, defendida pelos movimentos populares e entidades de esquerda, em relação às posturas conservadoras próprias de um país historicamente comandado pelas elites, a Constituição Federal de 1988 foi referendada como a mais cidadã da história do país. Apesar dos entraves dos interesses privatistas, muitos avanços foram obtidos com o que foi assegurado na CF de 1988. No que concerne à educação pública, estabeleceu-se o princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e, pela primeira vez em uma Constituição Federal Brasileira, definiu-se a garantia do princípio de gestão democrática da educação (BRASIL, Art. 206), apesar das restrições que lhe foram impostas. No entanto, estes princípios conquistados ficaram a mercê de regulação específica a ser referendada pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

É importante deixar registrado que o uso do termo gestão, em detrimento do termo administração, tinha um significado claro para aqueles que defendiam a proposta de gestão democrática. Conforme explicita Adrião e Camargo (2007), a adoção do termo gestão sugere “uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha” (p. 68). A substituição pelo termo gestão significava a tentativa de instaurar uma nova lógica na organização do trabalho, tendo como pressuposto “evidenciar os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios” (p. 68).

#### 1.2.1.2 A LDB 9394/96 e a Gestão Democrática: a descaracterização dos propósitos

A década de 1990, momento em que se encaminhava a construção e aprovação da nova LDB, não pode ser considerada tão produtiva quanto à década de 1980, no que se refere à continuidade e consolidação dos projetos educacionais gestados no período anterior. Em resposta à crise financeira que se estabelecia em nível global, gestava-se no país um novo projeto de sociedade a partir de orientações neoliberais, que colocou em xeque o avanço democrático.

Retomando o pensamento de Coutinho (2002), a sociedade brasileira emerge da ditadura militar com as bases necessárias a constituição de uma sociedade civil do tipo

---

<sup>37</sup> Artigo 206, inciso VI: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

ocidental, a partir de suas organizações sociais. Porém, no final da década de 1980 este processo toma um novo rumo, a partir das eleições presidenciais. Ao apontar para uma diferenciação entre dois tipos de sociedade ocidental – uma do tipo “americano” e outra do tipo “europeu”<sup>38</sup> – o autor se refere que diante das urnas eleitorais de 1989 a sociedade estava prestes a escolher qual dos dois modelos de sociedade adotaríamos. De um lado tínhamos o projeto neoliberal de sociedade (proposta Collor de Mello), apresentado sobre o invólucro de modernidade, que se identifica com o modelo ocidental americano, de outro, uma proposta que defendia a ampliação do espaço público, a distribuição de renda e a participação popular organizada (proposta de Lula - PT), que se identificava ao modelo europeu.

Em que pese toda a campanha midiática e ideológica em torno da “modernização” da proposta de governo de Collor de Mello, a vitória nas urnas do projeto neoliberal instalou no país as bases de um projeto de democracia do tipo liberal que entrou em disputa com a proposta democrática de sociedade gestada na década de 1980, obstruindo a continuidade dos avanços sociais. Conforme sintetiza Arelaro,

A década de 1990 inicia-se com dois movimentos aparentemente contraditórios e fortes: de um lado, o desejo de implementação dos direitos sociais recém-conquistados e a defesa de um novo projeto político-econômico para o Brasil, presente especialmente nas propostas dos governos municipais progressistas, eleitos em 1989; de outro, a assunção de Fernando Collor de Mello, na Presidência da República, com um discurso demagógico de defensor dos “descamisados” (os pobres) contra os “marajás” (os ricos) e um projeto de caráter neoliberal, traduzindo o “sentimento nacional” de urgência de reformas do Estado para colocar o país na era da modernidade (ARELARO, 2000, p. 96).

Na análise de Brasílio Sallum Jr. (2003), as eleições presidenciais de 1989, com a vitória de Fernando Collor de Mello – “político identificado com o neoliberalismo e pouco simpático aos experimentos participativos da democracia” – demarcaram a separação entre “dois momentos da transição política brasileira, quais sejam, o período em que predominou a democratização política e o que teve como seu impulso básico a liberalização econômica” (p. 42). Prova deste embate entre projetos societais distintos, foram as inúmeras emendas à constituição, que levou à descaracterização de muitos dos direitos adquiridos.

---

<sup>38</sup> A diferença entre estes dois tipos de sociedade ocidental está na forma de organização política da sociedade, segundo Coutinho (2002). No modelo americano, as organizações são essencialmente corporativas, despolitizadas, em que as lutas se dão a partir de interesses restritos, “meramente econômico-corporativos”. Como exemplo, o autor aponta os sindicatos americanos, os quais “lutam apenas por melhores salários e condições de trabalho para os operários daquela fábrica, daquela empresa” (p. 26). Já o modelo europeu, que embora hoje está cada vez mais de “americanalhando” afirma o autor, apresenta uma organização da sociedade civil em termos políticos, em que suas organizações ultrapassaram o momento “econômico-corporativo, egoístico-passional, para o momento ético-político, universalizador”. Este tipo de organização, segundo Coutinho, foi o que permitiu à Europa ter alcançado um Estado de Bem-estar Social, incomparável a outras partes do mundo.

No entanto, o projeto democrático de sociedade continuou presente, como afirma Coutinho (2002), e a afirmação do projeto neoliberal foi postergada com a movimentação civil e política que conduziu o Presidente Collor à renúncia. Vale ressaltar que o período de crise econômica vivida pelo país e o desagrado das medidas político-econômicas tomadas por Collor, tiveram grande peso na crise política que levou o presidente à renúncia, mas isso não retira a evidência da organização da sociedade civil e de seu projeto de luta.

Embora o projeto neoliberal tenha sido em partes interrompido com a renúncia de Collor, este teve sua retomada e intensificação aprovada pelas eleições de 1994, quando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) assume o governo através do Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso<sup>39</sup>. Ao lado do projeto de LDBEN da sociedade civil, novos projetos educacionais entraram em interlocução com o governo federal, gerando um jogo de forças desiguais que se reverteu em um processo de “contra-reforma”<sup>40</sup> ao projeto democrático de educação e sociedade que a Constituição Federal de 1988 apontava.

Em um momento de crise que atravessava o sistema capitalista, em âmbito mundial, a emergência da democracia colocava em risco suas estratégias de superação, já que “as instituições democráticas são permeáveis às pressões e às demandas da população” (PERONI, 2006, p. 14). Neste sentido, sob a pretensa busca de governabilidade e modernização do Estado, a reforma do aparelho estatal processada nos diversos países da América Latina na década de 1990, buscou instituir uma nova dinâmica na relação Estado-sociedade, de modo a regulamentar o campo social de acordo com a nova ordem econômica globalizada.

No Brasil, partindo do ponto de vista de que a crise estava no Estado e não no próprio sistema capitalista, a reforma do Estado se deu a partir da lógica da Terceira Via<sup>41</sup>. O conhecido teórico da Reforma, o Ministro Luis Carlos Bresser-Pereira, em suas análises sobre a crise, aponta que

A partir dos anos 70 face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7).

---

<sup>39</sup> É importante ressaltar que Fernando Henrique Cardoso adentra no governo federal ainda em 1993, através do Ministério da Fazenda, podendo ser apontado este momento como o início da “era FHC” (FARIA, 2005).

<sup>40</sup> Borón (2003) utiliza este termo ao analisar as reformas educacionais implantadas na América Latina. O Autor considera que o termo “reforma”, na tradição ocidental, significa um processo de mudança em prol de uma sociedade mais igualitária, justa e potencialmente democrática e, na América Latina, pelo contrário, a reforma, a partir das orientações do Banco Mundial, conduziu a um processo de destruição e de “des-ciudadanización” (p. 34).

<sup>41</sup> Esta perspectiva teórica frente à crise do Estado será tratada com mais ênfase no Capítulo II.

Diante de tal diagnóstico, o Estado precisava rever as estratégias de atuação que estavam colocando-o em crise, dentre as quais se apontava principalmente o tamanho do Estado e sua forma de regulação sobre as instituições, dentre elas as econômicas. Reconhecendo que estas questões faziam parte da lógica de administração do Estado, instalou-se aí o ponto da mudança: de uma lógica burocrática, centralizadora, passou-se a ter ênfase na lógica gerencial, o que implicou em transformações ou criações/recriações nas suas instituições. Nas palavras de Bresser-Pereira (1991, p. 19), “uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade.”

Com a condução da Reforma a partir da lógica gerencial, a administração do Estado passou a assumir novos contornos, os quais são explicitados por Bresser-Pereira:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (1996, p. 06).

Estas mudanças na forma de gestão do Estado implicou na estruturação de uma nova forma de gestão como mecanismo de regulação do sistema educacional, consolidado a par das muitas formas de intervenção dos organismos internacionais, trazendo profundas implicações para o projeto de gestão democrática que buscava se materializar neste período.

Apesar de a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reiterar o princípio de gestão democrática, sua contribuição ficou aquém dos princípios orientadores que a sociedade esperava. Sendo resultado de uma intensa disputa de projetos<sup>42</sup> que durou 8 anos, a LDBEN aprovada consolidou a perspectiva do governo, claramente identificada com a perspectiva neoliberal<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Segundo Krawczyk e Vieira (2003), o impasse entre o projeto de LDBEN da sociedade civil e o projeto que contava com o apoio dos organismos internacionais, só foi superado com a intervenção do Executivo na tramitação da Lei, resultando em uma ruptura no processo democrático e visto como ilegítimo por setores da sociedade.

<sup>43</sup> Na análise de Saviani (2004) sobre o projeto aprovado da LDB, trata-se de um “documento legal que está em sintonia com a orientação política dominante hoje em dia que vem sendo adotada pelo governo atual em termos gerais e, especificamente, no campo educacional. O Ministério da Educação, em lugar de formular para a área uma política global, enunciando claramente as suas diretrizes assim como as formas de implementação e buscando inscrevê-las no texto do projeto da LDB que estava em discussão no Congresso Nacional, preferiu esvaziar aquele projeto optando por um texto inócuo e genérico” (p. 199).

Os mecanismos da Gestão Democrática são direcionados apenas ao âmbito escolar, como a eleição de diretores, conselhos escolares, construção coletiva do Projeto Político Pedagógico. No entanto, a construção democrática neste espaço tem relação direta com a gestão dos sistemas de ensino e da educação nacional, como um todo. Compreendendo a gestão no campo educacional como um “(...) processo *político-administrativo* contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 147), não é possível divorciar as diferentes instâncias do ensino público. A gestão da educação envolve processos que se dão tanto no nível macro da educação, quanto em nível de unidades escolares.

Neste sentido, as mudanças no padrão de gestão da educação, repercutem nos espaços da gestão escolar. A gestão do sistema de ensino que estiver orientada pela lógica da democracia contribuirá para a construção da gestão democrática no espaço escolar, do contrário, reverterá em prejuízos para o andamento deste processo nas unidades escolares.

Vitor Paro (2007), ao realizar uma análise da forma como foi regulamentado o princípio de gestão democrática da educação na LDBEN, aponta para a “pobreza” do seu conteúdo em relação ao que a sociedade civil reivindicava ao inserir este princípio na Carta Magna de 1988. Novamente, a regulamentação da gestão democrática foi preterida, sendo relegada agora para o âmbito dos sistemas de ensino:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
 I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;  
 II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

Diante da forma como se apresenta a gestão democrática na LDBEN, Paro faz a seguinte avaliação:

[...] ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da “gestão democrática” do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares (PARO, 2007, p. 75).

Diante disso, a LDBEN contribuiu mais para dar legitimidade às experiências de gestão democrática que já vinham acontecendo em alguns sistemas de ensino, do que suscitar um

processo de democratização dos sistemas como um todo. Apesar de que elementos normativos por si só, não são capazes de instituir a dinâmica democrática no campo educacional, sua ausência permite a formação de um campo aberto em que diferentes concepções e lógicas de gestão se inserem. Desta forma, extingue-se a possibilidade de construção de um espaço democrático, que pode atuar não somente como forma de gestão, mas também na construção de uma cultura democrática que contribua para o avanço da democracia na sociedade.

Pode-se apontar que a trajetória de instituição da gestão democrática no âmbito da legislação da educação sofre a intervenção de dois momentos distintos da vida política e econômica brasileira: de um lado, quando da sua instituição na Constituição Federal, sofre os impasses de um congresso que reflete as marcas do **passado** autoritário, regido por práticas patrimonialistas, resultando na sua aprovação com algumas restrições; de outro, apesar de reiterado pela LDBEN 9394/96, é subsumido no âmbito do projeto neoliberal de sociedade – marcas do **presente** momento histórico – traduzindo-se em uma técnica de gestão voltada para as necessidades do momento político-econômico de redefinição do papel do Estado.

Conforme constata Peroni (2003), a política educacional desenvolvida nos anos 1990, fez parte da própria constituição da Reforma do Estado. Neste sentido, pode-se apontar que este processo empregou à educação a mesma lógica de Gestão do Estado: a gestão gerencial, a qual surge, segundo as próprias palavras do “Ministro da Reforma”, “inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 05).

Esta situação demanda um aprofundamento sobre a situação da democracia no momento atual do capitalismo e do projeto de gestão democrática da educação através da inserção da gestão gerencial no âmbito das instituições públicas, entendida como uma nova forma de “administração geral”, a exemplo da administração fordista/taylorista, e que vem ganhando espaço e credibilidade no campo educacional. Este assunto será o tema do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II**

### **A DEMOCRACIA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA FRENTE À RESSIGNIFICAÇÃO DE SEUS CONCEITOS NO CONTEXTO ATUAL**

---

Este capítulo se desenvolve a partir do objetivo de compreender os desafios impostos à democracia e, em especial ao campo da gestão democrática, a partir da sua ressignificação no âmbito do projeto neoliberal e da Gestão Gerencial incorporada ao setor público.

Para tanto, na primeira seção do Capítulo situa-se, ainda que sucintamente, o debate teórico e as disputas travadas em torno da questão democrática ao longo do século XX e os paradoxos que acompanham esta prática no contexto atual. Contextualiza-se o momento atual, buscando sua elucidação a partir da crise capitalista de 1970 e os desdobramentos de suas estratégias de superação – reestruturação produtiva, neoliberalismo, Terceira Via – para o andamento do projeto democrático de sociedade no contexto brasileiro.

No âmbito desse processo, na segunda seção do Capítulo, situa-se, a partir das mudanças na forma de gestão do Estado, as implicações do novo padrão de gestão para o campo educacional e a ressignificação dos mecanismos de gestão democrática frente a nova forma de regulação da educação pelo aparelho estatal.

#### **2.1 Do Elitismo Democrático à Democracia Participativa: a difícil travessia**

Ao tratar da gestão democrática do ensino público apresenta-se o desafio de qualificar o debate em torno de qual democracia se fala, tendo em vista os inúmeros predicativos que se associam à questão democrática e o fato de todos se dizerem, nominalmente, democratas, conduzindo assim à banalização de seu sentido. A multiplicidade de adjetivos que acompanham o termo denota que esta prática sofre mutações históricas, resultante dos interesses e disputas entre as diferentes forças sociais, ao mesmo tempo em que ao ser entendida como processo está em permanente aperfeiçoamento. Esta situação se reflete no quadro teórico acerca da temática, o qual se encontra em constante debate em torno de sua definição (COUTINHO, 2002), denotando que a democracia indica um “*campo em disputa*”

por diferentes correntes/escolas/tradições que reivindicam legitimidade no plano discursivo quer acadêmico, político ou societário” (RIBEIRO; COUTINHO, 2006, p. 14).

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), ao analisarem historicamente a trajetória da democracia, chegam à constatação de que o Século XX foi um marco no que diz respeito à centralidade assumida pela democracia, tendo em vista as disputas travadas neste campo. Tais disputas deram-se especialmente após as duas guerras mundiais e ao longo da Guerra Fria, envolvendo duas posições principais: na primeira metade do século, a desejabilidade ou indesejabilidade da democracia; na segunda metade, as condições estruturais da democracia e a compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo.

Das disputas em torno da primeira posição, segundo os autores, apesar de ter saído como vitoriosa a desejabilidade da democracia, o modelo que se tornou hegemônico ao final da primeira metade do século culminou na “restrição das formas de participação e de soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 40). Esse resultado encaminhou o desfecho do segundo embate, ou seja, sobre a relação entre democracia e capitalismo, uma vez que o modelo hegemônico de democracia – o liberal – não representava riscos à estrutura capitalista de sociedade.

Para situar os argumentos e propostas teóricas construídos neste espaço de discussão e lutas políticas, cabe relacioná-los aos fatores que conduziram a questão democrática ao grau de importância adquirido no século XX. Conforme Coutinho (2002), até o século XX, o liberalismo – enquanto corrente representativa dos interesses e ascensão da burguesia à classe dominante – ou não se interessou pela questão da democracia, ou se manteve avesso às propostas democráticas.

Como adverte Bobbio (2005), a atual existência de regimes denominados liberal-democráticos não significa a interdependência entre liberalismo e democracia, antes, oculta a trajetória histórica de conflitos entre estas duas orientações políticas. Pelo contrário, “um Estado liberal não é necessariamente democrático” e “um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado Liberal” (BOBBIO, 2005, p. 07). Esta oposição encontra seus fundamentos nos princípios e objetivos de um e outro regime político: enquanto o liberalismo constitui-se em um modelo de Estado com participação restrita àqueles que são “possuidores” (proprietários), a democracia, como definida por Rousseau, se fundamenta na participação de todos na constituição do poder (soberania popular).

No entanto, as relações entre liberalismo e democracia começam a adquirir novos contornos, a partir do movimento inaugurado por Rousseau, ao dirigir suas críticas à sociedade liberal, e conseqüentemente ao capitalismo, em prol de uma sociedade democrático-popular. As críticas e proposições democráticas de Rousseau, além de gerar reações por parte de intelectuais liberais<sup>44</sup>, orientaram a ação de sujeitos políticos durante a Revolução Francesa, como os jacobinos (COUTINHO, 2002).

Somado a isso, as crescentes pressões sociais em torno de direitos civis e políticos, ao longo do século XIX, e a conquista do sufrágio universal, no início do século XX, forçaram, cada vez mais, os regimes liberais a assimilar elementos da democracia. Como se refere Wood (2006), as classes dirigentes passaram a reivindicarem-se democráticas em resposta às “lutas populares que eventualmente tornaram impossível continuar negando direitos políticos primitivos às massas, e particularmente à classe trabalhadora” (p. 385). No entanto, o ganho da democracia neste momento não representou igualmente ganhos para as classes populares, uma vez que foram assimilados apenas elementos isolados da democracia, descaracterizando as suas “virtualidades redistributivas” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 40).

Frente à irreversibilidade do avanço democrático, o debate deixa de ser em torno da desejabilidade ou não da democracia, mas sim a sua forma desejável e compatível aos interesses da classe dominante, tendo em vista suas implicações na relação entre Estado e economia. Este desafio teórico e prático se impõe tendo em vista a incompatibilidade entre democracia genuína e capitalismo, na medida em que, segundo Wood (2003)

Não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida (p. 08).

Joseph Schumpeter é um dos pensadores liberais que, em 1942, elabora uma solução elitista para a questão democrática, assumida amplamente pelos regimes liberais. O pensamento do autor, que dá origem ao modelo hegemônico de democracia no século XX, aponta como crítica central ao modelo clássico de democracia a impossibilidade de existir um governo pelo povo.

---

<sup>44</sup> Como lembra Coutinho (2002), o liberal francês Benjamim Constant escreve, em 1819, que a liberdade teorizada por Rousseau “é a liberdade do mundo antigo, ou seja, a liberdade de participar na formação do governo, o que implica a criação de uma esfera pública da qual todos participam, onde todos discutem, debatem[...] Mas isso, afirma Constant, não é mais liberdade dos tempos modernos. A liberdade dos tempos modernos, diz ele, consiste em fruir na *esfera privada* aquilo que os indivíduos constroem para si mesmos, suas riquezas, suas famílias, etc.” (COUTINHO, 2002, p. 13). Até mesmo Tocqueville, que apesar de convencido de que a democracia era um processo irreversível, temia a tirania da maioria.

Para defender sua tese, Schumpeter alega que é impossível definir um único bem comum para todo o povo. Nas palavras do autor, “Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas.” (1961, p. 307).

Ciente de que “Nenhuma dificuldade há com a democracia, exceto, talvez, a maneira de fazê-la funcionar” (1961, p. 306), Schumpeter passa a elaborar e defender *à sua maneira* uma forma de fazê-la funcionar (ou seria torná-la funcional ao capitalismo?). Considerando, no seu ponto de vista, a impossibilidade de existir um bem comum a todo o povo, o fato de que o desejo de uma maioria não é o desejo de todos e de que as pessoas não têm capacidade de opinar sobre todas as questões, além da impossibilidade de colocar em prática um modelo antigo de democracia em um Estado Moderno, que tem uma sociedade plural, dimensões geográficas e populacionais muito maiores, Schumpeter propõe inverter os pilares da democracia clássica<sup>45</sup>. Enquanto na concepção clássica de democracia a eleição de representantes é uma questão secundária, pois o foco está no poder de decisão do povo nas questões políticas, cabendo aos representantes apenas legitimar as decisões do povo, no modelo proposto pelo autor a eleição de representantes passa para o centro do processo, tendo o povo apenas a função de “formar um governo” (SCHUMPETER, 1961).

A partir desta mudança, o conceito de democracia, que adquire uma conotação procedimentalista, passa a ser um “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 328). Ou seja, a democracia passa a ser definida como um conjunto de normas e regras para escolher e autorizar governos. A soberania do povo passa a vigorar nos termos de eleger periodicamente, dentre as opções do “mercado político”, aquele, hipoteticamente, mais capacitado para governar. O eleitor passa a ser encarado como “consumidor de bens públicos” e os políticos, os “empresários”, que apresentam suas propostas no “mercado político” e disputam os votos (a compra) dos eleitores.

Neste modelo de democracia a “função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas e como resolvê-los – a política é uma questão de elites dirigentes” (CHAUÍ, 2006, p. 145), já que as questões políticas não fazem parte do espectro de interesses imediatos do cidadão comum. Segundo Schumpeter, o cidadão comum “desce para um nível inferior de rendimento mental logo que

---

<sup>45</sup> A democracia clássica, para Schumpeter, se constitui a partir das idéias de Rousseau, as quais se inspiram nas experiências de democracia em Atenas.

entra no campo político” (1961, p. 319). É possível que ele empregue “menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta numa partida de *bridge*”, arrebatada o autor (p. 318). Dessa forma um elemento importante na teoria schumpeteriana é a valorização da apatia política, pois o cidadão não precisa se envolver nas questões políticas, pelo contrário, delega esta função a alguém através do voto. O que caracteriza o governo democrático, segundo Schumpeter (1961), não é a ausência de elites dirigentes (fazendo referência à Aristocracia), mas a existência de muitas elites concorrendo entre si para a conquista do voto do eleitor.

Macpherson elabora uma crítica ao modelo schumpeteriano de democracia, denominando-o de um modelo de “equilíbrio elitista pluralista”. O autor justifica estes predicativos explicando que o modelo

É pluralista porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outro. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes. É um modelo de equilíbrio no que apresenta o processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos (MACPHERSON, 1978, p. 81).

Este modelo, que teve também contribuição de Robert Dall, contribuiu para legitimar as democracias dos Estados Unidos e da Inglaterra, contrapondo-se às formas mais participativas. O grau de apatia política do cidadão estimulado pela democracia liberal se justifica frente ao risco que o aumento da participação pode trazer ao sistema econômico, gerando conflitos sociais. Conforme Silva (2003), “não é a passividade política que preocupa os pluralistas, mas a maior participação, que pode colocar em risco a estabilidade do sistema” (p. 16). Assim, resta aos indivíduos apenas as eleições como forma de controle sobre os dirigentes políticos.

Além de Schumpeter, outro pensador liberal que segue a linha procedimentalista de democracia, é o italiano Norberto Bobbio<sup>46</sup>. Também convencido de que a democracia clássica está impossibilitada de realizar-se na sociedade moderna, Bobbio “dá o passo seguinte ao transformar o procedimentalismo em regras para a formação de governos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45).

No dizer de Bobbio, considerar a democracia como “participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes” (2000, p. 54) é uma proposta insensata. Essa

---

<sup>46</sup> Bobbio, em sua vertente procedimentalista, segue a linha de Kelsen (*Essência e valor da Democracia*, 1929), para o qual a democracia é um método para a seleção de chefes (BRANDÃO, 2006).

afirmativa leva em consideração as atuais condições dos Estados Nacionais, cada vez mais populosos e mais complexos, nos quais a única forma de democracia possível e existente é a representativa. Nesse sentido, o que se tem a fazer, segundo Bobbio, é aprimorar as regras do procedimento democrático, uma vez que “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica” (2000, p. 19).

Esta assertiva se fundamenta no único modo, segundo Bobbio, de se chegar a um acordo sobre a democracia, que “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (2000, p. 30). Bobbio alega que as decisões sempre são tomadas por indivíduos, tendo em vista que “o grupo como tal não decide” (p. 31), e por isso é preciso, para que as decisões sejam aceitas como decisões coletivas, que se estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões e quais procedimentos devem norteá-los. O que distingue um governo democrático de um governo não democrático, segundo Bobbio, são as regras do jogo, mais precisamente, “não é apenas o fato de possuir as suas regras do jogo, mas, sobretudo, o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizadas” (2000, p. 77).

No entanto, Bobbio admite que historicamente a democracia

[...] teve dois significados prevaletentes, ao menos na origem, conforme se ponha em maior evidência o conjunto das regras cuja observância é necessária para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos, as assim chamadas regras do jogo, ou o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar, que é o da igualdade. À base dessa distinção costuma-se distinguir a democracia formal da substancial, ou, através de uma outra conhecida formulação, a democracia como governo do povo da democracia como governo para o povo (2005, p. 37-38).

Apesar disso, o autor enfatiza que é impossível que a democracia representativa (conjunto de regras do jogo, ou democracia formal) venha a ser substituída pela democracia direta (governo do povo ou democracia substancial), isto porque a democracia moderna de modo algum pode ser desprovida de representação. A democracia direta pressupõe a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, no entanto, o Estado Moderno apresenta cada vez mais obstáculos a esta prática, como a necessidade de técnicos especialistas para os problemas políticos. Assim, “tecnocracia e democracia são antitéticas: se

o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum<sup>47</sup>” (BOBBIO, 2000, p. 46).

Entretanto, a existência de uma não pressupõe a exclusão da outra, segundo o autor. Apesar de a democracia direta não ser suficiente para o Estado Moderno, indiretamente ela está presente na democracia representativa (através da eleição) e pode servir de complemento a esta. Como exemplo, Bobbio cita os *referenduns* “que é o único instituto da democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos Estados de democracia avançada” (2000, p. 66), mas que se trata de uma prática extraordinária para situações extraordinárias. Esta restrição tem como fundamento salvaguardar a democracia do excesso de demandas, pois conforme o autor, “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia” (2000, p. 39).

Detendo-se apenas a duas visões de intelectuais liberais sobre a democracia, pode-se dizer, com Bobbio, que a democracia moderna não só não é incompatível com o liberalismo como “pode ser considerada, sob muitos aspectos e ao menos até certo ponto, um natural prosseguimento” (BOBBIO, 2005, p. 37). No entanto, alerta Bobbio, sob uma condição: “que se tome o termo ‘democracia’ em seu sentido jurídico-institucional e não o ético, ou seja, num significado mais procedimental do que substancial” (p. 37). Esta condição se justifica, tendo em vista que a única forma de colocar em prática o princípio de soberania popular contido na proposta democrática em um Estado Liberal é através da “atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar direta e indiretamente na tomada de decisões coletivas; em outras palavras, é a maior extensão dos direitos políticos até o limite último do sufrágio universal, salvo o limite de idade” (BOBBIO, 2005, p. 43).

Nesse sentido, torna-se nítido a análise de Chauí, de que “a peculiaridade liberal está em tomar a democracia estritamente como um sistema político que repousa sobre os postulados institucionais que se seguem, tidos, então, como as condições sociais da democracia” (2006, p. 147). Essa foi a forma, segundo Wood (2006), que o capitalismo encontrou para possibilitar que “os direitos políticos se convertessem em universais sem afetar fundamentalmente a classe dominante” (p. 386). Isso porque, no capitalismo o político

---

<sup>47</sup> Sobre a relação entre burocracia e democracia, Marilena Chauí rebate os argumentos de Bobbio, ao enfatizar que: “A ampliação burocrática e tecnocrática, longe de ser consequência imprevista da ampliação democrática, é a resposta encontrada pelas classes dominantes para impedir a democratização. Nada há nos projetos populares-democráticos que explique, numa relação de causa e efeito, o surgimento do mundo da organização e da burocracia, senão como formas de controlar as exigências democráticas em nome de supostos princípios racionais do fundamento de sociedades complexas. Afinal, se Bobbio crê em sua afirmação de que democracia é subversiva e por isso difícil, há de concordar que as classes dominantes façam o possível e o impossível para controlar e dismantelar os efeitos de práticas democráticas” (CHAUÍ, 2006, p. 194-195).

e o econômico estão separados, de modo que “as pessoas podem exercitar seus direitos como cidadãos sem afetar muito o poder do capital no âmbito econômico” (WOOD, 2006, p. 387)<sup>48</sup>.

Segundo Santos e Avritzer (2002), a consolidação da democracia liberal enquanto modelo hegemônico foi possível graças ao potencial que este modelo tem de estabilizar a tensão entre democracia e capitalismo. Esta estabilização ocorreu por duas vias:

[...] pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social; e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, como coletiva, com objetivo de não “sobrecarregar” demasiado o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (p. 59).

A definição de democracia como procedimento, como referenda o modelo hegemônico, sofre críticas principalmente da vertente marxista, que considera a democracia muito além de uma simples prática procedimental para a formação de governos. Reduzí-la ao campo político conduz a uma visão minimalista de democracia, descolada de qualquer sentido econômico e político (COUTINHO, 2002) e, conseqüentemente, reduzida no seu potencial de transformação social. Como aponta Silva (2003), com base em Marx, a democracia burguesa (liberal) é uma “forma específica de dominação, por meio da qual se mantém o sistema capitalista, e que as classes dominantes não hesitam em romper com as regras do jogo quando se sentem ameaçadas pelos movimentos de luta das classes populares” (p. 27).

Somado a isso, Santos e Avritzer (2002) apontam alguns dos principais problemas da democracia representativa, os quais derivam da representação: o problema da representação das múltiplas identidades e o de prestação de contas, tendo em vista a distância que se estabelece entre o representante e o representado. De acordo com os autores,

A representação não garante pelo método da tomada de decisão por maioria que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco de questões também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 49).

---

<sup>48</sup> Este arranjo político-econômico é o fator que impede uma democracia nos moldes como ocorreu na Antiga Grécia, segundo Wood (2006). Naquele momento histórico, a exploração do trabalhador se dava através de meios políticos e jurídicos, em outras palavras, “a capacidade de extrair mais-valia dos produtores diretos dependeu de uma forma ou de outra da coerção direta exercida pela superioridade militar, política e jurídica da classe exploradora” (WOOD, 2006, p. 386), como a cobrança de impostos aos camponeses e o confisco na forma de renda para seus senhores. Portanto, a participação dos camponeses no poder político debilitava o poder de exploração. No capitalismo, entretanto, a capacidade de exploração dos capitalistas não depende diretamente de seu poder político ou militar, os trabalhadores para sobreviverem são obrigados a vender sua força de trabalho em troca de salário.

Para enfrentar estes problemas é imprescindível a tarefa de reinventar a própria democracia, reconhecendo ou construindo formas alternativas ao modelo hegemônico de representação. Nas palavras de Santos e Avritzer “trata-se de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por qualquer tipo de leis naturais” (2002, p. 51) e, nesse sentido, passível de mudança, de construção de novas normas e novas leis.

Neste sentido, apesar de subsumida frente à expansão da democracia liberal, a democracia direta, como concebida por Rousseau, nunca saiu de cena, permanecendo nos bastidores das lutas políticas travadas especialmente pelos movimentos populares. Inclusive Bobbio reconhece que

[...] o ideal de democracia direta como a única verdadeira democracia jamais desapareceu, tendo sido mantido em vida por grupos políticos radicais, que sempre tenderam a considerar a democracia representativa não como inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas como condenável ou errôneo desvio da idéia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo (2009, p. 154).

Ao lado do modelo hegemônico de democracia se desenvolveram formas alternativas, as quais Santos e Avritzer (2002) intitulam “contra-hegemônicas<sup>49</sup>”. As alternativas democráticas contra-hegemônicas, ao contrário da perspectiva liberal, concebem a democracia para além de um regime político e deslocam-na de condições sociais específicas, passando a concebê-la como uma “gramática social e histórica”, e que, portanto, não é determinada por normas ou leis naturais.

A aposta das alternativas contra-hegemônicas está no alargamento da participação como forma de romper com o círculo vicioso da apatia política, “resgatando a dimensão pública e cidadã da política” (SADER, 2002, p. 659). Nesse sentido, a democracia passa a ser concebida não apenas como um método para formação de governos, mas como uma prática social que possibilita o “exercício coletivo do poder político”, representando assim um potencial de emancipação social, ao incitar a redistribuição social através da participação de diferentes grupos no poder.

Esta concepção de democracia adquire maior força na medida em que a democracia liberal se generaliza e ao mesmo tempo enfrenta sua crise. Parece contraditório que em meio à

---

<sup>49</sup> Sobre este conceito, Santos e Avritzer (2002) postulam que “Estamos entendendo o conceito de hegemonia como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão da democracia. Entendemos, também, que todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no interior do qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas. No caso do debate atual sobre democracia isso implica uma concepção hegemônica e uma concepção contra-hegemônica de democracia” (p. 43).

expansão do regime democrático se situe sua crise, mas esta se deve não pela sua expansão, e sim pela insuficiência do modelo que se tornou hegemônico, o qual Santos e Avritzer (2002) denominam de “*baixa intensidade*”. Na visão destes autores, “quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas.” (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 42). Neste contexto, aponta Santos (2007), a democracia tornou-se parte do problema, e “temos de reinventá-la se quisermos que seja parte da solução” (p. 90).

A insuficiência do modelo democrático liberal diz respeito aos seus resultados, especialmente no campo social. Neste sentido, a democracia participativa começa a se delinear a partir da ação de movimentos sociais que passam a reivindicar políticas sociais – entre elas saúde, educação, trabalho – e lutar por espaços de decisões políticas. Segundo Silva (2003), as primeiras experiências do modelo de democracia participativa, foram gestadas na Europa durante os anos 1960, quando intensas mobilizações políticas protagonizadas pelos movimentos popular e sindical defendiam uma maior participação na definição das políticas governamentais.

De acordo com Santos e Avritzer (2002), estas experiências participativas que iniciaram no Sul da Europa, e chegam à América Latina nos anos 1980, ao inserirem novos atores na cena política, instauram uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Neste contexto se inserem também as lutas democráticas no campo educacional que buscavam alargar a participação da sociedade civil na construção de políticas educacionais e as comunidades escolares nas decisões no âmbito das instituições educativas.

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o projeto democrático-participativo, que teve grande expressão no Brasil motivado pelos movimentos sociais, partidos de esquerda e outras organizações da sociedade civil, tem como núcleo central o aprofundamento e a radicalização da democracia, confrontando com nitidez “os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade” (p. 48). A importância da participação, neste projeto, é concebida a partir de dois vieses: como “compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público” e como controle social do Estado através do “acompanhamento e monitoramento de sua ação por parte da sociedade, de modo a garantir seu caráter público” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49-50).

No entanto, como apontam Santos e Avritzer (2002), por ser uma prática contra-hegemônica, a participação se dá em um terreno minado pelas estruturas cristalizadas de poder. Nas palavras destes autores, “por combaterem interesses e concepções hegemônicas, estes processos [participativos] são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração” (p. 60). A via da integração é a mais perversa, pois, ao mesmo tempo em que não impede a realização de processos participativos ao integrá-los a canais institucionais conservadores retiram seu potencial democrático e de transformação.

Santos e Avritzer fazem esta observação em relação às vulnerabilidades da participação tendo em vista as evidências presentes nas diversas experiências democráticas que são apresentadas no livro *Democratizar a Democracia*, organizado por Santos (2002), no qual os autores em questão fazem sua introdução. Dentre estas experiências analisadas, um caso situado no contexto brasileiro<sup>50</sup> evidencia que a participação festejada pelos movimentos sociais na década de 1980, através da conquista de canais constitucionais de participação da sociedade civil na vida política, para além do processo eleitoral, também enfrenta os entraves das estruturas hegemônicas de democracia. Neste sentido, tornam-se elucidativas as palavras de Camini (2005) quando afirma que “o Estado não se democratiza apenas com a eleição de um governo democrático, envolve uma disputa, um jogo de forças mais complexo e contraditório na sociedade” (p. 22).

Borón (1994), ao analisar o processo de redemocratização dos países da América Latina, aponta que

[...] o problema é que a recuperação democrática da nossa região tropeça com um mercado mundial cujos centros dominantes se tornaram mais céticos acerca das virtudes da democracia em seus próprios países e bastante indiferentes – quando não dissimuladamente hostis – acerca das tentativas de instituí-las nas sociedades dependentes (p. 24).

A partir destas premissas, o tópico seguinte deste capítulo aborda os desafios enfrentados pelo processo de redemocratização do Brasil, a partir dos anos 1980, e dos entraves à consolidação de políticas educacionais voltadas à democratização da gestão escolar, a partir das mudanças instauradas no contexto político-econômico do país. Esta

---

<sup>50</sup> A experiência brasileira refere-se ao texto de Maria Célia Paolli “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”, que analisa o ativismo social dos empresários frente à exclusão social. O caso analisado ilustra como o ideal de participação da sociedade civil, idealizado pelos movimentos sociais da década de 1970 e 1980, pode ser cooptado pelos setores hegemônicos e canalizado para o desmonte das políticas públicas e, além disso, utilizado como estratégia de promoção para as empresas envolvidas.

abordagem tem o propósito de delinear o campo em que se insere a política de gestão proposta pelo atual governo do RS, o que será tratado no próximo capítulo.

## **2.2 Ressurgimento Democrático no Brasil: a perversidade do momento atual**

O título deste tópico faz referência à análise de Dagnino (2004a; 2004b; 2004c) sobre o processo de redemocratização do Brasil. Com a abertura política da década de 1980, o debate acerca da democracia ganha novo fôlego, embora intrincado em contradições e paradoxos. De acordo com a Cientista Política, o processo democrático que ressurgiu no país com o fim da ditadura militar enfrenta uma confluência perversa de seus princípios com a ideologia neoliberal que adentra no cenário brasileiro na década de 1990, resultando em um deslocamento de sentidos em torno dos elementos democráticos.

De um lado, com a Constituição de 1988, conhecida como a mais Cidadã da história brasileira, inicia-se um processo de alargamento da democracia, alcançado através da criação de novos espaços públicos de participação da sociedade civil na tomada de decisões políticas<sup>51</sup>. Nesta conquista da sociedade civil, segundo Dagnino (2004a), relacionam-se dois marcos importantes. Um deles diz respeito ao reestabelecimento da democracia formal, que permitiu que esse projeto democrático, configurado no interior da sociedade, pudesse alcançar as esferas do poder executivo. O segundo, e como decorrência, marca uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil, em que o confronto e o antagonismo que tinham marcado esta relação nas décadas anteriores dão espaço a uma “aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático” (2004a, p. 197).

De outro lado, o projeto neoliberal que entra em cena no país na década de 1990, através da globalização capitalista e da Reforma do Estado, introduz a noção de Estado Mínimo<sup>52</sup> que reduz progressivamente o princípio de garantia de direitos sociais, ao isentar-se de suas responsabilidades sociais repassando-as para a sociedade civil. Neste cenário, a sociedade civil é chamada a participar, como consequência da descentralização político-administrativa do Estado que desloca execução e controle das políticas sociais para o nível local. Apesar de valer-se de elementos comuns ao projeto democrático, como participação,

---

<sup>51</sup> A Constituição Federal de 1988 incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc. (DAGNINO, 2004a).

<sup>52</sup> É válido ressaltar, como aponta Peroni (2003) que o Estado Mínimo oriundo do neoliberalismo é mínimo apenas no campo social, pois no campo econômico continua sendo máximo.

sociedade civil e cidadania, a identidade de propósitos é apenas aparente, tendo em vista que o neoliberalismo constitui-se em uma estratégia ideológica do capital para superar a crise enfrentada a partir dos anos 70.

No entanto, como aponta Dagnino (2004b), esta “similaridade” entre o projeto neoliberal e o democrático é cuidadosamente construída “através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores” (p. 142). Neste sentido, instala-se a perversidade que atravessa o avanço democrático no Brasil, pois

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação (DAGNINO, 2004b, p. 143).

Diante deste cenário, pode-se apontar que enquanto no século XX a disputa democrática se dava em torno de formas variantes de democracia, atualmente a disputa dá-se em termos muito mais sutis, permeados de ambigüidades e nebulosidades. A disputa passa a ser um jogo de sentidos, em que as palavras não demarcam mais diferenças, antes as confundem. Nunca a participação foi tão requisitada e ao mesmo tempo tão banalizada em seu sentido político.

Compreender como se instaura esta confluência de projetos antagônicos que atravessa a dinâmica do processo democrático na sociedade brasileira, requer a compreensão das mudanças político-econômicas deste período, que produziram uma expansiva transformação na sociedade. Para tanto, investe-se em uma análise sobre o neoliberalismo e sua coadjuvante, a Terceira Via, apontando as estratégias empregadas para a obtenção do consenso em torno das mudanças necessárias ao atual momento histórico do capitalismo e suas implicações à prática da democracia.

### 2.2.1 A Democracia diante do ideário Neoliberal e da Terceira Via

Para compreendermos os elementos que compõem este cenário perverso à democracia, torna-se necessário retrocedermos historicamente a fim de situar o momento em que se dão as bases do projeto neoliberal. Segundo Harvey (2008a), as transformações ocorridas no final do século XX que acarretaram sinais de modificações profundas em processos de trabalho, hábitos de consumo, poderes e práticas do Estado, entre outros, tem a ver com as transformações operadas no sistema capitalista, a partir da crise iniciada nos anos 1970. Tal crise impôs ao capitalismo a necessidade de uma “transição no *regime de acumulação* e no *modo de regulamentação social e política* a ele associado” (HARVEY, 2008a, p. 117), no entanto, sem alterar o fato de que “as regras básicas do modo capitalista de produção continuarem a operar como forças plasmadoras invariantes (p. 117)” no desenvolvimento da sociedade.

Após um longo período de expansão, o denominado pós-guerra, que se estendeu de 1945 até por volta de 1973, o tripé que sustenta o sistema capitalista – Capital, Trabalho e Estado – começa a dar sinais de crise (ANTUNES, 2005). As conseqüências mais visíveis foram a queda da taxa de lucros; o esgotamento do padrão de acumulação fordista/taylorista de produção, frente à sua incapacidade de responder à retração de consumo estimulada pelo aumento do desemprego e às greves operárias<sup>53</sup>, agravando ainda mais a taxa de lucro; e a crise do Estado de Bem-Estar-Social<sup>54</sup> (*Welfare State*), tendo em vista sua intervenção “prejudicial” à economia e o alto custo na garantia dos direitos sociais, o que acarretou a crise fiscal do Estado Capitalista.

O que se torna visível com esta crise, segundo Harvey (2008a) é a incapacidade do regime de acumulação fordista e do Keynesianismo em conter as contradições inerentes ao capitalismo. No entanto, a resposta à crise partiu de uma visão fenomênica que resultou em

---

<sup>53</sup> De acordo com Sergio Lessa (2005, p. 76) a “impossibilidade ontológica de tornar repetíveis os atos humanos é a razão última para que a tentativa do taylorismo em padronizar absolutamente os atos singulares de trabalho tenha sido fadada ao fracasso desde o seu início. De fato, como tornar idênticos atos que sempre produzem algo novo tanto no mundo material que transforma quanto no indivíduo que o executa? Quantificados os atos humanos, padronizados seus movimentos constituintes, doutrinada a subjetividade operária pela ideologia dominante, ainda assim os atos de trabalho são sempre distintos, suas singularidades não são passíveis de cancelamento. Essa a razão fundamental para que o sonho dos “cientistas” do taylorismo não possa descer a terra: a padronização que almejavam é ontologicamente impossível.”

<sup>54</sup> Esta forma de Estado emergiu na Europa a partir da Segunda Guerra Mundial, orientando-se pelas idéias de John Keynes que partia do pressuposto de que o Estado deveria “concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado – ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos – para alcançar esses fins” (HARVEY, 2008b, p. 20).

uma mudança no padrão produtivo (*regime de acumulação*) e na adoção do neoliberalismo como *modo de regulação social e política* desta nova fase do capitalismo (HARVEY, 2008a).

No tocante ao regime de acumulação, a solução para a rigidez do fordismo foi investir em formas flexíveis de produção apoiado no uso de novas tecnologias, ao invés das máquinas pesadas; diversificar a produção, ao invés da produção em massa do fordismo; aplicar o *just in time*, ou seja, produção somente após a venda do produto a fim de melhor aproveitar o tempo de produção, ao invés dos estoques de mercadoria que podem resultar em prejuízo na ausência do consumo (ANTUNES, 2005). Esta nova organização do trabalho, a *acumulação flexível* (HARVEY, 2008a) ou *toyotismo* (ANTUNES, 2005)<sup>55</sup>, através da Gerência da Qualidade Total, imprimiu uma nova forma de relação entre capital e trabalho, demandando um trabalhador mais qualificado, participativo e polivalente. Aparentemente uma organização muito mais favorável do que no modelo fordista, em que o trabalho simples e repetitivo era um fardo ao trabalhador. No entanto, se mantém o caráter essencialmente capitalista de produção do lucro através da exploração do trabalho e dessa forma os novos elementos agregados ao trabalho cumprem acima de tudo a função de expandir o capital. Conforme aponta Paula (2005) a administração participativa do processo de trabalho não implica em emancipação do trabalhador, no geral significa atribuição de novos encargos sem concessão de poder. O maior beneficiado com isso, portanto, não é o trabalhador e sim a empresa, pois “esse modo de gestão aumenta a identificação do trabalhador com a empresa e possibilita a redução de cargos à medida em que concentra um maior número de responsabilidade em um único funcionário” (PAULA, 2005, p. 92).

Nesse sentido, a aparente flexibilidade e autonomia no trabalho traduzem-se em maior exploração da força produtiva. A superação do automatismo (fordismo/taylorismo) da produção pela maior participação do trabalhador (toyotismo), não reduz a alienação em relação à produção, considerando que cada vez mais as “personificações do trabalho” tendem a se converter em “personificações do capital” (ANTUNES, 2005). Ao mesmo tempo em que

---

<sup>55</sup> Sistema de produção desenvolvido no âmbito da fábrica da Toyota no Japão, iniciando-se em 1947. Foi desenvolvido pelo engenheiro industrial da Toyota Taiichi Ohno, tendo como objetivo enfrentar a crise financeira do pós-guerra, quando se demitiu inúmeros funcionários, e logo em seguida a empresa foi solicitada a aumentar sua produção, em virtude da demanda da Guerra da Coreia. A necessidade de aumentar a produção sem poder recorrer à admissão de novos trabalhadores, levou Ohno a agregar no mesmo posto de trabalho diferentes máquinas e agrupar diferentes funções de trabalho, gerando um trabalhador polivalente, capaz de realizar ao mesmo tempo funções de planejamento, execução e controle da qualidade (PINTO, 2007). Assim, a participação maior no processo de produção pelo trabalhador, quer dizer neste sistema ampliação na capacidade produtiva do trabalhador e aumento do lucro para a empresa uma vez que deixa de contratar mais funcionários. Antunes (2005) ressalta que a adoção do toyotismo no ocidente gerou um processo de adaptação singular, especialmente em relação à segurança do trabalhador no emprego, que no ocidente representa menos de 11% da força de trabalho das empresas, contra 30% no Japão.

as demandas de consumo aumentam em velocidade ímpar, através da capacidade do capital de fundir necessidade produtiva e necessidade de vida, contraditoriamente, a dificuldade em ingressar e manter-se no mundo do trabalho (formal) se intensifica.

Esta reestruturação produtiva trouxe como algumas das conseqüências ao trabalhador o desmantelamento das forças sindicais e o aumento do desemprego. A flexibilização da organização do trabalho flexibiliza também os espaços e os tempos, visto que as novas tecnologias empregadas no processo produtivo permitem o deslocamento da produção (em algumas áreas o funcionário não precisa necessariamente estar na empresa para produzir) e do ritmo da produção, gerando trabalhos temporários, casuais. Estas alterações acirram a competitividade entre os trabalhadores e contribuem para o desmantelamento das organizações sindicais, seja através da separação dos trabalhadores no espaço de trabalho, ou através de sua conversão ao interior das empresas, “sindicalismo dócil” (ANTUNES, 2005). Além disso, o uso crescente de tecnologias microeletrônicas no processo produtivo diminui ainda mais os postos de trabalho ao mesmo tempo em que aumenta a exploração do trabalhador, que passa a ter seu próprio consentimento, visto que a massa de trabalhadores desempregados é funcional ao capitalismo. Como Marx já apontava, constitui-se no “exército industrial de reserva”, que tem como função pressionar os salários para baixo e desintegrar as organizações sindicais.

Conforme conclui Silva (2001) o “Toyotismo ou a Gerência da Qualidade Total são a sistematização e a resposta dadas pelos gestores do capital às complexificações postas em momentos de crise do próprio movimento do capital” (p. 80). Enfim, muda-se a gestão para conservar o capital.

Esta nova organização/administração do mundo do trabalho suscitou um mercado muito mais flexível e expansível para além das fronteiras nacionais (mercado global), impondo, ao mesmo tempo em que gerando, uma nova forma de atuação do Estado, já que a forma de regulação econômica, social e política próprias do Keynesianismo representam limitações para esta nova fase do capitalismo. Novamente, a leitura feita pelos defensores do sistema do capital é de que este modelo de Estado estaria em crise e as alternativas apontadas enfatizam o retorno aos “*mecanismos naturais*” do mercado (BIANCHETTI, 2005), os quais foram desvirtuados a partir das políticas redistributivas e pela regulação do mercado promovidas pelo Estado de Bem-Estar Social<sup>56</sup>. Neste sentido, assim como o modelo fordista

---

<sup>56</sup> Vale ressaltar que no Brasil, assim como a maioria dos países de Terceiro Mundo, não tivemos um Estado de Bem-Estar Social, apesar das medidas protecionistas do governo Vargas, a economia brasileira no século XX passou boa parte subordinada ao capitalismo monopolista.

de produção necessitou de um sistema de regulamentação por parte do Estado e de uma ideologia que sustentasse uma forma de vida adequada às suas necessidades, as mudanças demandadas no mercado capitalista deste momento histórico requerem novos marcos reguladores e ideológicos que estimulem a sociedade a aderir a um novo modo de vida. Nas palavras de Neves e Sant’ana, uma nova *Pedagogia da Hegemonia* (2005).

Este conceito, segundo Neves, é inspirado em Gramsci, para o qual “toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais” (apud NEVES; SANT’ANA, 2005, p. 27). Nesse sentido, afirma Neves e Sant’ana (2005), o Estado capitalista, na condição de educador, desenvolveu e desenvolve “uma *pedagogia da hegemonia* com ações concretas na aparelhagem estatal e na sociedade civil” (p. 27).

Retomam-se então, com base nas teorias econômicas clássicas e neoclássicas<sup>57</sup>, a tese de que “as relações econômicas de mercado são a única forma de distribuição dos bens, que mantém o equilíbrio entre a demanda crescente e uma oferta limitada pelas possibilidades da própria natureza” (BIANCHETTI, 2005, p. 22), gerando o modelo ideológico, político e econômico adequado a esta nova fase capitalista, denominado neoliberal. Enquanto o liberalismo assentou suas forças contra o Estado mercantilista e as corporações, o neoliberalismo, no século XX, renova esta luta ao direcionar-se contra o Estado de Bem-Estar Social e os sindicatos e centrais sindicais, que segundo os neoliberais, incorporam-se ao Estado para sabotar as bases da acumulação privada (MORAES, 2001). Para os neoliberais os inimigos agora vestiam novas roupagens, mas revelam “as mesmas taras e perversões (MORAES, 2001, p. 28). O Estado-providência, segundo Hayek, atua como “destruidor da liberdade dos cidadãos e da competição criadora, bases da propriedade humana” (apud MORAES, 2001, p. 28).

Como afirma Harvey (2008b), nenhum modo de pensamento consegue atingir grandes proporções sem se utilizar de um aparato conceitual que mobilize sentimentos, valores e desejos dos sujeitos. O neoliberalismo se tornou dominante justamente por cumprir esta tarefa através de seus ideais de dignidade humana e de liberdade individual colocados como “valores centrais da civilização”. Estes ideais são caros a qualquer projeto de sociedade e

---

<sup>57</sup> Segundo Harvey (2008b), “o rótulo ‘neoliberal’ marcava sua adesão aos princípios de livre mercado da economia neoclássica que emergiu na segunda metade do século XIX (graças aos trabalhos de Alfred Marschall, William Stanley Jevons e Leon Walras) para substituir as teorias clássicas de Adam Smith, David Ricardo e naturalmente, Karl Marx. Mas também seguiam a idéia de Adam Smith de que a mão invisível do mercado constituía o melhor recurso de mobilização de mesmo os mais vis instintos humanos, como a gula, a ambição e o desejo de riqueza e poder em benefício de todos” (p. 30).

segundo os neoliberais estariam sendo ameaçados não somente pelas ditaduras e comunismo, mas também pela intervenção do Estado ao substituir os julgamentos individuais por juízos coletivos (HARVEY, 2008b). Em contraposição a esta ameaça “o pressuposto de que as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio” constitui um elemento vital do pensamento neoliberal (HARVEY, 2008b, p. 17).

A corrente de pensamento neoliberal, conforme lembra Moraes (2001), não nasce a partir da crise capitalista dos anos 1970, suas bases vinham sendo construídas ao lado do desenvolvimento e apogeu do Estado de Bem Estar Social, na Europa, e do Estado desenvolvimentista e nacional-populismo na América Latina, e é claro suas idéias vinham de encontro a estas formas de Estado. Ridicularizados, os pensadores neoliberais foram vistos durante muito tempo como “sobreviventes de um *laissez-faire* paleolítico e sem futuro. Dinossauros do livre-cambismo” (MORAES, 2001, p. 31). Apesar de não ter sido acatado como alternativa no contexto do pós-guerra, em que as idéias de Keynes tiveram maior respaldo, o grupo dos neoliberais continuaram se fortalecendo política e teoricamente<sup>58</sup> culminando com o momento histórico da crise na década de 1970 que favoreceu sua ascensão. Segundo Harvey (2008), a ascensão das idéias neoliberais foi alimentada, inclusive economicamente, pelo desejo de restauração do poder das elites econômicas, diante da ameaça das forças populares e socialistas que se fortaleceram mediante a crise.

O pensamento neoliberal se desenvolve, de acordo com Moraes (2001) a partir de três principais escolas, sendo o pensamento de Friedrich August Von Hayek, com o célebre livro *Caminho da Servidão* (1946), e Milton Fridmam os grandes sustentáculos desta ideologia. Tais escolas, por ordem de nascimento, são: a Escola Austríaca, que tem como base o pensamento de Hayek; a Escola de Chicago, que tem como principal expoente Milton Fridmam; e a Escola de Virgínia ou *Public Choice* (Teoria da Escolha Pública), liderada por James Buchanan.

A visão em comum que estas escolas têm, segundo Moraes (2001), é de que o mercado é o organizador do mundo social, e que a intervenção do Estado deve ser no sentido de garantir as liberdades individuais e não restringir suas iniciativas. De acordo com Harvey (2008b, p. 12),

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as

---

<sup>58</sup> Um grupo de defensores das idéias neoliberais (entre eles Ludwig Von Mises, Milton Friedman e Karl Popper) se congregaram em torno do renomado filósofo político austríaco Friedrich Von Hayek e criaram a Mont Pelerin Society, que leva o nome do *spa* suíço em que se reuniram pela primeira vez, em 1947, e se constituiu (HARVEY, 2008b).

liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

Nesta perspectiva, o papel do Estado é “criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas” (HARVEY, 2008b, p. 12). A intervenção do Estado nos mercados, ao contrário do Estado de Bem-Estar Social, deve ser mantida num nível mínimo, isso porque o “Estado [na visão dos neoliberais] possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado” (p. 12), especialmente nas democracias.

Neste sentido, para os neoliberais, as raízes da crise estariam nos efeitos nefastos promovidos pelo Estado ao ceder às pressões de aumento dos gastos sociais e suas intervenções econômicas e pelos sindicatos a partir de suas reivindicações salariais, que enfraqueceram as bases da acumulação capitalista. De acordo com Anderson (1995),

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (p. 11).

Esta prática do Estado sob as bases do neoliberalismo, segundo Peroni (2003), desmistifica a crença do Estado Mínimo, visto que ela vale apenas para as políticas sociais. Conforme constata a autora, mesmo os governos mais empenhados com a lógica neoliberal “têm sido grandes interventores a favor do grande capital, o que ressalta mais uma vez o caráter classista do Estado, que, ao mesmo tempo em que se torna mínimo para as políticas sociais e de distribuição de renda, configura-se como Estado Máximo para o capital” (PERONI, 2003, p. 33). A crise bancária iniciada no ano de 2008 nos EUA e que se estendeu pelos diversos continentes em decorrência da organização mundial do capital, refletiu a importância do Estado nas estratégias de superação da crise. Como exemplo, pode-se apontar o fato de que o Congresso americano não titubeou em aprovar os empréstimos gigantescos do Estado em prol do mercado, frente à crise econômica iniciada em 2008, no entanto, o projeto de Reforma da Saúde proposto pelo presidente Barack Obama enfrentou intensa polêmica e conflitos políticos. Enquanto isso, a população enfrentava/enfrenta sérios problemas frente à carência do atendimento público à saúde, evidenciando, conforme aponta Frigotto (2003), que

“o tamanho do Estado aumentou em todo o mundo, mas tornou-se cada vez menor o espaço para políticas e direitos sociais”.

Neste sentido é que as classes economicamente dominantes tiveram o maior interesse pela disseminação do neoliberalismo, chegando a patrocinar a primeira experiência de neoliberalismo no Chile, na década de 1970<sup>59</sup>. Além disso, os postos que costumam ocupar os defensores neoliberais foram/são estratégicos para a difusão de seu ideário, são eles: universidades, meios de comunicação, corporações financeiras, instituições-chave do Estado e instituições internacionais (BM, FMI, OMC) (HARVEY, 2008b).

O projeto neoliberal atinge seu ápice no momento em que é assumido pelo governo de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha. As drásticas mudanças no papel do Estado, desmontando o aparato do Estado de Bem-Estar social, vieram acompanhadas de uma exaltação do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade individual e de valores familiares (HARVEY, 2008b). As práticas de privatização dos serviços públicos, a desregulamentação econômica, aumento do desemprego e a imposição de legislação anti-sindical foram algumas das práticas dos governos Thatcher que ilustram o ideário neoliberal (ANDERSON, 1995).

É válido lembrar, como advoga a versão neoliberal pregada pela *Public Choice*, que nem todas as atividades desenvolvidas pelo Estado podem ser privatizadas, como é o caso dos bens públicos que pertencem ao universo do não-mercado, já que suas escolhas são coletivas e não individuais. Mesmo assim, a alternativa para tanto não retira a tese da centralidade do mercado, já que “o funcionamento da ordem de mercado é visto como um paradigma, um modelo de financiamento para outras instituições” (MORAES, 2001, p. 49). Para Buchanan (apud MORAES, 2001) a alternativa é tornar as decisões de não mercado mais próximas das decisões do tipo mercado<sup>60</sup>.

Na América Latina, o neoliberalismo atingiu grandes proporções a partir das regras definidas pelo “Consenso de Washington<sup>61</sup>”, no final da década de 1980, a fim de desenvolver o ajuste estrutural do Estado. As regras formuladas tornaram-se exigências tanto para a negociação da dívida externa quanto para novos empréstimos às agências internacionais por parte dos países da América Latina, são elas: 1 Disciplina fiscal; 2 Redução dos gastos; 3

<sup>59</sup> De acordo com Harvey (2008b), o golpe contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende foi patrocinado por elites de negócios chilenas ameaçadas pela tendência de Allende para o socialismo e apoiado por corporações dos Estados Unidos, pela CIA e pelo Secretário de Estado Henry Kissinger.

<sup>60</sup> Segundo Moraes (2001), a respeito disso é conhecido o exemplo de Milton Friedman propondo a distribuição de “cupons” aos pais de crianças, dando-lhes a oportunidade de escolher e comprar serviços educacionais fornecidos pela iniciativa privada.

<sup>61</sup> O Consenso de Washington se constitui no resultado de um encontro sediado na capital americana em que organismos internacionais, entre eles BM, FMI e BID, reuniram-se a fim de buscar alternativas para o ajuste econômico dos países em desenvolvimento.

Reforma tributária; 4 Juros de mercado; 5 Câmbio de mercado; 6 Abertura comercial; 7 Investimento estrangeiro direto, com eliminação das restrições; 8 Privatização das estatais; 9 Desregulação – afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas; 10 Direito de propriedade (NEGRÃO, 1998, p.42).

Conforme alerta Borón (1998), “não é precisamente uma causalidade que a crítica ao Estado tenha começado a aumentar quando os Estados capitalistas da América Latina iniciaram uma nova etapa democratizadora” (p. 77). A partir do dismantelamento das regulações promovidas pelos Estados Nacionais impulsionado pela política neoliberal o poder de regulação passa para um patamar superior em que se situam os organismos internacionais e os países capitalistas centrais, gerando um “Estado Supranacional do capital” (GORZ, 1997, *apud* MORAES, 2001). Neste sentido, o poder da sociedade de influir sobre a atuação dos Estados, com a redemocratização da década de 1980, se dilui, pois o “espaço em que ele se exerce é esvaziado em proveito de um espaço maior, mundializado, onde eles [o povo] não votam nem opinam” (MORAES, 2001, p. 39).

Acompanhando este processo de neoliberalização, Harvey (2008b) constata que a crescente desigualdade social e a restauração do poder econômico da classe alta tem sido uma característica tão persistente que podem ser considerados estruturais ao projeto neoliberal. Esta visão negativa do neoliberalismo tornou-se contundente o que obrigou a revisão de suas práticas desembocando na alternativa teórica da Terceira Via.

De acordo com Giddens (2001), a terceira via, “esquerda modernizante” ou “social-democracia modernizadora” se refere a “uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (p. 36). Dentre as mudanças, destaca-se o fim Guerra Fria e a globalização como sendo as que impulsionaram um rearranjo em todas as esferas da vida social, fazendo com que as alternativas tanto de direita quanto de esquerda perdessem seu sentido frente aos novos quadros de referência (GIDDENS, 2001). É neste contexto que a terceira via pretende ser “uma ‘nova’ força político-ideológica capaz de superar as polaridades e os conflitos trazidos do modelo anterior, ao mesmo tempo em que proclama as vicissitudes engendradas pela globalização e o engajamento do conjunto das instituições do Estado, das forças políticas e da sociedade civil aos ‘Novos Tempos’” (GUIOT, 2006, p. 57). Isto significa ir além do discurso de direita que prega que o governo é o inimigo e o discurso de esquerda que afirma que o governo é a resposta (GIDDENS, 2003).

Esta nova “força político-ideológica”, segundo Antunes, se compõe pela “preservação de um traço *social-democrático* associado a elementos básicos do *neoliberalismo*” (2005, p. 95). Em relação ao *Welfare State*, a terceira Via critica os elevados gastos sociais que conduzem à dependência, à passividade dos indivíduos e ao “perigo moral”; a sua incapacidade de eliminar a pobreza; e os elevados níveis da burocracia que geram a insatisfação popular. Com relação ao neoliberalismo, a terceira via condena a tese de Estado Mínimo, ao buscar atender as demandas imediatas do mercado não percebendo os sérios problemas que isso causa a esfera social. Nesse ponto, indicam a falha política do neoliberalismo ao supor “que não é preciso se responsabilizar pelas consequências sociais das decisões baseadas no mercado. Os mercados não podem sequer funcionar sem uma estrutura social e ética – que eles próprios não podem proporcionar” (GIDDENS, 2001, p. 40).

No entanto, como apontam Lima e Martins (2005), a crítica ao neoliberalismo é contraditória, pois a terceira via ao mesmo tempo considera como “atos necessários de modernização” (GIDDENS, 2001) as políticas neoliberais de reforma concretizadas na Grã-Bretanha, o único problema identificado por este ideário estaria na ausência de consideração ao social, o que “ameaçou seriamente a coesão social”. Neste sentido, pode-se afirmar que a Terceira via se identifica com o conteúdo das reformas neoliberais, sua única distinção é a preocupação com a coesão social, ou seja, o “grau de estabilidade político-social vivida pelos países” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 45). Os efeitos nefastos da política neoliberal que se abateram sobre a classe trabalhadora, a exploração, a acentuação das desigualdades, etc. não se constituem em preocupações da Terceira Via (LIMA; MARTINS, 2005). Como afirma Silva (2003), a mudança de rota (do neoliberalismo para a terceira via) não significou a crítica ao caráter das políticas neoliberais: “pelo contrário, avaliou-se que as políticas neoliberais foram insuficientes para abrir um novo ciclo de desenvolvimento econômico, sendo necessário aprimorá-las” (p. 67).

Frente a estes pressupostos políticos e econômicos, Antunes afirma que o projeto da “Terceira Via” “*é essencialmente um ideário que se assume como de ‘esquerda’, mas que pratica o que a direita gosta. Ou, se quisermos, é o que restou da social-democracia na fase mais destrutiva do capitalismo, que tenta consertar alguns dos estragos do neoliberalismo, preservando sua engenharia econômica básica*” (2000, p. 51) [grifos do autor]. Concernente a esse diagnóstico, Lima e Martins (2005, p. 67) evidenciam que a terceira via constitui-se de fato em um “neoliberalismo de terceira via, portador de princípios e estratégias que fundamentam na atualidade o novo projeto de sociabilidade burguesa e as estratégias da nova pedagogia da hegemonia nos marcos do neoliberalismo”.

A diferença, segundo Antunes (2000), é que a alternativa teórica e política da Terceira Via produz um *abrandamento discursivo* das teses neoliberais a fim de renová-las, torná-las mais atraentes. Apesar de se afirmar como uma alternativa entre a social-democracia do Estado de Bem Estar Social e o Neoliberalismo, segundo Antunes (2000, p. 50) o que o governo de Tony Blair<sup>62</sup> vem mostrar é que a “Terceira Via” *é a preservação do fundamental do neoliberalismo, com um verniz social-democrático cada vez mais roto.*” [grifos do autor].

Nesta perspectiva, a Reforma do Estado pensada pelo neoliberalismo do tipo Terceira Via tem como principal pressuposto redimensionar as relações entre Estado e Sociedade civil em prol do capitalismo, mas buscando um consenso entre ambos especialmente a partir do discurso de “democratização da democracia”. Tendo como pressuposto o ajuste fiscal do Estado e a liberalização da economia, assim como propõe o neoliberalismo frente à crise que se instaura, as estratégias defendidas pela terceira via na Reforma do Estado centram-se na mudança da forma de gestão a partir da incorporação dos seguintes elementos: descentralização administrativa, democratização, transparência, eficiência administrativa, espaços de participação e a função reguladora dos riscos sociais, econômicos e ambientais (LIMA; MARTINS, 2005). Trata-se de não tolher as iniciativas do mercado e ao mesmo tempo conceder espaços de participação à sociedade civil, buscando uma administração estatal com eficácia e eficiência aos moldes das empresas atuais. Na visão de Giddens, significa construir um *Welfare* positivo, em que o dispêndio com *Welfare* “será gerado e distribuído não através de todo o Estado, mas pelo Estado que trabalha em combinação com outras instituições, inclusive as empresas” (2001, p. 138).

Conforme constata Paula (2005) em suas análises, “a mesma agenda política e administrativa perpassa o neoliberalismo e a terceira via: o pensamento neoliberal é mantido, assim como as visões de reforma e gestão que a ele se associam” (p. 79).

No Brasil, a Reforma do Estado foi capitaneada pelo governo do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que segundo estudo de Guiot (2006) constitui-se no “Moderno Príncipe” para a burguesia brasileira<sup>63</sup> e tem como base os pressupostos da Terceira Via<sup>64</sup>. Assim como prega o projeto da terceira via, a Reforma do Estado Brasileiro não vai de

<sup>62</sup> Governo iniciado em 1997 na Grã-Bretanha, que se consolida com base na alternativa teórica da Terceira Via, tendo em vista a aversão social ao neoliberalismo provocado pelas medidas do governo de Margaret Thatcher.

<sup>63</sup> Segundo Guiot, “o PSDB encarna a função do “moderno Príncipe” da burguesia brasileira na medida em que se imbuí do desafio de unificar os diversos setores do capital. E o faz tanto por meio dos seus programas partidários quanto por sua atuação militante nos diversos organismos da sociedade civil ligados aos setores empresariais.” (2006, p. 14).

<sup>64</sup> As medidas tomadas em nível nacional tiveram reflexo nos contextos estaduais e municipais, sendo o PSDB o carro chefe das reformas empreendidas no aparato estatal em prol do novo gerencialismo. Mais adiante,

encontro à democracia, pelo contrário, justifica-se a Reforma como necessária para a o avanço democrático uma vez que a desburocratização do aparelho estatal é condição para se estabelecer novas formas de relação com a sociedade civil e fundar o “novo estado democrático” (LIMA; MARTINS, 2005).

Conforme expressa o Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira,

Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige a participação ativa dos cidadãos; por isso o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta (1998, p. 53)

Como aponta Guiot (2006), o discurso democrático propalado pela terceira via constitui-se no ponto de avanço em relação ao neoliberalismo, ou melhor dizendo, seu aperfeiçoamento. Enquanto Hayek apontava a democracia como empecilho ao desenvolvimento do mercado, Antony Giddens (2001) defende que o “Novo Estado Democrático” possibilita o desenvolvimento de uma “economia mista”, que busca uma “nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (p. 109). Conforme analisa Santos (2007), a fórmula clássica se inverteu: antes o Estado era a solução e a sociedade era o problema, agora a sociedade civil é a solução e o Estado é o problema: “o Estado é ineficiente”, “o Estado é a causa de todos os problemas”, etc.

No entanto, como alertam Neves e Sant’ana (2005) o apelo à participação da sociedade civil por parte dos governos alinhados ao neoliberalismo de terceira via diz respeito ao fato de que, mesmo nesse movimento, “não é possível abrir mão da idéia de participação política, dado que os homens não podem mais ser deixados de fora de um processo que, interessado em conquistar sua adesão, ainda que prioritariamente passiva, demanda sua presença” (p. 35). É a partir destes princípios que a política do neoliberalismo do tipo terceira via se torna mais palatável para as diferentes forças sociais, gerando uma verdadeira confluência de sentidos com o projeto democrático-participativo abordado no tópico anterior.

Na análise de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) não se trata de o projeto neoliberal adotar ou incorporar elementos do projeto democrático. Sua identificação com o projeto

democrático é apenas no nível das referências utilizadas, mas, no entanto, guardam outro sentido, que por não se explicitarem com clareza torna perversa esta confluência.

Diante disso, a democratização proposta pela terceira via consiste mais em uma estratégia de obtenção do consenso das diferentes forças sociais aliado ao objetivo de repasse das funções sociais do Estado para a sociedade civil. A nova parceria Estado-sociedade – denominada de “nova economia mista” – como aponta Guiot (2006, p. 61) teria como objetivos “a substituição do Estado tanto na produção de bens e serviços públicos quanto na prestação de serviços sociais”.

A nova relação Estado-Sociedade entendida como democrática, para a terceira via, constitui-se em uma estratégia de repasse das funções sociais do Estado, uma alternativa à privatização dos serviços sociais proposta pelo neoliberalismo clássico. Ao invés da privatização dos serviços públicos, considerados não exclusivos do Estado, como educação, saúde, assistência social, a terceira via investe publicização destes serviços através das parcerias com a sociedade civil (empresas, ONGs, associações) formando o chamado público não-estatal ou terceiro setor, cabendo ao Estado não mais o papel de principal provedor de políticas sociais, como era no Keynesianismo, tornando-se o regulador e avaliador das políticas desenvolvidas (PERONI, 2006). Em outros termos significa investimento público sendo administrado pelos mecanismos de mercado, entendidos como mais eficientes. Segundo Montaña (2008),

Afirma-se no debate sobre o “terceiro setor”, a importância da mobilização popular da sociedade civil, como fundamental para a democratização social. Porém, a lógica de mobilização contida nesse debate é uma *lógica gerencial* ou, na melhor das hipóteses, de *gestão controlada* de recursos comunitários para as respostas concretas a demandas pontuais e individualizadas. Esta lógica é fortemente funcional à manutenção da ordem, porquanto elimina do seu horizonte político as contradições de interesses de classe (p. 277). [grifos do autor]

Torna-se visível que o conceito de sociedade civil nos marcos do neoliberalismo está sendo mobilizado para servir a variados fins. Na visão de Wood (2003) o uso corrente do termo já não exprime o sentido de um espaço de lutas contra a opressão estatal e a exploração capitalista dado pela sua conotação no campo da esquerda. As evidências de seu uso atual denotam que o conceito está sendo mobilizado para agir no campo adversário correndo-se o risco de vermos hoje a sociedade civil transformar-se “num álibi para o capitalismo” (p. 205).

A lógica burocrática e centralizadora é criticada pelo neoliberalismo de terceira via, assim como o projeto democrático-participativo o rejeita em prol de estruturas favoráveis à participação da sociedade civil. Porém, enquanto o projeto democrático defende a

participação como instrumento para a ampliação da cidadania e fortalecimento da sociedade civil em busca de igualdade social, o projeto neoliberal incentiva a participação como instrumento da nova lógica de administração, baseada nos princípios da nova gerência empresarial sob os marcos da acumulação flexível, a fim de reduzir os gastos sociais e torná-los ainda mais eficientes (fazer mais com menos!). Essa diferença de objetivos que conduzem a participação nos marcos do novo gerencialismo, em substituição à administração centralizadora inspirada no modelo fordista/taylorista, em relação à participação nos marcos da democracia participativa, constitui, segundo Tatagiba (2006), um novo modelo democrático: a democracia gerencial.

A democracia gerencial consiste em uma conjugação entre elementos da democracia participativa e da democracia liberal. Ao mesmo tempo em que valoriza a participação, princípio básico da democracia participativa, os canais institucionalizados para tal centram-se na negação da dimensão política, ao incentivarem ações individuais como: “realizar sua parte”, “oferecer sua contribuição”, entre outras (TATAGIBA, 2006). Nas palavras de Tatagiba,

Nos marcos da democracia gerencial, a participação despede-se de seu potencial transformador por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes. O que se busca, como horizontes de expectativas, não é a “partilha do poder de governar”, mas a dissolução deste poder na gerência eficiente (2006, p. 145).

Nesse sentido, como aponta Paula (2005), encontra-se em jogo duas alternativas de gestão pública: uma oriunda do projeto democrático que institui a participação popular como elemento imprescindível à administração estatal democrática, no sentido de assegurar políticas públicas voltadas às necessidades sociais e ao mesmo tempo fiscalizar as ações do Estado, constituindo-se em uma gestão pública social; a outra, oriunda da lógica empresarial, tem na eficiência do mercado os critérios para a administração das demais instituições, restringe a democracia e a participação à esfera da execução e tem como norte a busca por resultados. Este último modelo de gestão<sup>65</sup> vem ganhando espaço no setor público a partir da sua difusão através dos organismos internacionais, que condicionam seus financiamentos à adoção do novo padrão de gestão, sendo chamado como “nova administração pública”,

---

<sup>65</sup> Segundo Paula (2005), as reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos estabeleceram as bases da nova administração pública. Para mais informações sobre estas reformas, vide PAULA, A. P. de P. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

“administração pública gerencial”, “nova gestão pública”, “modernização da gestão”, “gestão gerencial<sup>66</sup>”.

Assim, o mercado passa a ser parâmetro de referência também para a gestão das instituições públicas, visando torná-las “tão eficazes e ágeis como muitos setores da economia o são agora” (GIDDENS, 2003, p. 64). Os prejuízos para a construção de uma gestão de caráter público são evidentes, visto que a gestão orientada pelos princípios mercadológicos “transforma os governos em ‘provedores de serviços’ e os cidadãos em ‘clientes’, ‘usuários’” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 55) descaracterizando os direitos sociais.

A partir dos elementos deste cenário pode-se compreender a confluência perversa de que tem encurralado o avanço do projeto democrático-participativo de sociedade. Como aponta Baquero, “o neoliberalismo consegue, portanto, algo inédito, qual seja, sem destruir as instituições democráticas, submetê-las aos seus interesses e utilizá-las como instrumentos de dominação e enriquecimento ilícito (2001, p. 101-102).

Conforme analisa Borón (2009), o neoliberalismo

[...] não só impôs o seu programa, mas também, inclusive, mudou para o seu proveito o sentido das palavras. O vocabulário “reforma”, por exemplo, que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que fiel a uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e “reconvertido” pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático (p. 11).

Assim como a administração baseada nos princípios fordistas/tayloristas que orientavam o mundo da produção influenciaram na administração das esferas públicas, incluindo a educação, como vimos no Capítulo I, veremos que novamente a lógica de gestão que orienta o modelo de produção toyotista ou acumulação flexível assume proporções gerais e acaba intervindo no setor público. Essa transposição acarreta ainda mais prejuízos no campo educacional no atual momento histórico, visto que já havíamos avançado na construção de uma lógica pública de gestão dos sistemas de ensino a partir do princípio constitucional de Gestão Democrática. Além disso, a nova lógica de gestão do sistema privado que vem se impondo nos espaços públicos, impulsionado pelas políticas internacionais de reformas nos sistemas de ensino, torna-se perversa, pois ao mesmo tempo em que não destitui os mecanismos democráticos de gestão converte-os para seu âmago que por orientar-se por princípios mercadológicos destitui seu caráter político e transformador.

---

<sup>66</sup> Neste trabalho utilizaremos a expressão “Gestão Gerencial” para nos referirmos a esta nova lógica de gestão do setor privado que passa a influir no setor público e, conseqüentemente, no campo educacional.

Analisaremos a seguir os reflexos deste novo padrão de gestão para o campo educacional e as características que as políticas educacionais passam a assumir.

### **2.3 O novo padrão de gestão para o setor público e suas implicações à Gestão da Educação**

Considerando que a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a terceira via são estratégias do capitalismo para enfrentar a crise que assolou o sistema a partir dos anos 1970 (PERONI, 2003), os reflexos destas estruturas e modelos ideológicos de Estado cumprem o papel de responder às demandas do capital. A nova forma de regulação do Estado sobre as políticas sociais interfere diretamente no campo educacional, que passa a ser orientado por princípios definidos pelas demandas do capitalismo que compõem uma “nova ordem educativa mundial” (LAVAL, 2004, p. XIV).

Assim como diretrizes globais passaram a incidir na atuação dos diferentes Estados nacionais, o campo educacional ficou a mercê de novas determinações uma vez que este é um espaço central para as novas necessidades do sistema capitalista, através da formação do “capital humano<sup>67</sup>”. Determinações cada vez mais incisivas na dinâmica educacional dos países passaram a ser impostas tendo como principal veículo os organismos internacionais. Como afirma Ball (2004, p. 1108), “não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-Nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional.”

Conforme sintetiza Azevedo (2004), “as reformas educacionais operadas mundialmente têm em comum a tentativa de melhorar as economias nacionais pelo fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado” (p. XI). A educação, neste contexto, passa a ser constituir em um “mercado em acentuada expansão”, incorporando “procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 874). Nesse sentido, operam-se transformações no caráter e no conteúdo que as instituições devem ensinar e no perfil e no trabalho dos professores, em virtude da necessidade de formação de um novo tipo de trabalhador adequado às atuais características do mundo do trabalho.

Na análise de Laval (2004),

---

<sup>67</sup> Esta concepção de educação é expressa, dentro outros, por Giddens que afirma: “A principal força no desenvolvimento de capital humano obviamente deve ser a educação. É o principal investimento público que pode estimular a eficiência econômica e a coesão cívica” (2003, p. 78).

A escola que antigamente encontrava seu centro de gravidade não somente no valor profissional, mas também no valor social, cultural e político do saber, valor que era interpretado, de resto, de maneira muito diferente segundo as correntes políticas e ideológicas, está orientada, pelas reformas em curso, para objetivos de competitividade que prevalecem na economia globalizada (p. XIII).

Neste enfoque sobre a reforma que o campo educacional sofre a partir das transformações no campo econômico político e ideológico analisadas anteriormente, interessa-nos compreender os novos mecanismos incorporados ao campo da gestão educacional e escolar e suas implicações para o processo de Gestão Democrática que vinha/vem sendo construído nos diversos contextos da educação brasileira. Faz-se esse esclarecimento tendo em vista que as mudanças processadas no âmbito educacional dizem respeito a uma gama de aspectos que demandam vários ângulos de análise. Neste estudo prioriza-se o ângulo das mudanças nos processos de gestão da educação.

O principal marco das reformas educativas foi a Conferência Internacional de Educação para Todos, ocorrida no ano de 1990 em Jomtien, na Tailândia. A meta principal era alargar a oferta educacional da educação básica, em especial a educação primária, “vista como elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo, assim como para aliviar a pobreza” (TORRES, 1995 apud PERONI, 2003, p. 97).

O alcance desta meta não poderia colocar em risco ou comprometer o ajuste ou o processo de ajuste fiscal dos Estados e, portanto, demandou a adoção dos novos padrões de gestão no campo educacional. Como aponta Casassus (2001) esta questão balizou o segundo marco da reforma educacional que consistiu na IV reunião do PROMEDLAC<sup>68</sup>, ocorrida em Quito no ano de 1991. Segundo o autor, a declaração oriunda da reunião enfatiza que

[...] as estratégias tradicionais sobre as quais se apoiaram os sistemas educativos da região esgotaram suas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade. É por isso que afirmamos a necessidade de empreender uma nova etapa de desenvolvimento da educação que responda os desafios da transformação das atividades de produção, da equidade social e da democratização política... para fazer face a estas exigências é necessário suscitar uma profunda transformação da *gestão tradicional* (apud CASASSUS, 2001, p. 11) [grifo nosso]

Na análise de Castro (2008), esta reunião evidenciou que o campo da gestão educacional, assim como vinha acontecendo com os demais setores públicos, necessitava mudar seu estilo burocrático de administração que já não dava conta de responder ao desafio da expansão da oferta educacional e a garantia de sua qualidade frente aos novos marcos

<sup>68</sup> Promedlac é a sigla que indica as Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, que convocadas pela Unesco para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (CASASSUS, 2001).

econômicos e sociais. A saída era adotar estratégias de aumento da eficácia e eficiência dos sistemas educativos e ao mesmo tempo otimizar o uso dos recursos disponíveis. As novas estratégias, segundo Castro (2008), envolveriam a “participação dos agentes educativos (que deveriam assumir a responsabilidade pelos resultados), [...] o desenvolvimento de responsabilidade e criatividade dos docentes” (p. 394) e a descentralização “como estratégia capaz de possibilitar o desenvolvimento dos atores educacionais na consecução dos objetivos educacionais” (p. 394)

Neste sentido, as políticas educacionais passam a ter um contorno específico, qual seja, segundo Dale (1994), “retirar custos e responsabilidades do Estado e, simultaneamente, aumentar a eficiência e a capacidade de resposta – e conseqüentemente a qualidade – do sistema educativo” (p. 109-110). Laval (2004) confirma esta realidade ao afirmar que a “escola neoliberal” pretende elevar a força de trabalho, sem aumentar o nível dos impostos, até mesmo reduzindo, tanto quanto for possível, as despesas públicas. Para tanto, as estratégias empregadas seguem a lógica de gestão do Estado orientada pelo neoliberalismo e terceira via, ou melhor dizendo, constituem parte da estratégia de mudança no papel do Estado em prol do fortalecimento dos mercados (PERONI, 2003). De outro modo, como aponta Afonso (2009), a reforma educativa compõe-se de “estratégias adequadas para ajudar o Estado a fazer a ‘gestão da crise’” (p. 58).

A privatização da educação, em sentido estrito, segundo Dale (1994) está longe de ser a única forma possível de realizar as aspirações da reforma educacional impulsionada pelas novas bases político-ideológicas do sistema capitalista. Para além da tradicional relação público-privado, as mudanças processadas no campo educacional tornam esta relação muito mais complexa, em que os novos mecanismos adotados incorporam a lógica privada sem, no entanto, deslocar o estatuto público da educação.

Tem-se neste contexto a formação de novos mercados educacionais, os quais não oferecem diretamente o ensino, mas interferem-no através dos seus serviços educacionais que passam a ser contratados ou assumidos pelos sistemas de ensino (DALE, 1994). A formação destes mercados educacionais tem relação direta com a nova forma de regulação do Estado no campo educacional, que se desloca do acompanhamento do processo para o controle dos resultados educacionais (BARROSO, 2005), permitindo o estabelecimento de condições sob as quais vários mercados internos são autorizados a agir (BALL, 2004).

Conforme explicita o plano de Reforma do Estado no Brasil, O Estado “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”

(BRASIL, 1995, p.17). Não sendo o responsável direto pelos serviços sociais entre eles os educacionais, o Estado abre espaço para a atuação de organizações da sociedade civil, da própria comunidade escolar na resolução dos problemas escolares e da intervenção da lógica de gestão do setor privado entendida como mais eficiente que a do setor público. Esta última forma de intervenção constitui-se a partir das parcerias com o setor privado que se encarregam de financiar parte dos gastos das instituições e empregar suas técnicas “neutras” de gestão a fim de aumentar a eficiência do setor público, constituindo o “quase-mercado” no campo educacional.

Ao Estado cabe a função de regular tudo isso através de mecanismos de avaliação e definição de alvos (metas e resultados, contratos de gestão) permitindo-lhe dirigir as atividades do setor público à distância (BALL, 2004). Nestes marcos, substitui-se gradativamente a função provedora do Estado em prol da emergência do “Estado Avaliador”. Nas palavras de Santos (2004, p. 1152-1153), “a emergência e o desenvolvimento do Estado avaliador são justificados e legitimados como uma importante maneira de tornar transparente para o público a forma como as instituições atuam e utilizam os recursos públicos.” Neste sentido, alcançam alto grau de adesão por parte da população, contribuinte de impostos. Como afirma Laval (2004),

Se não se pode mais aumentar os recursos por causa da redução desejada das despesas públicas e das retiradas obrigatórias, o esforço prioritário deve incidir sobre a gestão mais racional dos sistemas escolares graças a uma série de dispositivos complementares: a definição de objetivos claros, a coleta de informações, a comparação internacional de dados, as avaliações e o controle das mudanças (p. 188).

Essa nova forma de regulação do campo educacional acompanha as mudanças na forma de gestão processadas no mundo do trabalho. No modelo de produção *toyotista*, a gestão do trabalho baseia-se no controle dos resultados como forma de monitoramento da organização e funcionamento interno. No caso das instituições educacionais, substitui-se o controle rígido interno, característico da administração escolar baseada no modelo fordista, por inúmeros índices de avaliação que acabam cumprindo a mesma função de controle, justificado em função da garantia de um padrão mínimo de “qualidade”, atuando como uma nova estratégia de *regulação* do sistema de ensino. As relações de poder e controle tornam-se cada vez mais complexas e ao mesmo tempo em que menos aparentes, mais eficazes. Esta prática revela a adoção pelo Estado de estratégias do modelo de gestão privada a partir da ênfase nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas educativos (AFONSO, 2009).

A avaliação, neste contexto, surge como uma contrapartida à descentralização. Ao mesmo tempo em que estabelece autonomia às instituições escolares ou publiciza suas funções sociais o Estado permanece no controle da situação ao cobrar determinados resultados através de avaliações dos sistemas de ensino<sup>69</sup>, incitando a competitividade entre os sistemas e unidades escolares a partir dos rankings produzidos pelos resultados destas avaliações. Como se referem Souza e Oliveira (2003), “de um lado, centralizam-se os processos avaliativos e, de outro, descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento, tornando-se os meios destinados a ‘otimizar’ o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo” (p. 874-875)

Este tipo de avaliação encerra duas principais possibilidades: reduzir as estruturas de controle, já que o controle dos processos passa para o controle dos resultados, que demanda estrutura e aportes financeiros e humanos menos dispendiosos; induzir a melhoria do desempenho, já que estimula procedimentos competitivos através dos *rankings* elaborados a partir das avaliações, os quais são, muitas vezes, utilizados como parâmetro para financiamento (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

Este fenômeno no campo educacional não é exclusivo de um ou outro país. Diversas pesquisas vêm mostrando como este processo tem se inserido em diversos contextos: Laval (2004) analisa a realidade francesa, Lima (2003); Afonso (2009) analisam o caso de Portugal, Peroni (2003); Adrião (2006); Oliveira (2000) analisam a realidade brasileira, apenas para citar alguns. Na América Latina, a análise de Krawczyk e Vieira (2008) demonstra que os organismos internacionais tiveram um papel imprescindível no andamento das reformas educacionais, através da contrapartida exigida nos financiamentos destinados a esses países, que circundam em torno da adoção dos novos padrões de gestão na esfera pública e nas decisões tomadas nas inúmeras conferências que comprometem os chefes de Estado a desempenhar as medidas estabelecidas. O que se diferencia de um contexto para outro são os graus de desenvolvimento e os mecanismos utilizados para impor as mudanças. No entanto, o caráter das medidas permanece o mesmo, qual seja, adequar a realidade educacional para as novas demandas do sistema capitalista e o novo perfil de atuação dos Estados Nacionais.

---

<sup>69</sup> Na realidade brasileira inúmeros são os sistemas avaliativos tanto a nível Nacional, quanto a níveis estaduais e municipais. Apenas para citar alguns, em nível Nacional tem-se a Provinha Brasil, destinada à avaliação do processo de alfabetização dos dois primeiros anos do Ensino Fundamental; Prova Brasil, destinada à avaliação do Ensino Fundamental; o SAEB, destinado a avaliar o Ensino Fundamental e o Ensino Médio; o ENEM, avalia especificamente os estudantes do Ensino Médio e mais recentemente tem-se o IDEB que constitui-se a partir da média das avaliações ao final de cada etapa da educação básica (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3º do Ensino Médio) e a taxa de aprovações de cada etapa de ensino correspondente. No RS atualmente está em vigor o Sistema de Avaliação da Educação do Rio Grande do Sul – SAERS, que visa avaliar o ensino ofertado pela rede estadual.

Na realidade brasileira, tendo em vista o movimento da sociedade em prol da democratização inclusive do campo educacional, como vimos no capítulo anterior, o movimento necessário à adequação dos sistemas educacionais às novas demandas não puderam excluir os mecanismos democráticos. No entanto, demandou uma inflexão nos seus sentidos e repercussões práticas no aprofundamento da democracia no meio educacional. Mais uma vez a estratégia da conversão de sentidos do vocabulário identificado com a proposta progressista de Gestão Democrática do ensino público foi praticada pelo ideário neoliberal. Como lembram Azevedo e Gomes (2009, p. 96) “uma das formas apuradas do *modus operandi* do discurso neoliberal, é a apropriação de enunciados e conceitos de linhagens críticas do pensamento social e seu consequente uso instrumental e dogmático, geralmente com conotação mercadológica”.

A seguir enfocaremos a análise sobre as implicações da nova lógica de gestão da educação para os mecanismos da gestão democrática no âmbito da escola, enfocando aspectos como autonomia, participação e descentralização.

### 2.3.1 Os mecanismos da Gestão Escolar Democrática frente a sua ressignificação no âmbito da Gestão Gerencial

A confluência perversa que analisamos anteriormente em relação ao projeto democrático de sociedade frente ao ideário neoliberal, parece se repetir também no âmbito da realidade escolar, atingindo o projeto de Gestão Democrática. A gestão democrática escolar, por estar relacionada ao processo democrático mais amplo, acaba por sofrer também entraves à sua consolidação. Os mecanismos reivindicados no contexto da década de 1980 como caminho para a democratização do campo educacional e a busca de uma educação de qualidade social, também são reivindicados no contexto das reformas educacionais dos anos 1990, no entanto, a partir de novos marcos reivindicatórios. Entre os mecanismos cooptados do campo progressista e ressignificados pelo ideário das reformas educacionais estão: a autonomia, a descentralização e a participação.

Segundo Adrião (2006), a autonomia das unidades escolares passou a ser defendida por diversos programas governamentais na década de 1990, mas com o objetivo de responsabilizar as unidades escolares na resolução de suas mazelas. O incentivo à autonomia da escola na busca por soluções próprias aos seus problemas, sob o argumento de que o local tem mais condições de definir o que é melhor para a escola, constitui-se na pedra angular do processo de descentralização.

Na análise de Oliveira (2009), o marco das políticas educacionais<sup>70</sup> desenvolvidas em âmbito nacional nos anos 1990, foi a descentralização, processada em três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica. Isso resultou na transferência de responsabilidade para os locais (da União para os Estados, dos Estados para os Municípios) e na potencialização da autonomia em nível escolar, pois se daria no âmbito da escola a gestão dos recursos financeiros a partir das suas necessidades, da construção do projeto político pedagógico, a definição das estratégias pedagógicas mais adequadas à sua realidade, entre outros, tudo isso a partir de uma gestão colegiada. Vale ressaltar que toda esta mudança na forma de gestão da educação era justificada em nome da “democratização da educação” a partir da introdução de um modelo de gestão fundado em “formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades” (OLIVEIRA, 2009, p. 53).

Em tese, esta política corresponderia às reivindicações da sociedade civil defendidas desde a década de 1980, em contraposição à centralização e burocratização da administração educacional, conforme explicitada no capítulo I. No entanto, a centralização do Estado a partir da avaliação conduz a uma situação paradoxal de autonomia, conforme descreve Oliveira (2007),

Ao mesmo tempo em que ganham maior autonomia, liberdade de definir certas regras do seu dia-a-dia, como o calendário, a escolha de um tema transversal que deverá ser trabalhado por toda a escola, definir projetos, discutir coletivamente saídas e estratégias para desafios encontrados localmente (...) os trabalhadores docentes se tornam mais presos às suas atividades e compromissos. A responsabilização sobre os destinos da escola, dos alunos, dos projetos passa a ser cada vez maior. É como se os trabalhadores docentes tivessem que pagar o preço por esta autonomia conquistada, já que é resultante de suas lutas (p. 369).

Enquanto a autonomia figurava no âmbito das lutas do magistério como instrumento para a escola “buscar democraticamente seus fins educativos” (PARO, 2006, p. 15), inversamente, os governos neoliberais estimularam/estimulam uma pretensa autonomia no desenvolvimento dos processos educativos, mas, no entanto, centralizam os resultados, através de índices, metas, rankings. Este tipo de autonomia pode ser traduzido na máxima: *“faça como quiser, desde que chegue a este resultado”*.

Pereira (2008) chama a atenção neste cenário de descentralização para a ambiguidade do significado do termo, apontando que o que se evidencia, na realidade concreta, é “uma

---

<sup>70</sup> As principais políticas desenvolvidas neste período foram: Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e o Sistema Nacional de Avaliação.

oscilação entre centralização e descentralização indicando ‘responsabilidades’ e não ‘competência decisória’ da escola e da comunidade escolar, o que se caracteriza pela ambigüidade e os paradoxos dos conceitos de *descentralização* e *desconcentração* nas práticas de gestão escolar.” (p. 174) [grifos da autora]. Neste sentido, alerta Pereira (2008), “é preciso não confundir descentralização de poder e desconcentração de tarefas” (p. 174), tendo em vista que a política educacional atual tem se caracterizado pela “*descentralização de ações* e a *concentração de decisões* em nível acima das unidades educativas.” (p. 174).

Assim, à necessidade de descentralização de poder demandado pela Gestão Democrática das escolas respondeu-se com a

[...] desconcentração de tarefas e atribuições, apenas “permitindo” maior flexibilidade na utilização dos mesmos recursos, estimulando, (quando não de fato compelindo) a “participação” das famílias e dos usuários da escola na forma de prestação de serviços ou de contribuições financeiras, para compensar a ausência dos recursos, condição essencial de uma autêntica autonomia (PARO, 2006, p. 16).

Neste sentido, a nova forma de gestão da educação, embora não tenha se oposto ao processo de descentralização, ainda que no nível das ações, e autonomia das instituições educativas, por orientar-se por natureza incompatível ao projeto democrático, descolou as reformas educacionais das reais demandas da sociedade. É aí que se instala o paradoxo da democracia neste momento do capitalismo global e da situação social e política da sociedade brasileira: de um lado tem-se a luta da sociedade civil pela participação nas esferas políticas e sociais e de outro uma estratégia do capitalismo a fim de promover seu crescimento econômico, que apesar de não excluir a participação civil, redimensiona o objetivo da participação de um nível “ético-político para o nível econômico-corporativo” (NEVES; SANT’ANA, 2005, p. 35).

Conforme sintetiza Lima, nesse novo padrão de gestão

[...] autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura da organização-empresa; a descentralização é congruente com a “ordem espontânea” do mercado; respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e consenso. Assim, nesta perspectiva, conceitos como “autonomia”, “comunidade educativa”, “projecto educativo”, continuarão a ser convocados, e até com maior freqüência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas (2002, p. 31).

Ao contrapor as características desse novo padrão de gestão que tem se alojado nas políticas educacionais, assim como no setor público como um todo, aos pressupostos da

gestão democrática evidencia-se que estas se confrontam, entre outros aspectos, em um requisito que é caro à gestão pública: a prevalência do aspecto político e social em detrimento do técnico. Sob o invólucro da técnica “as dimensões políticas que impliquem em conflitos de interesse, de valores e de ideais são esvaziadas” (LAVAL, 2004, p. 192).

Conforme sintetiza Freitas, a gestão democrática se caracteriza como uma nova forma de administrar que deveria ser capaz de

[...] opor à prevalência da técnica a prevalência do político e do pedagógico; à racionalidade instrumental, uma racionalidade valorativa; ao predomínio do formalismo, das normas escritas e das estruturas hierarquizadas, a construção cooperativa de alternativas e as formas participativas de decisão-ação-regulação; à separação entre concepção e execução, a unidade do pensar-fazer, da teoria-prática; ao aprofundamento da divisão técnica do trabalho, mediações para a democratização de conhecimentos e saberes do trabalho; à seletividade do processo de escolarização, a garantia e a efetivação da educação escolar como direito público subjetivo (2007, p. 503).

Vale ressaltar que o alto grau de avanço do padrão de gestão oriundo das novas demandas do mundo do trabalho nos sistemas e unidades de ensino, a despeito do que já fora evidenciado nas análises deste Capítulo, tem como aliado o discurso de “modernização” que o acompanha. Conforme ressalta Laval (2004, p. 190), “quaisquer que sejam a natureza e o teor de uma ‘reforma’ ou de uma ‘inovação’, é suficiente dizer que ela traduz uma modernização da escola para que, no espírito de muitos, ela seja sinônimo de progresso, de democracia, de adaptação à vida contemporânea, etc”. No entanto, por detrás das mudanças aparentemente “técnicas”, a “modernização anuncia uma mutação da escola que toca não somente sua organização, mas seus valores e seus fins” (LAVAL, 2004, p. 189).

Nesse sentido, assim como se propunha a adoção do modelo de administração escolar oriundo do fordismo/taylorismo para o campo educacional, a gestão gerencial utiliza-se do discurso neutro da técnica, da eficiência, da modernização para atrelar o processo educativo às novas necessidades do capitalismo.

No próximo Capítulo analisaremos o processo de instituição da Gestão Democrática no ensino público estadual do RS, evidenciado os entraves, avanços e retrocessos de sua trajetória. O principal enfoque será dado às ações e propostas do governo atual (gestão 2007-2010) para o campo da gestão da educação, buscando analisar as implicações das práticas de “modernização da gestão educacional” para o processo de construção da democracia na gestão escolar.

## CAPÍTULO III

# A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO ESTADUAL DO RS: A DEMOCRACIA NA PORTA GIRATÓRIA?

---

*A educação em suas concepções e as políticas e a gestão da educação pública dos sistemas educacionais ganham compreensão quando tomadas como constituídas e constituintes das relações e dos interesses das classes fundamentais, frações de classe e grupos sociais.*

(FRIGOTTO, 2009, p. 65)

Considerando que a mudança proposta e em andamento no atual governo à gestão da educação dá-se em um campo que tem sua historicidade e, portanto, um caminho já percorrido, faz-se necessário desenhar este percurso com vistas a analisar os novos traços que serão incorporados a esta trajetória. Tendo em vista que não é o foco principal desta pesquisa a análise da trajetória da Gestão Democrática desde sua instituição legal, esta será aqui tratada de forma sistematizada a partir de informações e análises de pesquisas já realizadas sobre o assunto. Ao lado desta trajetória serão enfocadas as mudanças na gestão do Estado, evidenciando que a gestão da educação encontra-se estreitamente interligada com os novos padrões de gestão incorporados ao âmbito do setor público. Esta sistematização é importante, pois veremos que elementos da nova lógica de gestão advinda do setor privado não é novidade na rede estadual de educação no RS. Estes elementos compõem o conteúdo da primeira seção do Capítulo.

Após esta caracterização, este capítulo enfoca, em sua segunda seção, a pesquisa empírica sobre as atuais propostas e ações na gestão da educação gaúcha alavancados pela Gestão Governamental do PSDB (Governo Yeda Crusius/Gestão 2007-2010) evocados em nome da “modernização da gestão educacional”. A análise apresentada parte de uma pesquisa documental acerca das medidas que dizem respeito à gestão da educação que fazem parte do Programa Estruturante “Boa Escola para Todos”, o qual compõe as diretrizes de ação da Secretaria Estadual de Educação. Dentre os projetos que integram este Programa enfoca-se, no presente estudo, o Projeto “Professor Nota 10”, o qual abrange as principais mudanças no

campo da gestão da educação, implicando em alterações na Lei de Gestão Democrática do RS (Lei nº 11.695/2001). Outro elemento que compõe a análise são as parcerias firmadas com instituições privadas para a melhoria da qualidade do ensino através de estratégias de gestão, são elas: Consultoria para Educação de Qualidade – SESI, firmado a partir do Termo de Cooperação N. 197/2008 SESI e Secretaria da Educação – RS e o Projeto Jovem de Futuro em parceria com o Instituto Unibanco. A investigação teve como propósito identificar que configuração assume a gestão do ensino público estadual no Estado do Rio Grande do Sul a partir destas medidas e evidenciar suas implicações para o processo de gestão democrática do ensino público estadual do Rio Grande do Sul.

A fim de delinear o campo em que se situam as mudanças na gestão da educação gaúcha, recorre-se à compreensão da lógica de gestão estatal impulsionada pelo governo em exercício, a qual se desdobra no campo educacional. Além disso, analisa-se a correlação de forças produzida entre as proposições da SEE, seus interlocutores, como a Agenda 2020 e a luta opositiva do CPERS/Sindicato, buscando evidenciar os pressupostos que norteiam as ações da Secretaria de Educação do RS.

### **3.1 Trajetória da Gestão Democrática do Ensino Público no Rio Grande do Sul**

Falar da trajetória educacional no ensino público estadual do RS implica considerar o processo de correlação de forças do magistério, através das lideranças de seu sindicato – CPERS – e os governos estaduais em exercício. Na esteira do processo de luta pela democratização da sociedade que tencionava o fim da ditadura militar, o CPERS – herdeiro do pequeno Centro dos Professores Primários Estaduais surgido em 1945 - constituiu-se no maior sindicato de professores públicos do País, alcançando em seu cinquentenário a marca de 87.354 associados (CPERS, 2009a).

A entidade tem sua marca registrada nas lutas em defesa de seus direitos profissionais e na contenção das ameaças à educação gratuita e democrática (CPERS, 2009a). Um dos marcos das ações do CPERS foi a greve de 1979, registrada como a “primeira categoria do Estado e a segunda do país a entrar em greve após o golpe militar” (CPERS, 2009b, p. 10). A partir daí, muitas greves se sucederam, sendo que o histórico elaborado pela entidade denota um processo de avanços e retrocessos chegando a desestimular muitos dos professores. Sobre a primeira greve, o “Histórico das Greves” elaborado pelo CPERS descreve o contexto daquele momento histórico,

Chega um tempo em que afloram as reivindicações represadas. Não suportando mais as injustiças, os educadores fazem a primeira greve da sua história. O clima tenso revela a gravidade do momento. Estava em jogo mais do que um aumento: estava em jogo a dignidade, a luta pela democracia, era um momento de elucidar a crise social gerada pelas distorções de uma política econômica concentradora da renda nacional (CPERS, 2009c, p. 01).

A busca pela democratização da gestão escolar esteve presente na pauta da entidade desde a primeira greve. As primeiras conquistas foram deflagradas ainda da década de 1980, quando a solicitação de eleição de diretores para as escolas estaduais integrou-se ao Acordo/80 (acordo resultante a partir de nova greve em 1980) e constituiu-se uma Comissão Mista entre o CPERS e a Secretaria de Educação a fim de definir as normas. Das propostas e negociações desta Comissão resultou a aprovação da Lei 8.025/85, que definia as normas para a eleição de diretores, através de lista tríplice (AMARAL, 2006). Esta lei contrariava as aspirações dos professores que reivindicavam a eleição direta. Segundo constata Amaral (2006) “Iniciou-se aí o processo de normatização da gestão democrática no Estado do Rio Grande do Sul, ainda que timidamente” (p. 108), sendo um dos Estados pioneiros a deflagrar a democratização da gestão escolar.

Embora a lista tríplice já representasse avanço em relação à forma anterior de provimento ao cargo de Diretor – indicação política – a categoria de professores não desistiu de alcançar a conquista das eleições diretas. Com o processo da Constituinte Estadual em 1988 e 1989, o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública mobilizou-se para a participação na elaboração da lei, em especial dos princípios a serem garantidos para o campo educacional, sendo que o CPERS foi uma das entidades mais atuantes no fórum. Garantiu-se através desse processo a reiteração do princípio de Gestão Democrática instituído pela Constituição Federal e avançou-se ao normatizar, através do Artigo 213, a instituição dos Conselhos Escolares e a Eleição direta e uninominal para Diretores Escolares:

Art. 213 - As escolas públicas estaduais contarão com conselhos escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, na forma da lei.

§ 1º - Os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal, pela comunidade escolar, na forma da lei. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1989)

A partir deste dispositivo assegurado na Constituição Estadual que apontava para a normatização a partir de Lei própria, em 1991 a eleição de diretores teve suas normas revistas com a Lei 9.233/91, passando a ser praticada via eleições diretas e uninominal através de chapas, o que significou maior abertura democrática às escolas. Além disso, instituiu-se a

normatização dos Conselhos Escolares através da Lei 9.232/91, prescrevendo em seu Artigo 2º que “Os Conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora constituindo-se no órgão máximo de discussão ao nível de escola” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1991). A lei também define que os Conselhos Escolares devem ser compostos pelo Diretor, professores, alunos, pais e funcionários, compondo um conjunto de sujeitos representativos de cada um dos segmentos da escola. As atribuições do Conselho Escolar constituem-se, conforme sintetiza Amaral (2006), na

[...] elaboração do seu regimento, a modificação e aprovação do Plano Anual formulado pela direção, a criação e garantia de mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo e pedagógico da unidade escolar, a escolha, num prazo de dez dias, de uma das três pessoas indicadas pelo diretor da escola para ser o vice-diretor, a divulgação periódica e sistemática de informações referentes aos recursos financeiros, a coordenação do processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar, a convocação de assembléias dos segmentos da comunidade escolar, o encaminhamento à autoridade competente de proposta para instrução de sindicância para os fins de destituição de diretor ou vice-diretor da escola e a recorrência a instâncias superiores sobre decisões a que não se julgar apto a decidir (p. 111-112).

A partir daí tal conquista que, gradativamente, deveria somar-se a outras, sofreu os entraves das políticas partidárias<sup>71</sup>, que impuseram à democratização da gestão avanços e retrocessos a cada mudança de governo. Com o início do Governo de Alceu Colares (PDT – 1991-1994) elaborou-se uma alteração nas normas da eleição de diretores originando a Lei 9.263, e antes mesmo de acontecer as eleições nas unidades escolares, que seriam no final do mesmo ano, o Governador arguiu inconstitucionalidade das Leis 9.233 e 9.263 e, embasando-se na Constituição Federal, transformou a escolha de diretores em indicação política (AMARAL, 2006).

A ação de inconstitucionalidade movida pelo governador apóia-se no inciso II do Artigo 37 da Constituição Federal que normatiza: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988). Por entender que Diretor de Escola constitui-se em “cargo em comissão”, o governador reivindica o direito constitucional do Chefe do Executivo em nomear as pessoas que ocuparão este cargo:

---

<sup>71</sup> Ressalta-se que esta crítica se refere à descontinuidade das políticas educacionais, pois cada partido que chega ao governo busca imprimir sua marca nas políticas públicas, não favorecendo a construção de políticas de Estado, ou seja, políticas que atendem a um projeto da sociedade.

*Subtraindo a escolha dos diretores das escolas públicas estaduais à competência do Chefe do Poder Executivo, que, no caso, por tratarem-se as funções de autênticos “cargos em comissão”, é discricionária, ofende ele, como se disse, a um tempo, a independência e harmonia entre os Poderes tal como modelada e imposta aos Estados-membros pela Constituição Federal e a regra de “livre nomeação” inscrita na segunda parte do art. 37 daquela Carta Política. (RIO GRANDE DO SUL, 1991, fl. 9, apud PARO, 2003, p. 64) [grifos no original]*

O fato que desencadeou a arguição das eleições diretas para diretor escolar, segundo pesquisa de Amaral (2006), foi um ofício entregue por representantes do CPERS à Secretária de Educação Neusa Canabarro, o qual reivindicava uma administração independente por parte das escolas, devendo o Estado restringir-se à manutenção financeira das unidades escolares. Esta ação conduziu o governador a acionar a medida administrativa que impediu a realização das eleições e introduziu diretores indicados a partir de critérios técnicos e partidários, os quais ficaram conhecidos nos contextos escolares como “interventores”. A ação de inconstitucionalidade permaneceu em julgamento até 1999 e, apesar das manifestações contestatórias advindas do CPERS, obteve resultado favorável ao pedido, o que ocasionou a revogação do §1º do Artigo 213 da Constituição Estadual, através da ADI nº 578-2, publicada no D.J.U. em 18 de maio de 2001.

Conforme aponta Paro (2003), ao analisar as diversas<sup>72</sup> ações de inconstitucionalidade movidas por chefes de governo à eleição de diretores, “esse argumento é muito cômodo porque permite a esses opositores se colocarem contra a medida ‘em nome da legalidade’, sem questionarem o seu mérito, procurando evitar, assim, o desgaste político diante da opinião pública.” (p. 62). Ainda conforme Paro (2003), o que se pode evidenciar sobre esta situação nos diversos Estados é que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade acionadas pelos governos não significam qualquer “apego à legalidade ou à democracia, mas o medo do controle democrático do Estado pela população que o sustenta, e o interesse em voltar a práticas de favorecimento dos aliados políticos, utilizando o Estado, que deveria ser público, em benefício de interesses de grupos particulares” (p. 72).

Isto evidencia os desafios postos àqueles que lutam pela extensão e aprofundamento da democracia em uma sociedade em que as práticas patrimoniais continuam a persistir. Segundo Paro (2003), para lutar contra estas práticas

[...] não basta estar com a razão, é preciso mostrar à sociedade que se está com a razão e convencê-la de que as leis, numa sociedade democrática, devem existir, não

<sup>72</sup> Além do Rio Grande do Sul, como aponta Paro (2003), os Estados do Mato Grosso, Santa Catarina e Paraná moveram ações de inconstitucionalidade em relação à eleição de diretores escolares. Assim como no RS, as instâncias que receberam o pedido deferiram as ações de inconstitucionalidade, justificando-as a partir do conteúdo do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

para obstar o progresso social, mas para a proteção do cidadão e a promoção da convivência civilizada de todos. Se assim não ocorre, é preciso lutar para modificá-las, envidando todos os esforços nesse sentido, mas sem abrir mão da maneira democrática de fazê-lo (p. 72).

Agindo a partir destas premissas, as lutas do magistério, que conquistaram o apoio da sociedade, em especial da comunidade escolar, não cessaram, alcançando significativa conquista em 1995 com a promulgação da Lei de Gestão Democrática do Ensino Público – Lei n. 10.576/95, que normatiza a eleição de diretores, a composição e funções do Conselho Escolar, a autonomia pedagógica, financeira e administrativa. A retomada das eleições de diretores que fora contestada anteriormente pelo próprio Estado do RS prova que a inconstitucionalidade desta prática é antes de tudo uma questão de vontade política, pois mesmo estando o processo sob júdice, encontrou-se uma saída para retomar esta prática adotando o termo *indicar* ao invés de *eleger*<sup>73</sup> ao normatizar a forma de escolha dos diretores através de eleições diretas.

No entanto, neste momento o governo em exercício no RS (Governo Britto – PMDB 1995-1998) encontrava-se em total sintonia com as políticas adotadas pelo governo federal e entra na esteira da Reforma do Estado<sup>74</sup> assumindo os princípios neoliberais na esfera pública. No setor público a Reforma do Estado implicou na privatização de empresas estatais<sup>75</sup>, na adoção de medidas de gestão para redução dos gastos públicos, incentivos fiscais às empresas multinacionais<sup>76</sup>, tendo em vista a busca pelo ajuste fiscal do Estado e o impulso para o desenvolvimento econômico a partir do princípio neoliberal do livre mercado. Segundo Camini (2005) o Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1995-1998, “foi pioneiro na busca de financiamento para a implementação das reformas do Estado e no processo de privatização, tido como referência pelo Governo Federal” (p. 89).

No campo educacional as políticas de cunho neoliberal também se fizeram presentes, especialmente no momento de elaboração e aprovação da Lei de Gestão Democrática do Ensino Público. No momento de discussão do projeto de lei, duas propostas distintas

---

<sup>73</sup> A adoção do termo *indicar* ao invés de *eleger* causou polêmica na votação da Lei. A redação do texto legal “Os Diretores das escolas públicas estaduais poderão ser indicados pela comunidade escolar” (Art. 7º) dava margem para outras interpretações, inclusive a de não obrigatoriedade das eleições para a escolha de diretor. Mesmo assim, o termo *indicar* prevaleceu em razão da ação de inconstitucionalidade movida pelo Estado ainda não ter tido seu desfecho judicial.

<sup>74</sup> O Programa de Reforma do Estado foi instituído pela Lei Estadual 10.607 em dezembro de 1995 e alterado pela lei Estadual n° 10.893/97 (CAMINI, 2005).

<sup>75</sup> Nesse período privatizou-se a Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE).

<sup>76</sup> Para receber a empresa multinacional General Motors no RS o governo promoveu um abono fiscal correspondente a R\$ 253 milhões, além das obras no valor de R\$ 200 milhões que o Estado arcou para a instalação da empresa (CAMINI, 2005).

disputaram a aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado, porém na forma de um único projeto – PL 410/95: uma delas oriunda do Grupo de Trabalho composto por organismos da sociedade civil e participantes do governo e outra que se constituía com base neste mesmo projeto, porém, acrescido de alguns pontos polêmicos por parte do poder executivo – governo do PMDB - gestão 1995-1998 (MOUSQUER, 2003). Embora, sob sinais de protesto e resistência da parte do magistério e de alguns parlamentares da Assembléia Legislativa tal proposta acabou sendo aprovada. Na análise do CPERS (2009b),

Através da Secretaria de Educação, o governo aceita a discussão com as entidades da área educacional, participando inclusive das elaborações dos documentos e, posteriormente, no interior dos gabinetes, de forma isolada e autocrática, descaracteriza o trabalho que fora construído coletivamente. Dessa forma, usa as entidades na tentativa de legitimar suas propostas (p. 09).

Os pontos polêmicos, de acordo com a divulgação feita pelo CPERS/Sindicato, eram: realização de curso preparatório para os candidatos a diretor, premiação de escolas a partir da avaliação externa, mandato do diretor reduzido de três para dois anos, redução da carga horária do vice-diretor e municipalização do ensino (SINETA, set. 1995). Estes elementos vêm em sentido contrário ao processo de democratização, especialmente a introdução do curso preparatório para diretores uma vez que restringe a autonomia das comunidades na escolha de seu representante e sobrepõe a capacidade técnica à capacidade política e ao conhecimento da realidade escolar como elementos necessários ao exercício da função de diretor escolar. Segundo análise de Azevedo (1995, p. 33), esta medida significa “uma cassação prévia do direito das comunidades para estabelecer critérios de legitimação de suas lideranças”.

Sobre este impasse, Mousquer (2003) chama a atenção para o fato de que “o processo de regulamentação dessa Lei coincide com a possibilidade de efetivação de diferentes políticas sob o manto da gestão democrática” (p. 153). A lógica da premiação por desempenho identifica-se claramente com o ideário neoliberal, ao responsabilizar os indivíduos por questões que não são inteiramente de seu domínio. Em certa medida constitui-se uma contradição a normatização da premiação por desempenho nas avaliações externas em uma Lei que pretende instaurar a democratização das escolas públicas e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento de práticas democráticas por seus sujeitos. Conforme aponta Freitas (2003), “todo processo de avaliação/premiação é sempre um processo de caráter exclusivamente individual e competitivo, e, por que não dizer, punitivo e intimidatório” (p. 1111) e, nesse sentido, contrário à construção de uma escola democrática.

Vale ressaltar que a avaliação de desempenho constitui-se parte das normativas para o campo educacional instituída pela LDB 9394/96. Em seu artigo 67, inciso IV, a LDB preconiza dentre os elementos a serem considerados pelos sistemas de ensino em relação ao ingresso e valorização dos profissionais da educação a “progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho”. Como vimos no Capítulo I, a LDB foi aprovada em meio a disputa entre projetos de sociedade em que prevaleceu o projeto neoliberal. Esta Lei reflete as intenções e mecanismos deste projeto e, ainda que não estipule as conseqüências da avaliação de desempenho dos professores, abre brechas para diferentes interpretações e introdução de mecanismos competitivos e de adoção da lógica de gestão empresarial, como no caso da Lei aprovada no governo Britto no RS.

A regulamentação da remuneração por desempenho foi instituída pela Lei 11.125/98 que, dentre outras questões referente ao Magistério Estadual, define o Prêmio de Produtividade Docente, que é regulamentado através do Programa de Avaliação da Produtividade Docente instituído pela Lei 11.126/98. Segundo o Artigo 30 desta Lei,

Art. 30. O Prêmio de Produtividade Docente será auferido pelo Professor, desde que:

I. os alunos das turmas sob sua responsabilidade obtenham aprovação, em processo de avaliação externa promovido pela Secretaria da Educação, em prova de conhecimentos, adaptada aos currículos das diferentes séries, superior à meta percentual estabelecida; e

II. o índice de reprovação, incluindo as reprovações por desistência, seja inferior à meta percentual estabelecida.

III. comprovada a qualidade do ensino na aprendizagem do aluno. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1998b)

Esta normativa nos remete à situação contraditória em que se situa a busca pela qualidade do ensino a partir das políticas neoliberais. Enquanto nas décadas de 1960 e 1970 se criticava o pensamento tecnicista como entrave à qualidade da educação, entendida em um espectro mais amplo como qualidade social e formação humana, a década de 1990 superou contraditoriamente este discurso, reiterando a centralidade no conteúdo da escola e retomando a “ênfase excessiva do que acontece na sala de aula, em detrimento da escola como um todo” (FREITAS, 2003, p. 1096) e, acrescentamos, da sociedade como um todo. Longe de ser um fato isolado da política educacional do RS, a adoção da lógica desempenho docente *versus* aprendizagem dos alunos, tem inspiração no setor privado e constituiu-se em uma “tendência global, preconizada pelas reformas educacionais, de incorporação dos principais mecanismos de gestão privada nas instituições públicas, inclusive as educacionais” (CASSETTARI, 2008, p. 02).

Além disso, seguindo as diretrizes neoliberais para o campo educacional, a referida Lei 11.126/98 normatiza o Programa Adote uma escola. De acordo com o Artigo 24 desta lei, “O Programa Adote um Escola objetiva a melhoria e a manutenção das escolas da rede de ensino estadual e o atendimento ao aluno carente, mediante a captação, junto à comunidade escolar, de prestação de serviços, de recursos financeiros e materiais.” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1998b).

Este programa evidencia claramente o afastamento do Estado na manutenção dos serviços sociais. Ao evocar para a “solidariedade” e “voluntarismo” da sociedade como valores morais “nobres” encobre-se a estratégia do Estado de transferência de suas funções para a sociedade. Como denunciam Frigotto e Ciavatta (2003) “as apelativas e seqüenciais campanhas de ‘adote uma escola’, ‘amigos da escola’, ‘padrinhos da escola’ e, depois, do ‘voluntariado’ explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas.” (p. 115).

Ambas as Leis (11.125/98 e 11.126/98) foram revogadas com o início do Governo Olívio Dutra em 1999 (PT – gestão 1999-2002). Os pontos polêmicos da Lei de Gestão Democrática também foram revisados neste governo, obtendo-se no ano de 2001 a aprovação da Lei nº 11.695/2001, que se configura por mudanças na lei nº 10.576 de 1995, mas ainda contrárias a algumas parcelas da sociedade civil e do governo (CAMINI, 2005). Embora tenha se constituído uma comissão mista, conforme relata Camini (2005), formada por representantes dos pais (ACPM – Federação), União Gaúcha de Estudantes (UGES), Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CPERS/Sindicato), para elaboração do projeto de reformulação na Lei de Gestão Democrática, ainda em 1999, ao passar pela Assembléia Legislativa o projeto sofreu diversas emendas que partiram da base de oposição ao governo, descaracterizando o projeto, que teve de ser retirado de votação. A comissão elaborou novo projeto e a oposição interpôs um substitutivo, o qual, embora sob reprovação do executivo, foi sancionado pelo presidente da Assembléia em 12 de setembro de 2001.

Segundo análise de Camini (2005),

O resultado desse processo representou um passo atrás na democratização da gestão, uma vez que a lei aprovada suprimiu a eleição por chapas, permitiu a recondução sucessiva de mandatos, ensejando a perpetuidade do Diretor na função, manteve a avaliação externa do Sistema Estadual de Ensino, suprimiu o respeito à proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) dos votos para o segmento pais-alunos e 50% (cinquenta por cento) dos votos para o segmento Magistério-funcionários e introduziu o voto universal. (p. 141-142)

Em relação à gestão do Estado, o governo Olívio Dutra adotou como estratégia a democracia direta, através do Orçamento Participativo e, nesse sentido, substituiu a centralização administrativa em prol da “participação popular na formulação, controle e fiscalização na aplicação de recursos públicos do estado” (CAMINI, 2005, p. 94). Esta inflexão na forma de gestão do Estado em relação ao governo anterior repercutiu na política educacional, a qual, em consonância com a estratégia do orçamento participativo adotado em outras esferas do setor público, articulou-se em torno do movimento da “Constituinte Escolar – Construção da Escola Democrática e Popular” que se constituiu “em espaço de mobilização social, de incorporação dos sujeitos no processo de decisão para a definição dos princípios e diretrizes da educação pública do Rio Grande do Sul” (CAMINI, 2005, p. 94-95).

A proposta da Constituinte Escolar (CE) se traduzia como um movimento para a construção da democracia no campo educacional, através da “elaboração dos princípios e diretrizes que orientarão a construção de uma Escola Democrática e Popular e criar condições para sua implementação” (SEE, 1999, p. 05). Construídos os princípios e diretrizes da Escola Popular e Democrática, estes encaminhariam a construção dos Projetos Políticos Pedagógicos das unidades escolares e as ações das Coordenadorias e da Secretaria de Educação na construção da política educacional. Para tanto, este movimento contou com a participação de educadores, pais, estudantes, funcionários, movimentos sociais populares, Instituições de Ensino Superior e Instituições do Poder Público, no intuito de que ambos exercessem sua condição de sujeitos no processo de definição dos rumos da educação e da escola pública.

A metodologia de desenvolvimento da CE priorizou os debates<sup>77</sup>, estudos da realidade e socialização de experiências entre as escolas em âmbito regional, culminando com a realização de uma Conferência Estadual em que participaram 3.500 delegados de todo o Estado, ocorrida em agosto de 2000 (CAMINI, 2005). Este processo esteve orientado pela concepção dialética da construção do conhecimento, concebendo a realidade como uma totalidade e não mera soma de partes e, com vistas nisso, esteve pautado nos seguintes pressupostos: *Educação como direito de todos; Participação Popular; Dialogicidade; Radicalização da democracia e Utopia* (SEE, 2000).

O desenvolvimento da CE constitui-se em 5 momentos interligados: o primeiro foi o momento da elaboração da proposta e lançamento da Constituinte (março/abril de 1999); o

---

<sup>77</sup> Recordo-me destes momentos de debates realizados em minha escola quando cursava o Ensino Médio. Todas as turmas e professores reuniram-se no salão de eventos da escola a fim de debater, em pequenos e grandes grupos, os temas propostos e apontar sugestões. Lembro com satisfação destes momentos em que fomos ouvidos e pudemos apontar sugestões para o andamento da escola, desde sugestões para a infraestrutura a sugestões no processo de ensino e aprendizagem. Mais tarde, ao cursar Pedagogia fui entender melhor o significado daqueles momentos que foram marcantes em minha escolaridade.

segundo foi o momento do estudo da realidade e do levantamento das temáticas<sup>78</sup> para posterior aprofundamento (maio a novembro de 1999); o terceiro momento consistiu no aprofundamento das temáticas levantadas no momento anterior, em nível de escola, município, microrregiões e regiões, através das Pré-Conferências (dezembro de 1999 a junho de 2000). Neste momento a SEE encaminhou às escolas os Cadernos Temáticos da Constituinte escolar. Foram 25 cadernos ao todo, que abordavam cada uma das temáticas levantadas pelas escolas no momento anterior. Cada caderno temático constituía-se de uma problemática inicial acerca do tema abordado, aprofundamento teórico sobre a temática e plano de ação a ser elaborado pela escola em relação a cada temática<sup>79</sup>; o quarto foi o momento da definição de princípios e diretrizes da Escola Democrática e Popular que culminou com a Conferência Estadual (julho e agosto de 2000); o quinto e último momento, após toda a trajetória formativa percorrida, foi destinado à (re) construção dos projetos político-pedagógicos das escolas, da Secretaria de Educação e das Coordenadorias Regionais de Educação (a partir de setembro de 2000) (CAMINI, 2005).

O movimento da Constituinte Escolar foi um marco histórico na construção da democracia no sistema de ensino estadual do RS. A Lei de Gestão Democrática deixou, neste momento, de ser um elemento isolado no âmbito da escola e passou a migrar por todas as instâncias do sistema educacional do Estado. Conforme analisou Frigotto, na época,

A Constituinte Escolar é uma outra face de extraordinário valor ético-político e de democracia ativa, de orçamento e planejamento participativo. A Constituinte

---

<sup>78</sup> Foram levantadas 25 temáticas para estudo e aprofundamento no 3º momento da CE, são elas: 1. Gestão Democrática (administrativa, financeira e pedagógica); 2. Planejamento Participativo; 3. Estrutura do Sistema Educacional Escolar; 4. Relações de Poder na Escola e na Sociedade (interpessoais, de trabalho, família-escola, escola-comunidade, escola e diferentes organizações da sociedade); 5. Concepções Pedagógicas e Teorias de Ensino-aprendizagem; 6. Processo de Ensino-aprendizagem e Construção do conhecimento a partir da realidade; 7. Conhecimento científico e saber popular; 8. Currículo (avaliação como processo, metodologia, interdisciplinaridade, ritmo, tempo/espaço, conteúdo/conhecimento); 9. Evasão e repetência; 10. Avaliação da prática educativa; 11. Papel social do estado, do serviço público e função social da escola; 12. Escola como espaço público de produção do conhecimento, cultura, lazer e recreação; 13. Escola: humanização ou exclusão?; 14. Projetos de desenvolvimento socioeconômico e educação; 15. Qualificação, valorização e formação permanente dos trabalhadores em educação; 16. Saúde dos Trabalhadores em Educação; 17. Educação ambiental; 18. Educação do Campo; 19. Educação e tecnologia; 20. Violência. 21. Trabalho infantil e adolescente; 22. Influência dos Meios de Comunicação na formação, controle e alienação dos sujeitos sociais; 23. Diversidade sociocultural, étnica e de Gênero; 24. Ética, cidadania e valores; 25. A construção da unidade político-pedagógica na diversidade dos níveis e modalidades de ensino.

<sup>79</sup> Em razão do envio destes Cadernos Temáticos às escolas, a SEE sofreu críticas de ideologização do sistema de ensino. As críticas alegavam a utilização de referências teóricas que apontavam uma única visão de mundo. No entanto, qualquer pessoa que tiver acesso aos Cadernos Temáticos, pode comprovar que as referências teóricas utilizadas são variadas e se constituem em bibliografia utilizada em diversas instâncias formativas (universidades, faculdades, eventos científicos). O único diferencial, conforme aponta a pesquisa de Mousquer (2003, p. 183), é de que as referências utilizadas se apresentam “comprometidas com uma perspectiva crítica de construção coletiva de autonomia e emancipação” no meio educacional, como no caso da obra de Paulo Freire, utilizada nos cadernos temáticos.

Escolar, que se propõe a democratização do acesso à escola e, sobretudo, à democratização do conhecimento e gestão, constitui-se num alargamento fecundo e extraordinário dessa inversão de relação Estado - Sociedade e da constituição efetiva de uma esfera pública democrática (FRIGOTTO, 1999 apud CAMINI, 2005, p. 119).

No entanto, como aponta a análise da própria Secretária de Educação deste período, Lúcia Camini (2005), apesar deste avanço, o desenvolvimento da Constituinte Escolar esteve intrincado em tensões, limites e contradições. Após o lançamento da Constituinte Escolar, com a participação do CPERS, a entidade decidiu em Assembléia Geral, em maio de 1999, condicionar a participação na Constituinte Escolar à definição de uma política salarial para a categoria, como forma de pressionar o governo.

Muitas foram as tratativas entre governo e CPERS, no entanto a proposta salarial do governo não agradava a entidade, chegando a culminar em uma greve, em março de 2000. Após 22 dias de greve, a categoria e o governo chegaram a um acordo: o reajuste salarial de 14,9%, a ser revertido para o quadro do Magistério em parcelas até o final daquele ano (CAMINI, 2005).

Apesar disso, segundo estimativas, um contingente de 60% dos professores participou das etapas da CE. No entanto, este fato desencadeou outros entraves ao andamento deste processo. A oposição do governo, tanto na Assembléia quanto no seio da sociedade (em especial o Grupo RBS<sup>80</sup>), embarcou na decisão do CPERS, passando a apoiar a categoria<sup>81</sup> e dificultando as ações do governo em relação à CE, ao restringir o financiamento de suas ações e disseminar frente à opinião pública uma imagem de autoritarismo e intransigência do governo.

A oposição na Assembléia Legislativa retirou do orçamento os recursos destinados a custear a CE, obrigando a SEE a buscar outros mecanismos para garantir a continuidade de suas atividades. Após envio de ofício à Procuradoria Geral do Estado, que garantiu a legalidade dos gastos com a CE, a SEE teve novamente à disposição os recursos necessários ao andamento das atividades previstas. No entanto, ao prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), a SEE foi notificada de uso ilegal de recursos públicos, já que a Constituinte Escolar fora suprimida da Lei orçamentária/2000 e somente a Assembléia, por designação da Constituição Estadual, tem poder de aferir no âmbito orçamentário. Neste contexto, Camini

---

<sup>80</sup> O Grupo Rede Brasil Sul de Telecomunicações é composto por canais de televisão, rádio e jornais impressos. O Canal de televisão aberto, RBS TV, é afiliado à Rede Globo.

<sup>81</sup> É válido ressaltar que dentre o grupo de oposição ao governo estavam os partidos e organizações, como a RBS TV, que sempre foram contrários às reivindicações do CPERS, acusando-os de baderneiros e promotores da desordem.

(2005) avalia que “em certa medida, chegou-se a uma luta de classe”: de um lado o poder público, através da SEE, “forçava a ampliação de espaços de participação, inclusão”, de outro, “por parte dos órgãos responsáveis pela aprovação dos projetos e fiscalização, a determinação era por dificultar e limitar a implementação das propostas pelo Governo” (p. 126-127).

Em que pese os argumentos do CPERS em prol sua reivindicação salarial, seu posicionamento frente à proposta da CE contradiz sua luta histórica pela democratização da educação. Uma de suas principais críticas em relação à atuação dos governos no campo educacional era a ausência de espaços para participação da sociedade nas decisões e proposições de políticas educacionais. A CE representava este espaço, no entanto, fora obstruído em função da estratégia utilizada pela entidade ao negociar a política salarial da categoria.

No quadriênio seguinte, assume o governo do Estado do RS o governador Germano Rigotto (PMDB – gestão 2003-2006) e as estratégias democráticas no âmbito da gestão pública são represadas tendo em vista a adoção da lógica gerencial no setor público, ancorada no estabelecimento de metas, avaliação e gratificação (AMARAL, 2009). Substituiu-se o planejamento participativo por um planejamento pautado em técnicas e processos gerenciais identificados com a “eficiência” do mercado. Esta lógica incidiu no campo educacional através da criação da Lei 12.237/2005 que normatizava, dentre outros elementos, os contratos de gestão entre a Secretaria Estadual de Educação e as escolas, a fim de firmar metas a serem cumpridas, sendo que as instituições que apresentassem dados positivos receberiam bônus financeiro como premiação. Nas palavras do Secretário de Educação deste período, o contrato de gestão constitui-se em “instrumento administrativo e gerencial há muito tempo utilizado por empresas nas esferas pública e privada com o propósito de aumentar a eficiência e a eficácia na utilização dos orçamentos financeiros existentes” (FORTUNATI, 2007, p. 35). Esta prática foi desenvolvida na forma de projeto-piloto em duas Coordenadorias Regionais de Educação<sup>82</sup>, a partir da livre adesão por parte das escolas, não tendo sido levado adiante em função das reivindicações do CPERS/Sindicato, que a relacionava com o ideário neoliberal, o que inviabiliza a democratização da gestão.

Neste aspecto, pode-se visualizar a convivência de diferentes pressupostos e objetivos atuando no campo da gestão democrática. Coerente com o princípio neoliberal de que a lógica de gestão do mercado consegue atingir maiores graus de eficiência, os contratos de gestão

---

<sup>82</sup> O Contrato Geral entre a Secretaria da Coordenação e Planejamento e a Secretaria da Educação foi assinado em agosto de 2005. Em 28 de setembro do mesmo ano, os Subcontratos entre Diretores de Escola e Secretarias de Estado foram assinados, envolvendo 117 escolas da 25ª e 32ª CRE(s), com sedes em Soledade e São Luiz Gonzaga (SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO, 2006).

passam a inserir na gestão da educação a lógica do quase-mercado (DALE, 1994), contribuindo para a generalização dos procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo. Esta prática de gestão surge da alternativa encontrada para a superação da dicotomia “gestão ‘estatal-centralizada-burocrática-ineficiente’ de um lado, ‘mercado-concorrencial-perfeito’ de outro”, introduzindo “concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas” (OLIVEIRA; SOUZA, 2003, p. 876). Além disso, a meritocracia inserida através da premiação às instituições que obtiverem êxito no alcance das metas reforça a individualização e a responsabilização da escola pelos seus resultados, desconsiderando a totalidade dos fatores que interferem no processo educativo.

Pode-se constatar, nesta trajetória, que a educação fica à mercê das concepções e projetos dos partidos políticos que estão à frente do governo<sup>83</sup>. A cada mudança de gestão, novas concepções revestem as práticas políticas, redimensionando o foco das políticas educacionais. A gestão educacional e escolar, sendo o espaço por excelência destas mudanças, acaba por assumir novos significados, que resultam em diferentes funções, muitas vezes antagônicas. Esta situação aponta para o fato de que a norma de gestão democrática, assegurada em lei, tem se tornado espaço de diferentes interpretações e proposições e vem sendo atravessada por mecanismos privados de gestão, embora interpelado por movimentações sociais contrárias.

A Gestão Democrática do ensino público estadual encontra-se assim em uma porta giratória: ora é tomada como princípio para as políticas educacionais da rede, ora é repelido, seja em nome de práticas patrimoniais de governo, seja em prol de medidas de gestão mais eficientes do ponto de vista econômico.

O movimento de introdução de práticas de gestão inspiradas no setor privado, ensaiadas nos governos Britto e Rigotto, vem à tona novamente no governo Yeda Crusius (2007-2010). Neste governo vem sendo desenvolvida e almejada a introdução de mecanismos privados de gestão e financiamento da educação, através das parcerias firmadas com entidades privadas e mudanças no padrão de gestão da educação. A seguir analisaremos estas ações que são apresentadas sob o invólucro de “modernização da gestão educacional”.

---

<sup>83</sup> Conforme análise de Cunha (1995, p. 475), esta situação conduz ao padrão de “administração zig-zag”, que acarreta em, notadamente, duas conseqüências lesivas para o campo educacional: a impossibilidade de avaliar resultados das políticas educacionais, uma vez que elas saem de cena antes de alcançar algum resultado; e a resistência dos professores frente a mudanças, ao acostumar-se com a efemeridade destas.

### **3.2 A modernização da gestão do ensino público estadual do RS no governo Yeda Crusius: implicações para o processo de Gestão Democrática**

A trajetória da Gestão Democrática do Ensino Público Estadual do RS, após este histórico de avanços e impasses decorridos de diferentes motivações, mas em especial das ações dos governos neste campo, vive mais um episódio de disputas a partir do acirramento das práticas de “modernização da gestão” introduzidas pelo governo Yeda Crusius (2007-2010). Neste momento, enfocamos as medidas e propostas oriundas da atual gestão governamental (gestão 2007-2010) que visam “modernizar a gestão educacional”, como o propósito de evidenciar as implicações destas ações para a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual.

Inicialmente, cabe ressaltar a dificuldade de coleta dos documentos de interesse da pesquisa e o desafio da análise devido à dispersão das ações da SEE. No contato com as escolas, estas ficam temerosas em dar qualquer informação sobre as medidas advindas da SEE; a SEE, por sua vez, disponibiliza muito pouco material sobre suas ações. As informações são veiculadas por meio de sites, jornais e materiais utilizados em palestras com as escolas<sup>84</sup> (alguns ficam disponíveis no site da SEE) e organizações sociais, portanto, se apresentam fragmentadas, exigindo um esforço lógico e analítico na compreensão deste “quebra-cabeça”. As instituições das parcerias público-privadas também cerceiam a divulgação de seus materiais, sendo que a escola não pode autorizar o acesso a estes materiais para pessoas externas à instituição. Por outro lado, as ações desenvolvidas no campo da educação, apesar de muitas estarem congregadas no “Programa Estruturante Boa Escola para Todos”, e outras, como as parcerias público-privadas, não se apresentarem relacionadas diretamente a este programa, não têm uma linha de ação em comum<sup>85</sup>, o que novamente nos desafia a juntar as “peças” a fim de compreendê-las e analisá-las em sua totalidade.

A partir dos passos da Análise de Conteúdo, explorou-se o material coletado a fim de apreender em seu conjunto as ações de “modernização da gestão educacional”. Essa exploração suscitou o aprofundamento de alguns elementos que se entrelaçam à proposta de “modernização da gestão educacional”, na tentativa de apreender o contexto em que esta é formulada.

---

<sup>84</sup> Na reunião realizada com Diretores das Escolas Estaduais de Abrangência da 8ª CRE estive no local para assistir a reunião, mas fui impedida por membro da CRE de entrar, alegando que naquele momento apenas os diretores poderiam participar e que haveria outro momento aberto para a comunidade escolar. Até hoje este momento não foi oportunizado.

<sup>85</sup> As ações na área da educação no início do governo apresentavam-se dispersas, sem uma linha orientadora. Após o início dos trabalhos da consultoria do PGQP foi elaborado o “Programa Estruturante Boa Escola para Todos” que buscou reunir as ações da SEE.

Neste sentido, buscamos, inicialmente, compreender a lógica de gestão pública adotada pelo governo Yeda Crusius, pois desta decorrem todas as ações das Secretarias do Governo, inclusive na educação. Além disso, evidenciou-se como necessário a identificação dos interlocutores da proposta da SEE para a educação e a análise da correlação de forças produzida com relação a esferas da sociedade civil na construção da política educacional, em especial com entidade representativa do Magistério, o CPERS.

Após esta contextualização, a análise de conteúdo deteve-se aos documentos relacionados ao projeto “Professor Nota 10 – valorização do Magistério” que compõe as ações do Programa Estruturante “Boa Escola para Todos” e abarca as principais medidas de gestão da política educacional da SEE e os documentos coletados referentes às parcerias público-privadas: Projeto Jovem de Futuro (PJF) do Instituto Unibanco e a Consultoria para uma Educação de Qualidade do SESI-RS. Esta análise, por pretender identificar as implicações destas ações para a gestão democrática do ensino público estadual, foi conduzida a partir das seguintes categorias: o papel do Estado na gestão da educação; o papel da participação da comunidade escolar na gestão da escola; os espaços (ou ausências) da autonomia escolar; o modelo de gestão difundido pelas parcerias público-privadas no âmbito das escolas. Nesse sentido, busca-se articular o material empírico coletado interpretando-o com base nas questões de pesquisa que se encontram apoiadas no referencial teórico que embasa a investigação.

### 3.2.1 A forma de gestão do Estado no governo Yeda Crusius – o “novo jeito de governar”

Yeda Crusius assumiu o governo do RS em 2007, tendo sido eleita com 53,943% dos votos no segundo turno das eleições de 2006<sup>86</sup>, surpreendendo os candidatos favoritos ao cargo no primeiro turno<sup>87</sup>. O governo Yeda Crusius é composto pela coligação “Rio Grande Afirmativo”, liderada pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) com apoio de outros 10 Partidos Políticos, são eles: PSC (Partido Social Cristão), PL (Partido Liberal, atual PR – Partido da República), PPS (Partido Popular Socialista), PFL (Partido da Frente Liberal, atual DEM – Democratas), PAN (Partido dos Aposentados da Nação), PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), PHS (Partido Humanista Social), PTC (Partido Trabalhista

---

<sup>86</sup> Yeda Crusius foi para o 2º Turno com 32,904% dos votos, concorrendo com Olívio Dutra do Partido Trabalhista (PT) que obteve 46,057% dos votos no segundo turno.

<sup>87</sup> A candidata surpreendeu por sua votação no primeiro turno, tendo em vista que as pesquisas pré-eleitorais apontavam o favoritismo de Germano Rigotto (PMDB) e em segundo lugar de Olívio Dutra (PT). Além disso, o partido da governadora (PSDB) não tinha tradição na vida política do RS e sua bancada na Assembléia não era muito expressiva.

Cristão), PRONA (Partido da Renovação da Ordem Nacional) e PT do B (Partido Trabalhista do Brasil)<sup>88</sup>. Antes mesmo de assumir o governo do Estado, após as eleições, já havia sinais de conflito na coligação, sendo que o Vice-Governador Paulo Feijó, do DEM já se encontrava em divergência com a candidata a governadora em pleno processo eleitoral<sup>89</sup>.

Desde o Plano de Governo, a proposta desta coligação ao assumir o Estado gaúcho era construir um “novo jeito de governar” (PLANO DE GOVERNO, 2006, p. 02). Dentre os problemas apontados em relação ao Estado no plano de governo estava a “crise das finanças do Estado e o atraso na adoção de práticas mais modernas na gestão pública” (p. 02), evidenciando que a mudança na gestão do Estado encontrava-se dentre as prioridades do governo.

No entanto, as ações do “novo jeito de governar” na esfera estatal, traduziram-se no velho “choque de gestão” já praticado pelos governos peessedebistas de São Paulo (Geraldo Alckmin – 2003-2006 e José Serra – 2007-2010) e de Minas Gerais (Aécio Neves – 2003-2010), que tem seus efeitos conhecidos principalmente pelos usuários dos serviços públicos e pelos servidores públicos, pois o objetivo último do “choque de gestão”, o “déficit zero<sup>90</sup>”, apóia-se na redução dos gastos na área social. Prova disso, foi o imediato corte de 30% das despesas de custeio de cada Secretaria, inclusive da educação.

O PSDB é um partido claramente identificado com a corrente teórica da Terceira Via (ou neoliberalismo de Terceira Via), embora tenha se desenvolvido no Brasil antes mesmo de esta corrente alcançar visibilidade, como aponta a análise de Guiot (2006)<sup>91</sup>. Nesse sentido, a proposta de modernização da gestão pública apresentada no Plano de Governo (2006) alerta desde já para sua oposição ao sentido (*stricto*) de privatização do setor público, assim como propõe a terceira via, e aponta que:

[...] o que estamos propondo objetivamente é aplicar no dia a dia do governo uma administração que seja orientada pela busca de metas e que trabalhe com indicadores de resultado e de esforço em cada um dos seus programas prioritários. Esta é uma técnica de gestão que não depende de mais recursos, mais pessoas ou de alterações na estrutura patrimonial do Estado. Requer sim uma *nova postura de gestão* do Estado. Uma postura mais comprometida com os resultados que o cidadão espera na prestação de serviços públicos (p. 56). [grifos no original]

<sup>88</sup> Informações do site do Tribunal Superior Eleitoral < [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br) >

<sup>89</sup> Durante as eleições Feijó apontou problemas na administração do Banrisul e foi criticado por Yeda, alijando-o da campanha eleitoral. Durante o governo muitas foram as divergências do DEM em relação ao governo, refletindo-se no apoio dos deputados do partido ao pedido de Impeachment da governadora, assim como o PSDB ameaçou pedido de impeachment do vice-governador. O PDT também saiu do governo após a governadora demitir o Secretário da Segurança Ênio Bacci que é do partido.

<sup>90</sup> Déficit Zero corresponde ao equilíbrio entre o valor das despesas e das receitas em um governo, empresa, etc.

<sup>91</sup> Conforme afirma Guiot, “o programa peessedebista, desde sua origem, além de estar vinculado com o neoliberalismo, apresenta traços marcantes dos pressupostos daquilo que Giddens, em meados dos anos 90, denominaria de terceira via.” (2006, p. 13-14).

Esta declaração deixa explícita a compreensão de que o problema do Estado está na sua forma de gestão. A alternativa apontada, assim como prega a Terceira Via, é a mudança na gestão do Estado, utilizando-se dos “ensinamentos” da esfera privada, a fim de torná-lo mais eficiente e menos dispendioso. Conforme o Plano de governo destaca: “O objetivo principal da modernização da gestão pública é prestar melhores serviços públicos ao cidadão e fazer mais com os recursos públicos que estão disponíveis” (2006, p. 56).

A fim de introduzir as “práticas mais modernas de gestão” com vistas a suprir a crise fiscal do Estado, o governo Yeda Crusius articulou-se com algumas organizações não-governamentais que se tornaram seus principais interlocutores no desenvolvimento das ações do governo. Estas organizações são a “PÓLO RS” e o “Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade” (PGQP). Esta última já vinha interagindo com diversas instituições gaúchas inclusive os governos estaduais, desde o mandato de Alceu Colares, sendo intensificada no Governo Britto.

A PÓLO RS – Agência de Desenvolvimento, segundo seu site de divulgação<sup>92</sup>, consiste em uma organização não-governamental privada, sem fins lucrativos, que congrega empresas e entidades que representam diferentes setores da economia do nosso Estado<sup>93</sup>. Esta organização iniciou suas atividades ao final de 1995, concentrando suas ações na atração de investimentos e na criação de projetos estratégicos para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Ao lado desta organização, o governo estadual também conta com as diretrizes de gestão disseminadas pelo Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, que vem atuando no Estado desde 1992. O PGQP é uma organização que atua através de assessorias e orientações a instituições e empresas públicas e privadas<sup>94</sup> disseminando as ferramentas e conceitos da gestão de Qualidade Total, com vistas a conduzir estas entidades a melhorar os produtos e serviços, economizar tempo e otimizar seus recursos.

O principal instrumento de atuação destas organizações no governo gaúcho, atualmente, é através da Agenda 2020. A Agenda 2020 veio a público em 2006, sendo

---

<sup>92</sup> <<http://www.polors.com.br>>

<sup>93</sup> Dentre as entidades que compõem a PÓLO RS estão: a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul – FIERGS, a Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul – FECOMÉRCIO, a Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – FEDERASUL, a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul – FCDL, a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul – FARSUL, Federação das Empresas de Transportes Rodoviários de Passageiros do Estado do Rio Grande do Sul – FETERGS, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae/RS, entre outras.

<sup>94</sup> Para receber assessoria da PGQP as instituições públicas e empresas privadas devem solicitar esse serviço através do termo de adesão disponível no site da PGQP (<http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php>).

resultado de encontros com empresários gaúchos que tinham como objetivo buscar alternativas para reverter o ciclo vicioso da crise no Estado (AMARAL, 2009). As alternativas encontradas compõem o Projeto O Rio Grande que Queremos – Agenda estratégica 2006-2020, mais difundido como Agenda 2020.

No entanto, o site que reúne as proposições e conquistas da Agenda 2020 ([www.agenda2020.org.br](http://www.agenda2020.org.br)) apresenta-a como “um movimento que une os gaúchos para agir em busca de um futuro melhor. A Agenda 2020 organiza propostas concretas de interesse da sociedade riograndense.” Percebe-se que este movimento utiliza-se do termo sociedade civil para legitimar uma proposta que é própria das necessidades de uma classe, a empresarial.

A visão apresentada pela Agenda 2020, que congrega a linha de pensamento tanto da PÓLO RS quanto do PGQP, de que para romper com a crise fiscal do Estado é necessário a modernização da gestão pública vem ao encontro dos interesses declarados pelo atual governo desde seu plano eleitoral e, portanto, encontra total simbiose com a visão destas organizações. Os movimentos sociais pelo contrário, apontam que a crise do Estado não se justifica pelas políticas sociais desenvolvidas e sim pelos benefícios fiscais concedidos pelo Estado ao empresariado (AMARAL, 2009). Esse antagonismo entre a visão do governo e a visão dos movimentos sociais aponta desde já que as políticas desenvolvidas pelo Estado constituirão ponto de atrito entre ambos. Analisaremos, posteriormente, a posição do CPERS/Sindicato em relação às políticas do Estado, especialmente no campo educacional.

As ações apontadas pela Agenda 2020 em relação às mudanças necessárias à gestão pública estatal são correlatas aos projetos apresentados e desenvolvidos pelo governo estadual, evidenciando que os interesses dos empresários são correspondidos ou constituem os mesmos interesses do governo. A seguir apresentamos um quadro comparativo entre as propostas da Agenda 2020 para a gestão estatal e as ações propostas/desenvolvidas pelo governo, através dos Programas Estruturantes – “Governo de Resultados” e “Ajuste Fiscal” na área da gestão.

Quadro 1 - Ações para a Gestão Pública: propostas da Agenda 2020 *versus* ações/propostas do Governo Estadual

<b>Propostas da Agenda 2020 para a Gestão Pública</b>	<b>Ações desenvolvidas/previstas pelo governo Yeda Crusius em relação à Gestão Pública</b>
- Projeto Reforma da Previdência	- Iniciar a reforma do sistema previdenciário estadual
- Projeto Estudar a retirada do Estado de serviços de mercado	- Venda de 40% das ações do Banrisul
- Projeto Publicização de Serviços Não Exclusivos do Estado	- Lei das OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) – Lei 12.901/2008 e referido Decreto nº 45.541/2008

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto Transparência na Gestão Pública e nos serviços delegados</li> <li>- Projeto Teto Salarial e Lei de Responsabilidade Fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Portal da Transparência e Manual do Gestor Público (<a href="http://www.transparencia.rs.gov.br">http://www.transparencia.rs.gov.br</a>)</li> <li>- Projeto Transparência RS</li> <li>- Emenda Constitucional<sup>95</sup> nº 57 (estabelece teto de remuneração para servidor público)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto Implementação das PPPs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Parcerias Público-Privadas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto Reforma Administrativa</li> <li>- Projeto Modernização da Administração Pública Estadual (Gestão e Qualidade)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizar a gestão da receita do Estado (Projeto "Receita para Crescer" - Modernização da Receita)</li> <li>- Implantar um modelo de gestão pública pautado em resultados (contratualização)</li> <li>- Implantar remuneração relacionada ao desempenho institucional (Modernização dos serviços públicos)</li> <li>- Racionalizar a despesa com esforço compartilhado entre todos os Poderes e reestruturar a dívida pública com a União</li> <li>- "Fazendo Mais com Menos" - Racionalização da Despesa</li> </ul>

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora a partir de informações dos sites [www.agenda2020.org.br](http://www.agenda2020.org.br) e [www.estruturantes.gov.br](http://www.estruturantes.gov.br)

Este comparativo ilustra o fato de que as ações do governo encontram-se totalmente alinhadas com o programa da Agenda 2020. De um lado, pode-se apontar como impulso para esse fato a atuação enfática da Agenda 2020 no sentido de impor sua pauta de interesses à sociedade e ao governo, de outro a identificação destas propostas com o governo e com o programa político do PSDB, tendo em vista que é um partido com forte base empresarial (GUIOT, 2006). Conforme ressaltou o secretário de Planejamento e Gestão da época Ariosto Culau, no Fórum de Gestão da Agenda 2020 reunido dia 14/02/2008: “As coisas estão sendo feitas exatamente no mesmo caminho e tudo que está nos Programas Estruturantes do Governo do Estado faz parte da Agenda 2020” (PÓLO RS, 2008).

Outro fator que impulsionou o governo na adoção destas “práticas modernas de gestão” foi o empréstimo de US\$ 1,1 bilhão do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, mais conhecido como Banco Mundial), firmado em 1º de setembro de 2008. Como um dos organismos de disseminação dos princípios da Gestão Gerencial, o BM estabelece como contrapartida do Estado na negociação do empréstimo a modernização do setor público do Estado (gestão baseada em resultados), a sustentabilidade fiscal, a partir do ajuste fiscal e diminuição dos gastos e a reforma da seguridade e previdência social (CONTRATO DE EMPRÉSTIMO, 2008). No entanto, vale ressaltar que as exigências do Banco Mundial encontram-se alinhadas com o programa de governo, como pode ser

<sup>95</sup> Emenda à Constituição Estadual do RS, altera o disposto nos artigos 33 e 53.

observado no documento elaborado pelo governo estadual e apresentado ao Banco Mundial nas negociações do empréstimo<sup>96</sup>.

Segundo Gonçalves (2009) a estratégia de atuação do Banco Mundial no Brasil atualmente é favorecer empréstimos aos Estados e municípios como forma de interiorizar a disseminação de suas idéias de gestão, de ajuste no papel do Estado e de liberalização da economia. Segundo analisa o autor, o BM está mudando a tática da “guerra de movimentos” para a da “guerra de posições” (p. 12), ou seja, ocupando posições estratégicas para disseminação de sua política, preocupando-se mais em “como fazer” do que “o que” fazer (GONÇALVES, 2009, p. 12). Tendo em vista que o Governo Federal, assim como vários Estados e Municípios já desenvolvem políticas liberais, o Banco Mundial concentra-se em “aumentar a velocidade e a eficácia de implementação deste modelo no Brasil” (GONÇALVES, 2009, p. 12).

Esta análise ratifica o fato de que o governo do RS apenas obteve apoio do BM para a implementação de seu planejamento para a gestão dos serviços do Estado. Em termos coloquiais, o BM deu uma “forcinha” para as ações do governo Yeda, empregando legitimidade, valoração e financiamento para suas iniciativas, traduzindo-as através de metas a fim de garantir que o programa do governo seja posto em ação.

Para o desenvolvimento das ações de modernização da gestão o governo contou com a assessoria do PGQP. Segundo a declaração do Coordenador Executivo do PGQP, Luiz Pierry,

O governo atual assumiu [a modernização da gestão pública] com a proposta de um *novo jeito de governar* e encontrou na participação e parceria com o PGQP a possibilidade de uma contribuição efetiva para ajudar a realizar muitos dos seus objetivos. Quem fez o *déficit zero* acontecer foram os servidores públicos, que acreditaram que a nova orientação era para valer e apostaram na oportunidade de fazer mudanças. Nós, do PGQP, podemos dizer que fomos o veículo para construir a caminhada. Trabalhamos juntos em frentes de aumento de arrecadação, diminuição de despesas, reestruturação de processos em vários órgãos, na *montagem dos programas estruturantes* e na construção de um portal de gestão, que ao nosso ver é um instrumento fundamental para agilizar a gestão e seus resultados, bem como importante instrumento de controle social e transparência na gestão da coisa pública. Com o *conhecimento, as técnicas e ferramentas*, fomos úteis no processo de facilitação na busca de realizar este objetivo (Entrevista a Capital Gaúcha, disponível em: <<http://www.capitalgaucha.com.br/>>) [grifos nossos]

---

<sup>96</sup> Documento: International Bank For Reconstruction and Development Program Document for a Proposed Development Policy Loan in the Amount of Us\$1.1 Billion to the State of Rio Grande do Sul with the Guarantee of the Federative Republic of Brazil in Support of Rio Grande Do Sul - Fiscal Sustainability for Growth Program. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/15/000333037\\_20080715014726/Rendered/PDF/428620PGD0P1061e0only10R20081015911.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/15/000333037_20080715014726/Rendered/PDF/428620PGD0P1061e0only10R20081015911.pdf)>

Os Programas Estruturantes, que foram construídos com o auxílio do PGQP e em consonância com as propostas da Agenda 2020 e as exigências do BM através do contrato de empréstimo, constituem o núcleo das ações do Estado e integram as 5 Frentes de Trabalho do governo em parceria com o PGQP. Estes Programas se dividem em três eixos:

Quadro 2 – Programas Estruturantes

Áreas	Desenvolvimento econômico sustentável	Finanças e Gestão Pública	Desenvolvimento Social
Programas Estruturantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Terra Grande do Sul</i> – nosso campo mais moderno e produtivo</li> <li>• <i>Mais Trabalho, mais futuro</i> – o governo gaúcho atraindo investimento para gerar mais empregos</li> <li>• <i>Irrigação é a solução</i> – enfrentando a seca para o campo produzir mais</li> <li>• <i>Duplica RS</i> - transporte e infra-estrutura para o Rio Grande crescer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Governo de Resultados</i> – colocando a casa em ordem para gerar resultados</li> <li>• <i>Ajuste Fiscal</i> – equilibrando as contas públicas para investir no Rio Grande</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Saúde Perto de Você</i> – prevenção e cuidado com a saúde de todos</li> <li>• <i>Saneamento em Ação</i> – para o Rio Grande crescer, saneamento é básico</li> <li>• <i>Nossas Cidades</i> – o governo gaúcho trabalhando no seu município</li> <li>• <i>Emancipar: todo mundo é cidadão</i> – o governo gaúcho cuidando de quem mais precisa</li> <li>• <i>Cidadão Seguro</i> – o governo gaúcho cuidando da segurança de seu povo</li> <li>• <i>Boa Escola para Todos</i> – educação para o desenvolvimento das pessoas e do Rio Grande</li> </ul>

Fonte: Quadro construído pela pesquisadora com base em informações do Site: [www.estruturantes.rs.gov.br](http://www.estruturantes.rs.gov.br)

Em consonância com os princípios do gerencialismo difundidos pelo PGQP e INDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial), os Programas Estruturantes se desenvolvem sob a ótica do “gerenciamento intensivo”, que “tem por objetivo a implementação de uma nova postura de gestão, focada em resultados, contribuindo assim para a melhoria dos níveis de eficácia, eficiência e efetividade da ação pública, que são objetivos desejados pelos cidadãos” (PROGRAMAS ESTRUTURANTES, 2009). A metodologia de gerenciamento intensivo de projetos, desenvolvida por consultoria externa (INDG) e já aplicada com êxito em outros Estados e na iniciativa privada, se dá através da definição clara das responsabilidades – a “fulanização” – no desenvolvimento dos programas. Para isso, os Programas Estruturantes se dividem em Projetos, e os Projetos, por sua vez, se dividem em Ações e a cada uma destas etapas dos Programas Estruturantes há uma pessoa responsável. Esta divisão e responsabilização pelas etapas do Programa se justifica, segundo a proposta do governo, em função de que na ausência dessa definição “as iniciativas de modernização da gestão pública, por mais bem intencionadas que sejam, tendem a cair no vazio, quando se atribui o gerenciamento da execução, por exemplo, de uma determinada etapa para a “Secretaria de

Saúde”, ao invés de se apontar claramente *quem é o responsável*” (PROGRAMAS ESTRUTURANTES, 2009).

A definição dos responsáveis de cada etapa dos Programas Estruturantes é importante para o controle dos resultados através da “Contratualização” e a “Gestão de Resultados” que são considerados fatores críticos para seu sucesso. Cada Programa Estruturante possui um Termo de Compromisso de Resultados (TCR)<sup>97</sup> firmado entre a Governadora Yeda Crusius e o Secretário Responsável, o Coordenador Executivo e os Gerentes dos Projetos que compõem o Programa, além das Secretarias de Estado intervenientes e parceiras no desenvolvimento do Programa. Este Termo visa assegurar que as metas estabelecidas sejam cumpridas e que os resultados sejam divulgados periodicamente com vistas à monitoração do desenvolvimento dos Programas. O Termo ressalta que a defasagem em até 30% no cumprimento das metas de um projeto implica na justificação deste resultado para fins de liberação (ou de não liberação) orçamentário-financeira.

Além dos Programas Estruturantes, compõem as Frentes de Trabalho do Governo do Estado em parceria com o PGQP: o Gerenciamento Matricial da Receita (GMR) – ferramenta de controle e fiscalização da arrecadação de impostos; o Gerenciamento Matricial da Despesa (GMD) – ferramenta de controle gerencial para o acompanhamento das despesas do Governo que auxilia na obtenção da economia de recursos; a Racionalização das Estruturas Administrativas – otimizar alguns dos principais procedimentos adotados pelo Governo do Estado, como, por exemplo, o processo de compra de medicamentos, permitindo gerar grande economia de recursos públicos; e a Modernização da Gestão das Secretarias de Governo<sup>98</sup> – implementação de ferramentas de planejamento estratégico e gerenciamento de resultados nas secretarias de governo, dando unidade às ações de modernização da gestão pública estadual.

Esta última frente de trabalho tem implicações no funcionamento da Secretaria Estadual de Educação, a qual, segundo a Ex-Secretária Mariza Abreu, tem passado por uma reestruturação organizacional de seus processos, “o que significa informatização dos processos internos da Secretaria, mudança no organograma da Secretaria de Educação, diminuição do tempo, das pessoas e dos procedimentos das atividades meio para aumentar o tempo e as pessoas nas atividades fim” (ABREU, 2009)<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> O TCR de cada Programa Estruturante está disponível na página de apresentação dos Programas, no site <[www.estruturantes.rs.gov.br](http://www.estruturantes.rs.gov.br)>.

<sup>98</sup> Esta frente de trabalho contou com a consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

<sup>99</sup> Segundo Notícia publicada no site da SEE, a Secretária Mariza Abreu e Diretores dos Departamentos da SEE reuniram-se com representante do PGQP e INDG, para debater a proposta, apresentada por estas instituições consultoras, para reestruturação do sistema de gestão dos recursos financeiros da SEE. “A proposta do INDG

A fim de assegurar o desenvolvimento destas “práticas modernas de gestão” o governo do Estado implantou a Escola de Governo (Decreto Nº 45.400/2007) que se desenvolve no âmbito da Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH). O objetivo da Escola de governo é disseminar uma cultura gerencial moderna nos quadros de pessoal do setor público gaúcho, visando preparar os servidores para o novo modelo de gestão com foco em resultados em implementação no Governo do Estado do Rio Grande do Sul (FDRH, 2008).

O que relatamos até agora sobre as medidas de gestão adotadas pelo governo Yeda Crusius pode ser visualizado na figura abaixo:

Figura 1 – Modelo de Gestão Governo Yeda Crusius (2007-2010)



Fonte: <<http://www.estruturantes.rs.gov.br/>>

Frente a este panorama da gestão do Governo Yeda Crusius, pode-se afirmar que a contribuição do povo gaúcho foi substituída pela participação de especialistas/consultores na definição das prioridades e nas ações do governo. Fica claro a adoção dos procedimentos e

está em sintonia com as idéias de aperfeiçoamento da gestão pública promovidas pela governadora Yeda Crusius”, ressaltou o superintendente do PGQP, Luiz Ildebrando Pierry. (Site SEE, Publicação: 30/05/2007).

técnicas da Gestão Gerencial impulsionados pela assessoria do PGQP que disseminam a cultura gerencial na gestão do Estado.

Conforme advoga Giddens (2001), para “conservar ou recuperar sua legitimidade”, os Estado tem de “elevar sua eficiência administrativa” (p. 84), e para tanto passa a se orientar pelos critérios de eficiência espelhados no setor privado. Situado em um histórico de mais de 37 anos de crise fiscal, o Estado do RS, segundo os dados do governo Yeda, recuperou sua capacidade de investimento a partir do alcance do “déficit zero<sup>100</sup>”, através da adoção das “práticas modernas de gestão”. No entanto, este movimento de recuperação da “capacidade” do Estado vem utilizando como mecanismos a diminuição dos gastos na área social, evidenciando que a lógica adotada atende às recomendações do neoliberalismo de Terceira Via.

Isto pode ser confirmado pelos índices de investimento do Estado na área da saúde e da educação, conforme dados do Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). Segundo o MEC, o Estado do RS foi o que menos investiu em educação. Em 2008 apenas 18,44%, enquanto o mínimo previsto pela Constituição Federal para os Estados é de 25% e a Constituição Estadual prevê 35%. Embora a SEE questione os dados do MEC, afirmando que o cálculo do Ministério da Educação não leva em conta as despesas com os professores aposentados, informou na época que o investimento foi de 25,47%, o que continua abaixo do percentual estabelecido pela Constituição Estadual<sup>101</sup>. Na área da saúde, novamente o RS amarga o último lugar no ranking: enquanto a Constituição Federal prevê o mínimo de 12%, o Estado investiu 3,7% em 2007 conforme dados divulgados pelo MS. Para compensar essa carência de recursos (ou para diminuir os recursos), o governo aderiu, no campo educacional, a parcerias com a iniciativa privada, como veremos posteriormente.

A seguir, analisaremos as implicações das “práticas modernas de gestão” no campo da educação estadual gaúcha.

### 3.2.2 Buscando os fundamentos das ações da Secretaria de Educação (gestão 2007-2010) para a gestão da educação pública estadual do RS

Como bem sinaliza Ciavatta (2002), as políticas educacionais são resultado das diferentes conjunturas históricas e para entendê-las devemos captar os movimentos da

---

<sup>100</sup> O clímax das práticas de modernização da gestão do Governo Yeda Crusius foi o alcance do “déficit zero” anunciado no final do ano de 2008.

<sup>101</sup> Informações divulgadas no Jornal ZERO HORA, no dia 01 jul. 2009.

sociedade e as vozes que se fizeram ouvir. Ao lançarmos um olhar sobre esta realidade corremos o risco de simplificar a riqueza das relações/movimentos que edificam os processos sociais, mas isso não inibe esta tarefa que embora sempre incompleta, porque um olhar não capta tudo e todos ao mesmo tempo, proporciona a construção de sentidos que permitem uma determinada compreensão dos fatos.

As ações realizadas e preconizadas pelo atual governo no campo educacional dão-se em um contexto que tem como principal guia o projeto de modernização da gestão pública frente a crise fiscal vivenciada pelo Estado, como vimos no tópico anterior. A educação entra na esteira desse projeto e sofre implicações principalmente em sua forma de gestão. Conforme explicita a Secretária de Educação Mariza Abreu, “qualidade da gestão escolar pode contribuir com a resolução da crise fiscal gaúcha” (site SEE, Publicação: 10/09/2007).

Tendo em vista que a qualidade da gestão escolar representa, nesse contexto, “fazer mais com menos”, uma das primeiras ações da SEE foi adotar medidas de redução de custos, como por exemplo: redução de 30% nas verbas de autonomia escolar, por um período de 3 meses, como decorrência da estratégia de gestão do governo para reduzir o déficit do Estado; a enturmação: fusão de turmas pequenas com vistas a suprir a falta de professores nas escolas da rede; diminuição do número de professores concursados, através da não reposição das aposentadorias ou exonerações.

Estas medidas foram fortemente combatidas pelo CPERS, denunciando em seu jornal Sineta e informativos os efeitos de tais ações, a partir das seguintes manchetes: “Choque de Gestão - Novo Governo com Velhas Práticas” (SINETA, jan. fev. 2007); “A Educação Pública corre perigo no RS” (SINETA, fev. 2007); “Governo Yeda/Feijó – O novo Jeito de Sucatear” (SINETA, mar./abr. 2007); “O Novo Jeito de Governar provoca caos na educação” (INFORMATIVO CPERS, mar. 2007); “Governo Yeda comete atentado contra a educação pública no RS” (SINETA, ago. 2007); “Enturmação: um novo sinônimo para destruição!” (SINETA, ago./set. 2007), apenas para citar algumas.

Estas manchetes fazem referência aos efeitos que estas medidas trouxeram para o cotidiano das escolas. Segundo os informativos, em virtude da falta de professores e funcionários, setores como orientação pedagógica, bibliotecas e salas de informática foram fechadas no início de 2007, pois os professores que atuavam nestes setores foram encaminhados para as escolas que estavam com falta de profissionais. Ao mesmo tempo em que esta medida fora anunciada como “um novo padrão de gestão de recursos humanos”, com vistas “à melhoria dos desempenhos de aprendizagem nas escolas gaúchas”, contraditoriamente, comprometem a qualidade do ensino, tendo em vista a importância destes

setores, especialmente das bibliotecas e laboratórios de informática, para o processo educativo.

Esta mesma contradição pode ser visualizada na medida de enturmação. Enquanto diferentes pesquisas educacionais apontam para a importância do acompanhamento individual do aluno pelo professor em seu processo de aprendizagem, o aumento do número de alunos por turma dificulta esta prática.

A medida da enturmação provocou a reação também da Faculdade de Educação da UFRGS. Os professores de cursos de licenciaturas e Pós-Graduação em Educação publicaram um Manifesto demonstrando preocupação com as consequências desta medida da SEE para a educação de qualidade no Estado. Abaixo, um trecho do Manifesto:

(...) Nossa ocupação, enquanto professoras/es, está direcionada à formação de nossos alunos e alunas, e tem privilegiado as temáticas do desenvolvimento da inteligência, do “saber pensar”, da construção da linguagem, do processo de socialização, da inclusão social, digital, e das pessoas com necessidades especiais, das diferenças de gênero, cultura, raça, etnia, dos processos de subjetivação, dos ritmos de aprendizagem, das técnicas de ensino, entre outras.

Sabemos que as escolas públicas deste Estado acolhem crianças, adolescentes e adultos, na sua maioria, das camadas populares que têm nessas escolas, talvez a única oportunidade de acesso à escolarização. Esses alunos e alunas, em geral moradores de bairros periféricos, têm pouco ou quase nenhum acesso ao manuseio de livros, jornais, computadores e outros recursos pedagógicos. Assim, uma de nossas preocupações é com a oferta de uma escolarização de qualidade para essas crianças, que poderá ficar prejudicada com a estratégia da “enturmação”. Nesse sentido, perguntamos: como acompanhar individualmente os alunos com dificuldades de aprendizagem ou mesmo dar uma orientação pedagógica efetiva a pequenos grupos? Ou ainda: não seria um retrocesso quando os professores, pais e comunidades rurais, em todo o país, começam a deixar para trás a antiga escola “multisseriada”, que as escolas rurais e urbanas, em nosso Estado, venham a adotar tal estratégia, a da “enturmação”? (...)

A estratégia do Estado do Rio Grande do Sul, fundamentada apenas em uma justificativa econômica, acaba por anular os nossos esforços, enquanto educadoras/es, de oferecer uma formação integral aos nossos educandas/os, esperando que as/os mesmas/os, em seu futuro trabalho, mantenham esse princípio orientador. Tememos pelos resultados do que, em curto prazo, poderá significar um retrocesso nas conquistas históricas da educação pública gaúcha. Por isso, e dentro dos princípios democráticos que sustentam a formação oferecida nesta Faculdade de Educação, expressamos nossa expectativa de que, com esse Manifesto, possamos estar contribuindo para repensar as estratégias adotadas para a formulação da política educacional para todos os gaúchos e gaúchas (SINETA, ago./set. 2007, p. 01)

De outro lado, “coincidentemente”, o site da SEE, no período em que tomava vulto na rede estadual o processo de enturmação e ao mesmo tempo em que afloravam os posicionamentos contrários dos docentes em relação à medida, recomendava, na seção

Artigos, a leitura de um texto, publicado pela revista VEJA<sup>102</sup>, de autoria do economista Gustavo Ioschpe, o qual já escreveu textos com elogios rasgados à Secretária Mariza Abreu. Sob o título “Educação de quem? Para quem?” o texto utiliza-se do argumento de que defender o professor não é a mesma coisa que defender o aluno. A idéia de que professores mais bem pagos, salas de aula com menor número de alunos e recursos materiais para o desenvolvimento das aulas garantem uma melhor aprendizagem por parte dos alunos, segundo o texto, não se materializa na prática, pois quando se analisa o desempenho de alunos em testes e se conferem as características das suas escolas e professores, “descobre-se que o número de alunos em sala de aula não tem impacto significativo sobre o aprendizado, nem o salário dos professores, nem a presença de infra-estrutura rebuscada nas escolas” (IOSCHPE, 2008, p. 32-33). Única e exclusivamente é de responsabilidade do professor, da qualidade de suas aulas, a garantia de bom desempenho dos alunos, segundo o artigo.

Esse fato evidencia não apenas a concepção deste veículo de informação, a Revista Veja, mas a concepção da SEE frente à medida de enturmação e do processo educativo como um todo. Uma concepção meritocrática da educação, que responsabiliza os indivíduos, em especial, os professores por todos os resultados educacionais, principalmente os resultados ruins e retira o Estado do dever de garantir os insumos necessários ao desenvolvimento de uma educação de qualidade.

A medida da enturmação reduziu um número de 1590 turmas, representando um universo de 3% das turmas das escolas estaduais e 26% das escolas que tiveram redução de turmas (Site SEE, Publicação: 22/08/2007). No início de 2008, o jornal Zero Hora noticiou a confirmação da SEE sobre o fechamento de 105 escolas, tendo sido resultado, segundo a SEE, da diminuição do número de matrículas e do processo de organização das turmas (ZERO HORA, 2008).

Sobre a falta de professores apontada pelo CPERS, a Secretária Mariza Abreu apresentou, em reunião com empresários gaúchos, na sede da FEDERASUL em Porto Alegre – RS, uma tabela com a relação do quadro do magistério de acordo com os governos do período. Vale ressaltar que, ao anunciar a apresentação deste quadro, a Secretária ressaltou aos empresários: “acho que os senhores vão gostar deste gráfico, do número de professores em atividade na rede de ensino”, antevendo o fato de a medida estar em concordância com os interesses dos empresários. Abaixo, os dados apresentados:

---

<sup>102</sup> A revista Veja desempenha um papel importante de disseminação da ideologia neoliberal no país, apoiando explicitamente os governos neoliberais, desde o governo Collor. Na visão de Gramsci (1978), a Revista Veja também pode ser considerada um partido, visto que possui uma base social definida, o empresariado, e busca conduzir moral e politicamente a sociedade, através da visão de mundo difundida pela sua publicação semanal.

Tabela 1 – Evolução do número de professores (1994 a 2009)

<b>Governo</b>	<b>Mês/Ano</b>	<b>Nº de professores</b>
Collares	dez 1994	92.399
Britto	dez 1998	83.697
Olívio	dez 2002	91.877
Rigotto	dez 2006	88.890
Yeda	dez 2008	80.921
Yeda	fev 2009	80.825

Fonte: SEE, 2009c.

Tabela 2 – Diferença do número de professores entre diferentes governos (1994-2009)

<b>Governo</b>	<b>Períodos</b>	<b>Diferença</b>
Britto	1994 – 1998	- 8.702
Olívio	1998 – 2002	+8.180
Rigotto	2002 – 2006	- 2.987
Yeda	2006 – 2008	-7.921
Yeda	2002 – 2008	-10.956
Yeda	2002 – 2009	-11.052

Fonte: SEE, 2009c.

Enquanto, de um lado, a SEE comemora a diminuição do número de professores da rede, alegando que conseguiu atingir esse número “não repondo aposentados e não contratando tudo o que a legislação permite” (ABREU, 2009) de outro os professores sofrem as conseqüências desta “conquista”. Em carta publicada em *blog*, uma professora da rede estadual denuncia os problemas advindos da falta de professores nas escolas. Segundo esta professora, em razão da falta de professores seu pedido de licença para qualificação profissional (LQP) não é aceito, o argumento da SEE é de que “*não vão te liberar porque não tem professor para colocar nas escolas*” (ANTONIOLI, 2010) [grifos da autora]. Ainda segundo este relato:

*Se tu fores a três escolas aleatórias e perguntares quantos professores são nomeados e quantos são contratados, vais ouvir como resposta, pelo menos, 50%/50%. (...) O contrato é um problema sério, porque é um dispositivo que serve*

*para recrutar professores para resolver emergências, ou seja, cobrir licenças — aquelas que eu disse que não estão concedendo (ANTONIOLI, 2010)<sup>103</sup>.*

Nesse fato, evidencia-se novamente o critério do custo como preponderante na decisão da SEE. Apesar do Decreto que veta a realização de cursos (especialização, mestrado e doutorado) com ônus para o Estado, como é o caso da LQP, o § 2º do artigo que impõe o veto, aponta a exceção:

§ 2º O afastamento de servidores e agentes públicos, previstos no caput, custeados com recursos de fundos estaduais ou federais, fica condicionado a prévia autorização do Governador do Estado, desde que haja a correlação do conteúdo programático do respectivo curso com as atribuições do cargo titulado pelo servidor e justificativa do órgão ou da entidade interessada (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2007)

Esta situação reforça a contradição entre o intuito de melhoria da qualidade da educação gaúcha e os efeitos que o ajuste fiscal impõe. A licença qualificação existe para qualificar o quadro do funcionalismo público, como o magistério e, com isso, obter ganhos para o ensino público. No entanto, a meta de aumento da eficácia da gestão pública, como demanda o “novo jeito de governar” e apóia (ou determina?) a Agenda 2020, através da meta de “aumento da eficácia do gasto por aluno (relação gasto x IDEB) na educação gaúcha” (AGENDA 2020, 2009), substituem os cursos acadêmicos de qualificação por formações rápidas, menos dispendiosas, que tratam diretamente das competências e habilidades a serem desenvolvidas pelos alunos, de acordo com a matriz das avaliações externas (como poderá ser visualizado adiante nos objetivos do “Projeto Professor Nota 10”), as quais podem ser desenvolvidas com o financiamento da iniciativa privada (como veremos nos projetos das parcerias público-privadas analisados adiante).

A divergência do CPERS em relação à política proposta pela SEE, acirrou ainda mais com o anúncio das medidas previstas para a educação a partir do “Programa Estruturante Boa Escola para Todos”, chegando a culminar com o afastamento da Secretária Mariza Abreu<sup>104</sup>,

<sup>103</sup> Ao tomar conhecimento sobre este relato, a SEE rebateu as informações, informando que prefere professor em sala de aula a aluno sem aula e afirmou que há 17 mil cadastros para professor temporário à disposição. Pode-se verificar que estas duas afirmações são contraditórias, pois se há professor para ser contrato e cobrir a licença da professora, os alunos não ficarão sem aula. Não satisfeita com a resposta da SEE, a professora Nina solicitou novamente a Licença para Qualificação Profissional e então informaram que desde 2007 há um Decreto (Decreto Nº 44 861, de 04 de janeiro de 2007) que proíbe o afastamento de servidores públicos da Administração Direta e Indireta de realizar cursos de Pós-Graduação com ônus para o Estado, como é o caso da solicitação da professora Nina (estas informações foram publicadas no blog da professora Nina: <http://algumolhar.wordpress.com/>, publicadas no dia 4 de março de 2010).

<sup>104</sup> Em virtude de o Projeto Professor Nota 10 e as parcerias público-privadas na educação terem sido construídos durante a gestão da Secretária Mariza Abreu, utilizaremos a denominação Secretária de Educação, restringido a denominação ex-Secretária quando estiver em relação ao atual Secretário de Educação.

em setembro de 2009, sendo substituída pelo Professor Ervino Deon, que já fazia parte do quadro da SEE<sup>105</sup>. Anunciado desde o Plano de Governo (2006), sob a faceta de “modernização da gestão educacional” a política educacional de maior impacto foi a proposta de reforma na legislação educacional, incluindo a mudança no Plano de Carreira do Magistério e alterações na Lei de Gestão Democrática, que fazem parte das ações de um dos projetos do Programa Estruturante, o Projeto “Professor Nota 10 – Valorização do Magistério”.

Desde o início do governo, as ações desenvolvidas pela Secretaria Estadual da Educação foram marcadas pela apresentação de um planejamento construído em gabinetes sem a participação do magistério e da sociedade como um todo, como foi o caso do Programa Estruturante Boa Escola para Todos. Este Programa foi ressaltado pela Secretária Mariza Abreu como uma política que abarca “ações que vão mudar a fisionomia, mudar a forma de oferta da educação e que vão, na nossa expectativa, dar um salto de qualidade na oferta da educação” (ABREU, 2009).

Elaborado a partir da consultoria com o PGQP e INDG, o Programa Estruturante da educação reúne ações que já vinham sendo desenvolvidas pela SEE desde o início do governo, como a avaliação externa da educação gaúcha, e o projeto-piloto de Alfabetização<sup>106</sup>, em parceria com entidades privadas. Em outras palavras, o Programa surgiu para dar um “slogan” às ações da SEE e adequar sua gestão ao padrão de gestão do governo, especialmente quanto à metodologia do gerenciamento intensivo<sup>107</sup>, que vimos anteriormente. Para melhor visualizar, o Programa Estruturante Boa Escola para Todos assim se apresenta:

---

<sup>105</sup> Este fato não muda o foco das políticas educacionais da SEE, pois o novo Secretário, ao assumir, comprometeu-se em dar continuidade às ações em desenvolvimento e previstas pela SEE.

<sup>106</sup> Este projeto vem se desenvolvendo desde 2007, inicialmente como uma experiência piloto e depois se disseminou em todas as turmas de alfabetização da rede estadual. Três empresas trabalham diretamente com as escolas a partir de seus métodos ou programas de alfabetização, são elas: Instituto Airton Senna, Instituto Alfa e Beto e o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação – GEEMPA. O projeto piloto em 2007 contou com o financiamento de seus custos pelas seguintes empresas privadas: REFAP, GERDAU, ARACRUZ, COPESUL e MARCOPOLO (SEE, 2009c).

<sup>107</sup> O Programa Estruturante, assim como todos os demais Programas do governo, se orienta pela metodologia do gerenciamento intensivo, em que há um responsável pelo Programa, um gerente para cada projeto, que possuem objetivos e metas de acordo com seu propósito, e um Termo de Compromisso de Resultados, que sujeita os projetos à perda do financiamento caso não atinjam às metas estabelecidas.

Quadro 3 – Programa Estruturante Boa Escola para Todos – Educação para o desenvolvimento das pessoas do Rio Grande

Programa Estruturante Boa Escola para Todos <sup>108</sup> Secretário Responsável: Mariza Abreu (jan. 2007 a set. 2009) Ervino Deon (set. 2009 – atual)		
PROJETO/GERENTE	AÇÕES	METAS ATÉ 2010/VALOR INVESTIDO
Centros de Referência na Educação Profissional Gerente: Vulmar Leite	Transformação de nove escolas públicas estaduais de educação profissional em centros de referência nas áreas de saúde, indústria, química, informática, meio ambiente, gestão, telecomunicações, turismo e hospitalidade e agropecuária.	- Número de Centros de Referência Implantados: 9 R\$ 11,8 milhões
Escola Legal - Manutenção e Ampliação de Espaços Escolares Gerente: Antonio Valcir Capa	Manutenção, construção, adequação ou ampliação de escolas públicas estaduais.	- Número de Obras Realizadas: 1.500 R\$ 194,2 milhões
Professor Nota 10 - Valorização do Magistério Gerente: Sonia Maria Nogueira Balzano	Prevê ações de formação continuada dos professores, várias em execução, e a implantação de nova legislação para o sistema educacional gaúcho.	- Número de Professores Capacitados: 30.000 - Novo modelo de concurso para o magistério elaborado - Novo modelo de avaliação de desempenho dos professores no estágio probatório elaborado - Novo modelo de carreira do magistério implantado - Nova legislação para gestão educacional implantada R\$ 77,7 milhões
SAERS - Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul Gerente: Alexandre Rodrigues Soares	O SAERS tem duas ações já em andamento: a avaliação externa do rendimento escolar dos alunos no ensino fundamental e médio, em termos de domínio de habilidades e competências cognitivas básicas, e o Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com 6 e 7 Anos, voltado para a construção da matriz de habilidades e competências cognitivas em alfabetização e matemática para o 1º e 2º anos do ensino fundamental de 9 anos.	- Percentual de Turmas Avaliadas: mínimo 90% R\$ 17,3 milhões
Sala de Aula Digital - Tecnologia da Informação nas Escolas Estaduais Gerente: Francisco Elifaete Xavier	Implantar em mais mil escolas estaduais a Tecnologia da Informação como recurso pedagógico.	- Número de salas de aula digitais Implantadas: <b>1.000</b> R\$ 28,8 milhões

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora a partir de informações do site: <[www.estruturantes.rs.gov.br](http://www.estruturantes.rs.gov.br)>

<sup>108</sup> Os projetos que compõe o Programa Estruturante tiveram mudança de gerentes no decorrer de seu desenvolvimento. Ressalta-se que os dados aqui apresentados foram atualizados em janeiro de 2010, no site dos Programas estruturantes ([www.estruturantes.rs.gov.br](http://www.estruturantes.rs.gov.br)).

De acordo com o próprio site do Programa ([www.estruturantes.rs.gov.br](http://www.estruturantes.rs.gov.br)), estas ações estão identificadas com o Movimento Todos pela Educação, criado em 2006, que tem como vanguarda empresários brasileiros<sup>109</sup>, assim como as metas para a educação da Agenda 2020. Além disso, como se referiu publicamente a Secretária Mariza Abreu: “Tudo isso [referindo-se em especial às ações do Projeto Professor Nota 10] é contrapartida do empréstimo do Banco Mundial” (ABREU, 2009).

A identificação da política educacional da SEE com a Agenda 2020 reflete os constantes diálogos entre as duas entidades. O Fórum Temático da Educação mantido pela Agenda 2020 para discussão das metas para a educação, conta sempre com a participação de integrantes da SEE em suas reuniões. Ademais, a ex-Secretaria Mariza Abreu e o atual Secretário Ervino Deon intitulam-se voluntários da Agenda.

O diálogo da SEE com o empresariado gaúcho é mantido, além da relação com a Agenda 2020, através dos eventos promovidos por entidades representativas, como o Evento Tá Na Mesa promovido pela FEDERASUL, no qual a Secretária Mariza Abreu, assim como diversos membros do governo, esteve conversando com os empresários sobre as propostas para a educação gaúcha<sup>110</sup>. Esta prática de diálogo sobre as políticas pensadas pela SEE, não é evidenciado com o restante da sociedade gaúcha, tendo em vista que a única reunião que permitiu a participação da sociedade foi a de apresentação do Programa Estruturante Boa Escola para Todos, em novembro de 2008. Os demais chamamentos restringiam-se apenas ao Diretor escolar.

Outra base de relações da SEE na construção das políticas educacionais é o Comitê gaúcho do Todos pela Educação, o qual, segundo Mariza Abreu, conta com a participação do Ex-Ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso e atual Ministro da Educação de São Paulo, Paulo Renato de Souza (ex-Consultor do Banco Mundial). O Comitê reúne-se a cada dois meses para discutir a situação do Estado e encontrar soluções (ABREU, 2009).

---

<sup>109</sup> Segundo o Site do Movimento (<http://www.todospelaeducacao.org.br>), os dirigentes são: **Presidente:** Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau); **Conselho de Governança:** Ana Maria Diniz (Instituto Pão de Açúcar), Antonio Matias (Fundação Itaú Social), Beatriz Bier Johannpeter (Instituto Gerdau), Daniel Feffer (Instituto Ecofuturo), Danilo Miranda (SESC- SP), Denise Aguiar (Fundação Bradesco), Fábio Barbosa (Banco Real), Gustavo Ioschpe (Colunista da Revista Veja), José Paulo Soares Martins (Instituto Gerdau), José Roberto Marinho (Fundação Roberto Marinho), Luis Norberto Pascoal (Fundação Educar), Milú Villela (Instituto Faça Parte), Ricardo Young (Instituto Ethos), Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna) e Wanda Engel Aduan (Instituto Unibanco).

<sup>110</sup> Palestras proferidas pela Secretária Mariza Abreu na FEDERASUL: Desafios da Gestão Educacional no RS (outubro de 2007) e Gestão da Educação no RS: desafios e reformas (abril de 2009). Nesta última palestra a pesquisadora esteve presente e teve a autorização da organização do evento (após consulta à Secretária Mariza Abreu) para gravar o áudio da palestra, o qual foi transcrito e está sendo utilizado neste trabalho sob a referência de Abreu, 2009.

Estes fatos apontam que o projeto educacional da SEE encontra-se claramente identificado com o projeto educacional do empresariado, o qual apóia (e reivindica) o ajuste fiscal do Estado e, conseqüentemente, a eficiência dos gastos públicos com a educação através da adoção de “práticas modernas de gestão”, introduzindo os mecanismos de gestão da esfera privada na escola pública.

Tendo em vista que as ações de maior impacto na gestão da educação fazem parte do Projeto “Professor Nota 10 – Valorização do Magistério”, iremos centrar a análise na correlação de forças produzida em relação às ações deste projeto.

Assim como os demais projetos que compõem o Programa Estruturante, seus objetivos encontram-se em consonância com as metas do Projeto “Educação Básica de Qualidade” elaborado pela Agenda 2020. Para melhor situar os objetivos do Projeto Professor Nota 10, apresentamos a seguir um quadro comparativo com alguns dos objetivos do Projeto Educacional da Agenda 2020.

Quadro 4 – Projeto Professor Nota 10 *versus* metas da Agenda 2020 para a Educação

<b>Projeto Professor Nota 10 – SEE</b>	<b>Projeto Educação Básica de Qualidade Agenda 2020</b>
Oferecer formação continuada aos professores vinculada ao trabalho em sala de aula e ao aumento dos níveis de aprendizagem;	Melhoria contínua dos níveis de aprendizagem dos alunos em função da participação dos professores em atividades de formação continuada.
Aperfeiçoar o concurso público e contratação temporária, de forma a agilizar o provimento de pessoal das escolas e a melhorar a qualidade dos professores admitidos;	Qualificação de 100% dos processos de seleção, com avaliação dos conteúdos do componente curricular de futura atuação do professor e foco no desenvolvimento de competências e habilidades cognitivas pelos alunos.
Articular a progressão na carreira do magistério com a melhoria da qualidade do ensino;	Remuneração de 100% dos professores com parte determinada em função dos resultados educacionais.
Fortalecer a autonomia da escola articulada com a prestação de contas dos resultados educacionais.	

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora com base em informações dos sites: [www.estruturantes.rs.gov.br](http://www.estruturantes.rs.gov.br) e [www.agenda2020.org.br](http://www.agenda2020.org.br)

Estes objetivos, como vimos no quadro anterior, tem como meta traduzir-se em princípios para a nova legislação educacional para o Magistério e para a Gestão Escolar. O principal princípio a ser incorporado no sistema de ensino diz respeito à meritocracia, ou seja, o pagamento dos professores com base nos resultados de aprendizagens dos alunos, aderindo assim ao critério de modernização da gestão dos serviços públicos exigido (gestão baseada em resultados) pelo BM como contrapartida ao empréstimo.

Tendo em vista a contrariedade do CPERS a esta medida, inúmeras mobilizações, paralisações e greves da categoria, que começaram ainda no ano de 2007, culminando com a primeira greve como início em 14 de novembro de 2008 e término em 28 de novembro. A posição do CPERS em relação à meritocracia é de que esta “é uma prática economicista, em que poucos recebem o bônus, enquanto os salários continuam arrochados.” (INFORMATIVO CPERS, 2008, p. 03).

Às pressões do magistério, através de greves e paralisações, o governo respondeu com o Decreto nº 45.959, que determina que: “Art. 1º Fica vedado o registro de efetividade no sistema de Recursos Humanos do Estado – RHE, correspondente aos dias não trabalhados em virtude de greve ou paralisação no serviço público estadual”. Essa medida provocou, apesar da resistência e continuidade de alguns, um desmonte na mobilização da categoria, visto que os trabalhadores em educação dependem de seus salários para sustento da família, não sendo possível abrir mão de seus proventos. Esta ação do governo evidencia a repressão ao sindicalismo, o qual, segundo a visão neoliberal, como vimos no capítulo anterior, representa um perigo para as bases de acumulação capitalista, tendo em vista suas pressões em prol de políticas sociais e direitos trabalhistas.

Ao invés de um diálogo aberto com a sociedade a SEE priorizou ações de convencimento dos benefícios de suas propostas para a educação. Entre as ações está um seminário de socialização das experiências de São Paulo e Minas Gerais sobre a implantação da meritocracia em suas redes de ensino, promovido pela Secretaria em 1º de outubro de 2008 (aberto apenas para convidados), e a 1ª Pesquisa sobre Democracia Deliberativa do Rio Grande do Sul, que contou com a orientação metodológica do Professores James Fishkin da Universidade de Standford dos Estados Unidos e teve o intuito de comprovar o apoio dos gaúchos para a implantação da meritocracia no serviço público.

Ao lado da SEE, a mídia, especialmente os veículos pertencentes ao Grupo RBS, (os mesmos que apoiaram o CPERS em seu impasse com o governo Olívio Dutra) também critica o CPERS frente sua rejeição às propostas de reforma da SEE, referindo-se da seguinte forma: “Na terra em que o povo valoriza seu espírito combativo e politizado, uma outra face desse perfil – com contornos de conservadorismo, corporativismo e polarização política – barra tentativas de reformas” (ZERO HORA, 2009).

Estas medidas e posicionamento do governo frente às demandas da educação pública apontam como principal diretriz a redução de gastos com a educação e o aumento da eficiência dos recursos aplicados. Essa diretriz encontra total apoio do empresariado gaúcho, que tem sido o maior interlocutor do governo na construção das políticas educacionais deste

período. Ao ser apresentada como contrapartida no empréstimo do BM, evidencia que a mudança nas práticas de gestão da educação encontra-se alinhada ao movimento internacional de reforma na educação com vistas a adequá-la às novas demandas do sistema do capital.

### 3.2.3 Projeto Professor Nota 10: análise da proposta de nova legislação educacional - as mudanças na Lei de Gestão Democrática do Ensino Público Estadual (Lei n. 11.695/2001)

As ações previstas para esse projeto, como vimos anteriormente, envolvem, além de cursos de capacitação para professores, a mudança na legislação educacional. Segundo a Secretária Mariza Abreu (2009) essa mudança é essencial para a sobrevivência da política educacional do governo e para o “salto de qualidade na educação”, pois uma vez assegurada em Lei poderá resistir aos próximos governantes. Nas palavras da ex-Secretária: “nós chegamos a um ponto que tudo o que nós fizemos pode ser desfeito com muita facilidade. Só chegar alguém e dizer não tem mais (...)” (ABREU, 2009).

Diante disso, a SEE, em consonância com o projeto educacional do empresariado gaúcho, elaborou duas propostas de mudança: uma para o Plano de Carreira do Magistério e outra para a Gestão Escolar. As duas propostas estão interligadas, visto que ambas tem como foco a mudança do padrão de gestão: de processos para resultados.

O problema da educação do RS segundo a ex-Secretária é um problema de gestão, visto que o RS, frente aos Estados da Região Sul (Santa Catarina – SC e Paraná – PR) e um Estado da Região Sudeste, Minas Gerais (MG), tem um valor aluno no FUNDEB maior do que nestes três Estados (PR, SC e MG) e salário de professores maior que SC e MG (menor que o PR). No entanto, dentre os quatro Estados é o que tem menor IDEB. Isso significa, segundo Mariza Abreu,

[...] que nós temos fundamentalmente um problema de gestão da educação no RS, e que não é melhorando o dinheiro que nós vamos melhorar os nossos níveis de educação. A gente tem dito sempre, e isso vale para o Brasil e para o RS: mais recursos e mais salários são condições necessárias, mas não são condições suficientes. Se a gente colocar dinheiro num tonel furado não vai resolver. A gente tem que aumentar sim a destinação de recursos para a educação pública no Brasil e no RS; a gente precisa sim melhorar os níveis de formação do magistério brasileiro e gaúcho, mas não com o padrão de gestão que a gente tem (ABREU, 2009).

Tendo em vista a apontada ineficiência do padrão de gestão vigente na educação, segundo a Secretária, a alternativa apontada assume os mecanismos de gestão da esfera privada, que são reconhecidos como capazes de responder às necessidade de melhoria dos

índices educacionais e ao mesmo tempo não aumentar os gastos do Estado, inserindo na legislação educacional a lógica do mercado, formando o quase-mercado em educação (DALE, 1994). O objetivo deste novo padrão de gestão, a ser implantado através da revisão da legislação educacional, é interligar a valorização dos professores e gestão escolar à melhoria dos resultados educacionais, leia-se: aumento dos índices de aprendizagem (IDEB).

Com relação ao Plano de Carreira do Magistério, os mecanismos de gestão adotados é a avaliação individual de conhecimentos<sup>111</sup> para a promoção na carreira e remuneração variável pelo desempenho coletivo da escola (indicadores: fluxo escolar e níveis de aprendizagem aferidos pelo SAERS) para pagamento de 14º salário por mérito, de acordo com o alcance das metas do contrato de gestão entre escolas e SEE<sup>112</sup> (SEE, 2009a).

Estes mecanismos têm relação direta com as mudanças propostas para a gestão escolar, conforme se refere o CPERS, “as alterações no Plano de Carreira do Magistério e na Gestão Democrática estão casadas, uma não pode ser feita sem a outra” (SINETA, abr. 2009, p. 03). Tendo em vista o objetivo de analisar as implicações das mudanças no padrão de gestão para a gestão democrática do ensino, daremos ênfase à análise da proposta de mudança na gestão escolar.

A proposta de gestão escolar foi construída pela SEE e apresentada, juntamente com a proposta de Plano de Carreira, às escolas através de reuniões com os Diretores<sup>113</sup> e envio de DVD com a apresentação dos projetos para os demais professores conhecerem as medidas<sup>114</sup>. Dentre as medidas adotadas a fim deste redimensionamento no foco da gestão, está a mudança na Lei de Gestão Democrática em vigor na rede estadual (Lei nº 11.695/2001), a saber:

---

<sup>111</sup>Esse mecanismo visa substituir a progressão por tempo de serviço, considerado desatualizada para o atual momento, em que os conhecimentos se tornam ultrapassados muito rapidamente e “fazer mais do mesmo” não serve mais. Segundo Abreu (2009), “essa prova tem que ser inteligente, ela tem que tanto testar o professor nos conteúdos da área dele, na física, na química, na biologia, mas também no ensino. Por exemplo: frente a tal dificuldade de aprendizagem qual seria a intervenção pedagógica que deveria ser aplicada.”

<sup>112</sup> Além do objetivo de melhorar os índices educacionais esse projeto visa atingir a sustentabilidade das despesas com a previdência (uma das exigências do empréstimo do BM), pois a o pagamento variável por desempenho poderá não será incorporado à aposentadoria, como também passam ser desindexadas da aposentadoria as gratificações (direção, vive-direção, difícil acesso, entre outras que os profissionais vierem a receber durante sua trajetória docente na rede estadual).

<sup>113</sup> Cada coordenadoria de educação convocou os diretores de suas escolas para a reunião que foi no município sede. No documento, após o texto da convocação, havia uma observação: “Solicitamos a presença apenas do (a) Diretor (a) e, se impossibilitado de comparecer, o (a) substituto (a) legal.” Além do diretor ou representante legal, ninguém mais pode assistir à reunião. A pesquisadora esteve no local de uma reunião, porém não teve a autorização para assistir.

<sup>114</sup> O ofício de encaminhamento do DVD informava que “a escola deverá debater e refletir com todos os professores e apresentar sugestões que contribuam para a elaboração do(s) Projeto(s) e Lei que será(ão) encaminhado(s) à Assembléia Legislativa”. Percebe-se que novamente a SEE exclui a comunidade escolar da participação deste processo de construção da legislação educacional, a qual, como vimos, contém alterações em no seu papel frente à gestão escolar. Em muitas escolas, devido aos atritos do Magistério com a SEE, os professores, em forma de protesto, se negaram a assistir o material.

- escolha dos diretores: alteração na composição das eleições; exigência de certificação em gestão escolar para os candidatos à direção; contratos de gestão entre direção eleita e SEE, com metas e resultados educacionais a serem alcançados, sendo que resultados positivos reverterão em bônus (meritocracia) para a escola (14º salário).

Abaixo, podemos visualizar um comparativo entre estes aspectos na atual Lei de Gestão Democrática da rede estadual e a proposta de mudança:

Quadro 5: Eleição de Diretores

Como é	Como pode ser
professores e servidores de escola com curso superior podem candidatar-se a diretor(a)	somente professores poderão ser diretores (LDB, Arts. 64 e 67)
não há exigência de qualificação em gestão escolar para ser candidato a diretor(a)	para ser diretor(a) de escola, será necessário submeter-se a avaliação específica para certificação em gestão escolar
os diretores são indicados pela comunidade escolar mediante votação direta	professores certificados em gestão escolar poderão ser candidatos a diretor(a) de escola em processos onde votarão professores, servidores de escola, pais e alunos
votam professores, servidores de escola, pais e alunos, cada um com um voto	votarão professores, servidores, pais e alunos, cada um com um voto; no resultado da eleição o segmento dos professores e servidores terá peso de 50% e o dos alunos e pais, outros 50%
alunos votam a partir da 4ª série ou maiores de 12 anos	votam pais de alunos até 16 anos incompletos e alunos a partir de 16 anos ou pais de alunos da educação infantil e ensino fundamental e alunos de ensino médio, técnico e EJA
candidatos apresentam plano de gestão para a comunidade escolar, mas sem metas de resultados educacionais	as direções eleitas firmarão contratos de gestão ou acordos de resultados com a SEC, com metas de resultados educacionais a serem atingidos

Fonte: SEE, 2009b.

Segundo a Secretária Mariza Abreu, as mudanças na forma de eleição de Diretores decorrem do fato de que os Diretores, ao serem eleitos pelo voto universal, “ficam donos do poder”, “só podem ser destituídos por sindicância” e “o governo perdeu o controle” (ABREU, 2009). Neste sentido, a introdução do contrato de gestão, já vivenciado de forma experimental no governo Rigotto, retira este poder do diretor ao delimitar as suas ações à perseguição das metas, já que estas são o caminho para a remuneração variável por desempenho e também determinantes para sua continuidade no cargo, pois “o diretor, depois de 1, 2 anos, como é em Nova York, se não cumpre as metas: novo processo eleitoral” (ABREU, 2009). De outro lado, a certificação em gestão escolar, como já foi proposta em governo anterior (Governo Britto), já cumpre o papel de selecionar candidatos que se identificam com a proposta deste

padrão de gestão, não abrindo espaços para contestações. A formação em gestão escolar é imprescindível para todos os professores da escola, visto que em uma gestão democrática não se concebe a prática de gestão como fruto de um único sujeito, o diretor, mas sim de todos os envolvidos com a instituição escolar. Porém, esta formação/certificação não deve partir de um único centro de visão, tampouco ser o único requisito e, a priori, para o desempenho da função, visto que o conhecimento da realidade escolar é um fator também muito importante para a gestão da escola. A proposta da SEE, em menor dimensão, pode acabar se transformando em um concurso para diretor, descaracterizando os mecanismos de gestão democrática previstos na Lei.

Tendo em vista que as eleições para diretor levaram para o âmbito da escola todas as mazelas das eleições gerais, a “criança pequena votando para diretor tem sido mais um exercício pouco democrático, do que democrático” (SEE, 2009d). Em virtude disso, tem a proposta de aumentar para 16 anos a idade mínima para o aluno votar. Considerando que a idade regular para a conclusão do Ensino Médio é de 17 anos, o aluno regular teria, se contar com a sorte de neste ano ocorrer eleições, uma única oportunidade de participar deste processo. Esta proposta, ao se eximir de buscar soluções para o problema, exclui a oportunidade de oferecer um espaço educativo, de aprendizagem de uma prática democrática pelos estudantes.

No mesmo sentido de controle sobre a gestão escolar, está a proposição de mudança na eleição e atribuições do Conselho Escolar. Abaixo apresentamos a proposta em relação às normativas da Lei vigente no que concerne a este órgão:

Quadro 6 – Conselhos Escolares

Como é	Como pode ser
Composição: representantes da comunidade escolar, em nº ímpar (mínimo 5 e máximo 21) de acordo com a tipologia da escola; respeitada a proporcionalidade de 50% de pais e alunos e 50% de professores e servidores, sendo o diretor membro nato	Composição: representantes da comunidade escolar; avaliar a diminuição do número máximo de 21 membros
Escolha dos conselheiros: direta uninominal ou por chapas – nas assembléias de cada segmento; votam e podem ser votados alunos a partir da 4ª série ou os maiores de 12 anos; eleição “preferencialmente” em abril	Escolha dos conselheiros: eleição uninominal; rever a participação dos alunos; estabelecer período certo para a eleição
Funções: consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras	Funções: rever a função deliberativa, especialmente restringindo-a no campo pedagógico

Fonte: SEE, 2009b.

Por um lado, como vimos no capítulo II, a democracia, para atingir seus propósitos, necessita expandir cada vez mais sua base participativa em detrimento da representação, a

reformulação na composição do conselho escolar, de outro, limita o número de participantes, no intuito de restringir a participação em prol da representação, ampliando as dificuldades de representação legítima e a possibilidade de controle sobre um grupo menor, pois um “conselho muito grande se torna difícil de decidir” (SEE, 2009d).

A restrição da atuação deliberativa do conselho escolar sobre o campo pedagógico denota uma concepção de que apenas os professores tem poder de aferição neste campo, pois “têm competência técnica” (SEE, 2009d), excluindo os pais, alunos e funcionários, que também são sujeitos do processo educativo. Por outro lado, esta medida representa o fato de que o padrão curricular implantado no ensino estadual gaúcho, conforme veremos a seguir, representa não apenas uma sugestão de currículo, conforme anuncia a SEE, mas sim o **currículo**, não havendo espaço, portanto, de interferência por parte das escolas.

Outro aspecto da mudança no padrão de gestão escolar diz respeito à autonomia escolar, que sofre alterações em função da implantação de referencial curricular padrão e da possibilidade de participação da direção na escolha do quadro de pessoal. Abaixo o comparativo da legislação vigente e a proposição da SEE.

Quadro 7 – Autonomia da Escola

Como é	Como pode ser
escolas definem seus currículos sem nenhuma referência formal da SEC - definem o que ensinar, como ensinar e até o número de horas-aula por disciplina em cada série	as escolas organizam seus currículos a partir de proposta de referencial curricular da SEC, que define habilidades e competências cognitivas e conteúdos mínimos para cada série do EF e EM; a escola pode escolher como ensinar, mas não o quê ensinar ou não ensinar, em respeito ao direito de aprender dos alunos
as direções das escolas não têm participação na escolha do quadro de pessoal da escola	as direções das escolas devem ter participação na escolha de seu quadro de pessoal, como também poder devolver à SEC professores e servidores que não se integram às suas equipes (há necessidade de viabilizar juridicamente essa possibilidade)

Fonte: SEE, 2009b.

Segundo a declaração de Mariza Abreu (2009), as escolas têm que “ter uma grade curricular mínima, tem que ter um padrão curricular”, mas “em compensação os diretores tem o direito a escolher seus professores, pois se os diretores não puderem escolher seus professores, como é que ele vai fazer o padrão curricular funcionar?”. “A única dimensão bem sucedida da autonomia é a financeira, e é assim no Brasil inteiro, nas demais nos atrapalhamos” (SEE, 2009d). Este “atrapalho” se deve ao fato de que as escolas, segundo a SEE, tem autonomia demais em alguns aspectos (grade curricular) e autonomia de menos em outros, como a participação da direção na escolha da equipe.

Esta última medida relaciona o diretor ao papel desempenhado por este cargo em uma empresa particular: se o funcionário não corresponde às expectativas, prontamente, é substituído por outro, não se permitindo o diálogo ou o conflito.

O referencial curricular para o ensino estadual, que faz parte das ações do Projeto Professor Nota 10, sob a denominação de “Lições do Rio Grande”, já foi construído e lançado para as escolas, ainda em 2009 e será implementado no currículo escolar no ano de 2010. Segundo site da SEE,

A proposta de criação dos referenciais curriculares foi elaborada por uma comissão de especialistas em Educação, a partir do que já foi realizado na rede estadual e também utilizado em outros países, como Argentina e Portugal, e em outros Estados como São Paulo e Minas Gerais, respeitando e apropriando-se a realidade do Rio Grande do Sul (SITE SEE, Publicação: 12/03/2010).

O material é destinado aos Anos Finais do Ensino Fundamental e as três séries do Ensino Médio, e contém as “habilidades, competências cognitivas e conteúdos mínimos que devem ser desenvolvidos em cada série” (Site SEE, Publicação: 12/03/2010). No que se refere à autonomia pedagógica, a partir destes referenciais, esta

[...] fica restrita a escolha de como ensinar, mas não sobre o quê ensinar. Consiste na autonomia didático-metodológica de cada professor e não mais no direito de escolher o que será ensinado. As instituições devem ensinar os conteúdos mínimos adaptados às peculiaridades regionais e locais de cada comunidade escolar (SITE SEE, Publicação: 12/03/2010).

Apesar de não anunciado nas propostas de mudança na gestão escolar, o Projeto Político Pedagógico, outro mecanismo de gestão democrática, também é afetado a partir dos novos elementos introduzidos na gestão da escola. Tendo em vista a implantação do padrão curricular e os contratos de gestão, os espaços de proposição da escola ficam restritos ao atendimento destas determinações, cabendo ao Projeto Pedagógico mais um papel de definição sobre como cumprir estas exigências, em substituição à sua função de instrumento de construção da identidade da escola. À comunidade escolar, por sua vez, cabe a tarefa de participar da execução deste universo de metas e procedimentos eleitorais.

Pode-se afirmar que, se forem levadas à cabo estas mudanças, a Gestão Democrática continuaria apenas no nome da Lei, pois alterá-lo seria ferir um princípio constitucional. No entanto seu conteúdo comportaria outro padrão de gestão: a gestão gerencial, com base em mecanismos de aumento da produtividade e eficiência das unidades escolares.

Apesar de esta proposta não estar em vigor na forma da legislação educacional, a SEE introduziu este padrão de gestão nas escolas através das parcerias público-privadas, como veremos a seguir.

### 3.2.4 As parcerias Público-Privadas no âmbito da gestão escolar

A relação público-privada no campo educacional não é algo recente, mas assume um peculiar relevo no contexto atual. As fronteiras entre estes dois pilares que historicamente eram tão definidas hoje se confundem: ora o público pode estar dentro do privado, ora o privado está dentro do público. O que era uma relação opositiva tornou-se uma simbiose. Como resume Dale (1994), “a distinção público-privado parece-me absolutamente inadequada para captar as complexidades das mudanças a que os sistemas educativos estão a ser submetidos” (p.110).

Esta nova faceta da relação público-privado, porém, não pode ser entendida como algo natural, evolução de uma prática. Ela é intencional, provocada e necessária como mecanismo de gestão dos serviços sociais a partir do novo marco de atuação que o Estado assume no momento atual. A fim de reduzir os gastos públicos, o Estado compartilha com a iniciativa privada o financiamento e gestão dos serviços públicos. De um lado, o Estado se beneficia da forma de gestão privada, entendida como mais eficiente e assim reduz seu gasto, de outro a iniciativa privada, através de sua “obra” no espaço público, dissemina seus valores, princípios, ideologia e cultura necessários para a formação do novo trabalhador demandado pelo mercado. Nesse sentido, o interesse cada vez maior das empresas com a educação pública, não representa uma benesse, solidariedade ou preocupação com a educação das classes populares. Tem a ver, sim, com seu interesse na formação de competências profissionais adequadas às demandas do setor produtivo.

A respeito da participação da iniciativa privada no financiamento e gestão da educação, as palavras da Secretária de Educação Mariza Abreu, demonstram este interesse: “Toda parceria que ofereça um aporte de recursos financeiros é sempre bem-vinda” (site SEE, Publicação: 29/08/2007); “Precisamos cada vez mais do apoio dos empresários para melhorar a Educação” (site SEE, Publicação: 19/03/2008). Já em outro momento, a Secretária reafirma a importância da parceria entre o setor público e privado, ressaltando que com as parcerias “não estamos promovendo a privatização do ensino público. Estamos aproveitando as oportunidades de parcerias com empresas privadas para aplicar recursos em projetos que podem contribuir com a garantia da qualidade na educação para todos” (Site SEE, Publicação:

20/08/2008). Nestas afirmações, fica clara a concepção de publicização<sup>115</sup> dos serviços públicos como educação, em que o Estado compartilha através de parcerias com as organizações sociais seu financiamento e gestão, no entanto, sem abrir mão do controle público sobre o serviço ofertado. Este mecanismo se constitui em uma privatização camuflada do serviço público, pois embora seu estatuto continue sendo estatal é gerido por formas privadas de gestão e parte de seu financiamento, formando o que se denomina “quase-mercado” em educação.

A publicização de serviços não exclusivos do Estado faz parte das propostas da Agenda 2020. No caso da Educação, a Agenda defende que este processo seja trabalhado gradativamente, através de projetos-piloto que comprovem sua eficiência. As ações do Estado vêm ao encontro desta orientação, pois as parcerias desenvolvidas ou se dão na forma de projetos-piloto, como o Projeto-piloto de Alfabetização, ou se dão a partir de pequenos grupos, como as parcerias com o Instituto Unibanco e SESI – RS, que veremos a seguir.

Na parceria público-privado o que se ressalta, geralmente, são os benefícios que a lógica privada proporciona, no entanto, esta relação não traz apenas a “eficiência” para o campo educacional. Conforme resume e questiona Ball,

O argumento para o envolvimento do privado na escolarização pública é muito simples: o incentivo ao lucro e à concorrência, assim como as culturas organizacionais que destes derivam, geram formas de prática que melhoram (inevitavelmente) a eficiência e aumentam o desempenho. Mas será que o setor público herda apenas isso com a participação do setor privado? E as mudanças culturais e éticas que acompanham o incentivo ao lucro? Não nos deveríamos preocupar com o currículo moral oculto que tudo isso pode transmitir, direta ou indiretamente? Em outras palavras, o que é que o setor privado “ensina” em nossas escolas e faculdades? (2004, p. 1119).

Concernente a esta análise, Silva (2001), em pesquisa realizada sobre a influência do empresariado na educação, denomina de *Pedagogia da Habituação* os efeitos desta presença para a formação dos estudantes. A *Pedagogia da Habituação* assinala que

Mais do que mudanças substanciais nas dimensões operacionais ou de financiamento, as dinâmicas empresariais operam principalmente em relação aos conteúdos culturais e políticos que circulam no cotidiano da escola por intermédio das ações e discursos da empresa que veiculam representações, gestos, maneiras, imagens, condutas e comportamentos específicos (SILVA, 2001, p. 264).

---

<sup>115</sup> A publicização trata da migração de parte da gestão dos órgãos prestadores de serviços não exclusivos de Estado (nas áreas da arte e cultura, pesquisa, meio ambiente, esportes, assistência social, educação e saúde) para entidades públicas de direito privado (<http://www.agenda2020.org.br/propostas.php?PropostaId=31>)

Neste sentido, a atuação da esfera privada não atua apenas de forma objetiva na gestão escolar. Atua na formação da subjetividade dos sujeitos, adequando-as à nova condição competitiva do mundo do trabalho, através da disseminação dos mecanismos de meritocracia, contratos de gestão, entre outros.

Além disso, de forma objetiva, as ações da iniciativa privada, ao partirem da concepção de gestão empresarial, comprometem o processo de gestão democrática, ao se utilizarem de seus mecanismos a partir de outros interesses. Isso pode ser evidenciado no fato de que ambas as parcerias, PJF (INSTITUTO UNIBANCO) e Consultoria para uma Educação que Qualidade (SESI-RS), valorizam a participação e o envolvimento da comunidade na gestão da escola, no entanto, os espaços de participação ofertados reduzem-se à execução das ações para se atingir os resultados almejados, que são reforçados pela premiação. Tanto na parceria com o Instituto Unibanco quanto com o SESI, as metodologias de gestão empregadas são orientadas por técnicas empresariais de gestão, substituindo o protagonismo dos sujeitos pela “eficiência” e “neutralidade” das técnicas.

Tendo em vista a carência de recursos nas escolas e a dificuldade de os professores lidarem com todas as demandas para a educação escolar, estas parcerias têm grande aceitabilidade e recepção no ambiente escolar, tendo em vista que os recursos oferecidos representam oportunidades de crescimento para a escola.

Por fim, evidenciamos que as parcerias cumprem em nível de escola o que se incumbiu a Escola de Governo à nível de Secretarias Estaduais: disseminar uma cultura gerencial moderna nos quadros de pessoal das escolas estaduais, visando adequar os servidores para o novo modelo de gestão com foco em resultados adotados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão Yeda Crusius, e pretendido para a gestão escolar através das mudanças previstas para a Lei de Gestão Democrática.

#### 3.2.4.1 O Programa Consultoria para Educação de Qualidade – SESI

O Programa Consultoria para a Educação de Qualidade se desenvolve em escolas da rede estadual do RS, desde 2008, quando foi firmado o termo de Termo de Cooperação N. 197/2008 entre a SEE e o Serviço Social da Indústria do Rio Grande do Sul (SESI – RS). Esta consultoria faz parte das ações previstas no Programa Educação para a Nova Indústria, lançado em 2007 por iniciativa da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e congrega as

ações do Eixo Educação Básica e Continuada, que se desenvolve sob a responsabilidade do SESI<sup>116</sup>.

Conforme analisa Rodrigues (1998) o SESI e o SENAI são as bases pedagógicas do pensamento educacional burguês da CNI. Presentes no cenário brasileiro desde o período da “modernização conservadora” tiveram um papel fundamental na conformação técnica e psicológica da classe trabalhadora às demandas do país industrializado: “se o SENAI busca atender aos interesses industriais ao formar profissionalmente o trabalhador, o SESI tem como objetivo conformar ‘moral e civicamente’ a força de trabalho, funcionando como indutor da ‘solidariedade de classes’” (RODRIGUES, 1998, p. 22). Apesar de o modelo educacional do período ter perdido sua função com as mudanças operadas no mundo do trabalho e muitas das instituições terem se desfeito, estas instituições (SESI e SENAI) souberam se adaptar à nova base técnico-científica do mundo do trabalho e continuam fortes até hoje (RODRIGUES, 1998), influenciando as políticas educacionais.

O Programa Educação para a Nova Indústria deixa claro seu projeto educacional ao explicitar seus elementos centrais de ação:

[...] expansão e diversificação da oferta de educação básica, continuada e profissional ajustada às necessidades atuais e futuras da indústria; modernização, otimização e adequação da infra-estrutura física das escolas e laboratórios; flexibilização no formato e metodologias de atendimento às demandas educacionais da indústria; capacitação de docentes, técnicos e gestores em tecnologias e gestão dos processos educacionais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2007, p. 19).

Estes elementos visam ser atingidos tanto pela Rede SESI de Educação, quanto pela inserção das ações do Programa na rede pública de ensino.

O Programa Consultoria para uma Educação de Qualidade que vem se desenvolvendo na rede estadual gaúcha está interligado ao Prêmio SESI Qualidade de Educação (nível nacional). “Enquanto que o Prêmio SESI Qualidade da Educação induz processo de avaliação, identifica e reconhece boas práticas, a Consultoria para Educação de Qualidade apóia processos de melhoria, qualificando gestores e promovendo o intercâmbio de experiências” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2007, p. 28), incentivando a lógica meritocrática na educação.

Em 2008, 280<sup>117</sup> escolas pertencentes às CREs convidadas pela SEE, com base nos menores resultados do IDEB de 2007 no Estado, participaram do Programa em parceria com o

---

<sup>116</sup> O SENAI é responsável pelo Eixo da Educação Profissional, que tem como meta atingir, até 2010, o número de 9.121.822 brasileiros, através de cursos/programas de Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores, Educação Profissional Técnica de Nível Médio e Educação Superior.

SESI-RS. Esse número passou para 300 escolas, em 2009, atingindo 82 mil alunos e 6 mil professores.

O objetivo da Consultoria é “assessorar escolas e redes de ensino estaduais e municipais, para a elaboração de planos de melhoria” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2007, p. 28) através da implantação de um “programa de Gestão pela Qualidade, focado na melhoria contínua dos resultados das Escolas” (FIERGS; SESI, 2008a). A metodologia de desenvolvimento da Consultoria consiste em 4 encontros de capacitação (totalizando 64h) durante um ano letivo e acompanhamento do plano de ação elaborado pelas escolas através de relatórios bimensais enviados ao SESI-RS.

O primeiro encontro consiste no repasse da metodologia do Programa, com a presença de dois representantes por escolas, sendo um deles obrigatoriamente o (a) diretor (a), em turmas compostas de 20 escolas. O material disponibilizado às escolas inicia com os pré-requisitos para a implantação do Programa:

A implantação do programa demanda uma profunda mudança cultural, que exige liderança e persistência por parte da Direção da Escola, bem como grande habilidade para promover o envolvimento de toda a Comunidade Escolar, através de uma gestão participativa, para se atingir resultados.

Para que esta metodologia de gestão seja gradativamente implementada na escola, é imprescindível criar uma Comissão Representativa da Escola, capaz de mobilizar a envolver todos os componentes da Comunidade Escolar (FIERGS; SESI, 2008b).

Estes pré-requisitos denotam a postura que a escola deve ter frente ao programa a ser desenvolvido na Consultoria. Tal postura deve ser de envolvimento nas ações a serem desenvolvidas, de “abraçar o Programa” e executar tudo o que for necessário. O uso do termo “gestão participativa” não significa a possibilidade de participação ativa da comunidade escolar na gestão, como veremos nos passos da metodologia. Ao invés disso, a exemplo de seu uso no universo empresarial, conforme Lima (2003), o chamamento à participação visa obter o consenso e pacificar as relações de trabalho, reduzindo-se em uma técnica de gestão. Nas palavras do autor (2003, p. 133), a “participação significa, assim, integração e colaboração, e não representação e intervenção política”.

A seguir o material apresenta uma lista de ações que compõem o papel dos membros da Comissão Representativa da Escola, abrangendo desde o comportamento que os membros

---

<sup>117</sup> Estas escolas pertencem às Coordenadorias de: Porto Alegre (1ª CRE), Pelotas (5ª CRE), Passo Fundo (7ª CRE), Cruz Alta (9ª CRE), Uruguaiana (10ª CRE), Guaíba (12ª CRE), Bagé (13ª CRE), Santo Ângelo (14ª CRE), Rio Grande (18ª CRE), Santana do Livramento (19ª CRE), Três Passos (21ª CRE), Gravataí (28ª CRE), Canoas (27ª CRE) e São Borja (35ª CRE). Cada CRE pode inscrever até 20 escolas com mais de 100 alunos para participar da Consultoria (notícia Site SEE, Publicação: 03/03/2009).

devem ter (paciência, tolerância, disposição...) no desenvolvimento do programa, até as suas responsabilidades. Segundo as orientações, a Comissão deve liderar a implantação da metodologia de gestão, junto à comunidade escolar, começando pelos seguintes passos: definição da missão, visão e valores da instituição; realização de diagnóstico a partir de instrumentos (questionário e entrevistas) e guia de referência<sup>118</sup> definidos pela Consultoria. Cada um dos passos é cuidadosamente explicado, apresentando exemplos de missão, visão e valores de empresas privadas e frases de motivação.

Definida essa etapa, passa-se a elaborar, com base na missão, visão, valores e diagnóstico da realidade escolar, o Plano de Ação da escola, o qual passa a fazer parte do Projeto Político Pedagógico da instituição. Esta etapa é orientada por algumas ferramentas da Gestão da Qualidade Total, como: Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência) que visa apontar os problemas; Brainstorming (tempestade de idéias ou toró de palpites) para levantar alternativas/soluções; Diagrama Causa e Efeito (espinha de peixe) para definir as causas dos problemas e, por fim, a ferramenta 5W2H (O que? Onde? Quando? Por que? Quem? Como? Quanto?), que visa apontar as ações/metapas frente os problemas e alternativas levantadas.

Frente a esta metodologia de gestão, inspirada no universo empresarial, os sujeitos tem um papel passivo frente à técnica empregada. A sensação é de que a técnica se torna o sujeito do processo e as pessoas o objeto. Utilizando-se de termos marxistas pode-se visualizar o *fetichismo* da técnica e a *reificação*<sup>119</sup> dos sujeitos envolvidos no processo.

---

<sup>118</sup> O material apresenta um guia de perguntas sobre dimensões da gestão escolar: acompanhamento e avaliação; planejamento, relação com os profissionais, gestão administrativa e financeira; relação com a comunidade e parceiros externos; dimensão ambiente educativo (gestão dos espaços educativos da escola; resolução de conflitos e combate à violência; responsabilidade sócio-ambiental). Para o diagnóstico basta a equipe coletar as informações solicitadas a partir de cada pergunta. Além disso, a Consultoria forneceu questionários para análise dos critérios de eficácia escolar das dimensões de: Ensino e Aprendizagem; Clima Escolar; Pais e Comunidade; Gestão de Pessoas e Gestão de Processos. Cada uma das dimensões havia uma série de questões que deveriam ser respondidas através de uma escala de 1 a 5. De acordo com as respostas dadas pelos sujeitos consultados, soma-se a pontuação de cada dimensão e a compara com a pontuação definida (pelo instrumento) como mínima para a sua eficácia e assim se identifica o índice de satisfação daquela dimensão. As questões expressam, em sua maioria, preocupação em relação a normas e comportamentos, por exemplo: “O Diretor, no contato com professores, expressa sua confiança na capacidade de aprendizagem dos alunos.” (Instrumento 2 – Clima Escolar).

<sup>119</sup> O exemplo de Ghiraldelli é ilustrativo para a compreensão destes dois termos neste contexto: “É fácil entender o fenômeno da reificação e do fetichismo, ou seja, a ideologia. Uma moça entra em uma loja para comprar uma calça jeans. A calça não serve. E então ela não pensa em levar a calça para ajustes. A calça (o morto, o produzido) é que cria vida na medida em que ordena a moça que vá para academia ou para a mesa de um cirurgião plástico e, uma vez lá, corte a si mesma. A velha prática de cortar a calça fica afastada. E a moça obedece. Uma vez esculpida (pelo bisturi laser ou pela “malhação”) a moça é sugada para a loja pela vontade da calça, e chegando lá compra a calça. Na prática, foi a calça que levou a moça. O morto cria vida e realiza seus desejos sobre os que estavam vivos (os agentes, os produtores ou sujeitos), e que então se portam como mortos – sem vontade. Ir para academia ou para a mesa de cirurgia pode parecer um ato de vontade forte, mas nesse tipo de análise, não é, pois não houve vontade deliberativa, apenas a vontade da calça se impôs. A mercadoria é fetichizada, cria vida, e o vivo é reificado, vira coisa – objeto morto. A ilusão é evidente: a moça acredita que agiu por sua vontade, mas agiu por vontade da mercadoria, a calça jeans” (GHIRALDELLI JR, 2010).

A autonomia e a participação dos sujeitos da escola neste modelo de Gestão reduzem-se a cumprir um programa e atingir o máximo de resultados a partir dele. Retoma-se no campo da gestão escolar a divisão entre a concepção e a execução, que foi amplamente criticada e combatida pelo projeto de Gestão Democrática.

Entrelaçado ao desenvolvimento da Consultoria o SESI-RS prevê o Prêmio Planejamento, que é “uma ação que tem por objetivo estimular a melhoria da qualidade da educação, por meio do reconhecimento aos trabalhos desenvolvidos pelas escolas participantes do Programa Consultoria para Educação de Qualidade/2008, a partir da metodologia de gestão proposta pelo mesmo.” (FIERGS; SESI, 2009, p. 01). As escolas participantes da Consultoria que tiveram no mínimo 75% de presença nos cursos de formação podem concorrer ao Prêmio, fazendo sua inscrição e enviando o Planejamento elaborado pela escola durante o desenvolvimento da Consultoria.

A comissão de avaliação é composta por profissionais da Sede do SESI-RS e da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. Esta Comissão avalia o planejamento enviado pelas escolas e seleciona os 8 melhores para realização de uma avaliação *in loco*, a fim de definir os vencedores (as três primeiras escolas colocadas). Os critérios de avaliação reduzem-se ao comprimento (com eficiência!) dos passos da metodologia de gestão difundida pela Consultoria, como pode ser visualizado: Composição da comissão; Missão, Visão e Valores; Envolvimento da Comunidade; Grau de Aprofundamento do Diagnóstico; Cumprimento das etapas da Metodologia; Consistência do Plano de Ação; Ações propostas; Registro nos relatórios (FIERGS; SESI, 2009, p. 03).

O prêmio para as três escolas finalistas, conforme a classificação é de: 1º Lugar: R\$ 10.000,00; 2º Lugar: R\$ 8.000,00; 3º Lugar: R\$ 5.000,00. Esta premiação, na lógica da gestão gerencial, não visa apenas recompensar a escola por sua prática de gestão, esta prática objetiva reforçar o comportamento da instituição com vistas a materializar este modelo de gestão em seu cotidiano, conforme analisa Silva (2001). Isto implica na inserção de uma lógica de controle sobre a gestão escolar, mesmo quando os agentes da consultoria não estão presentes, atuando como um controle internalizado.

#### 3.2.4.2 O Projeto Jovem de Futuro – Instituto Unibanco

O projeto Jovem de Futuro se desenvolve em escolas estaduais do RS desde o ano de 2008. Este projeto faz parte das ações do Instituto Unibanco, fundado em 1982, que pertence

ao conglomerado Unibanco<sup>120</sup>. O órgão é responsável pela área social do conglomerado e atua essencialmente com projetos voltados aos jovens, mais especificamente aos jovens que freqüentam o Ensino Médio em escola pública.

Segundo seu site de divulgação<sup>121</sup>, o Instituto Unibanco tem como missão “contribuir para o desenvolvimento humano de jovens em situação de vulnerabilidade” e, para tanto, visa conceber, validar e disseminar “princípios e tecnologias sociais que contribuam para aumentar a efetividade de políticas públicas”, especialmente na área da educação tendo em vista o propósito de aumento de capital humano. A justificativa para este foco de atuação do Instituto é de que:

Acreditamos que a juventude é um momento decisivo para o futuro de todo ser humano. Um momento de escolhas que repercutirão ao longo de toda uma vida - quando se iniciam caminhos e trajetórias, cuja soma representa o futuro de um país. Essa crença fundamenta nosso foco de atuação: jovens cursando o Ensino Médio em escolas públicas. Cremos também que, numa economia do conhecimento, o passaporte mínimo para a inclusão das novas gerações no mercado produtivo seja o diploma do Ensino Médio. (...) Temos a certeza, porém, de que não basta que as novas gerações aumentem sua escolaridade e desenvolvam experiências e habilidades básicas para o mundo do trabalho. É necessário que construam uma visão de futuro, para que desenvolvam um senso de responsabilidade por suas ações nos campos econômico, social e ambiental (INSTITUTO UNIBANCO, 2008. p. 06).

Estes objetivos do Instituto são alcançados através de projetos desenvolvidos junto a governos estaduais e organizações da sociedade civil em âmbito nacional. Os principais projetos em desenvolvimento pelo Instituto são: “Jovem de Futuro”, “Jovens Aprendizes” e “Entre Jovens”. Os recursos financeiros para o desenvolvimento destes projetos, segundo relatório da entidade, provêm dos rendimentos de um fundo criado para este fim – um fundo *endowment* (INSTITUTO UNIBANCO, 2008).

O Projeto Jovem de Futuro (PJF) iniciou em 2007 e atualmente é o que tem maior amplitude, chegando a abranger, no ano de 2008, mais de 76 mil jovens cursando o ensino médio em escolas públicas. Atualmente, este projeto está em desenvolvimento em três Estados brasileiros, coincidentemente, todos governados pelo PSDB: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Além da identificação deste partido político com a lógica da Terceira Via e, conseqüentemente, com o espaço privilegiado das parcerias público-privadas na gestão e provimento dos serviços públicos, cabe destacar que na composição política do PSDB

---

<sup>120</sup> O Unibanco foi fundado em 1924 a partir da criação da Seção Bancária da Moreira Salles e Cia., em Poços de Caldas (MG). Em 1967, a instituição adotou o nome de União de Bancos Brasileiros e, no ano de 1975, Unibanco. No dia 3 de novembro de 2008, Itaú e Unibanco assinaram contrato de associação para a unificação das operações financeiras dos dois bancos, passando a denominar-se “Itaú Unibanco”. (Fonte: <[www.unibanco.com.br](http://www.unibanco.com.br)>).

<sup>121</sup> <<http://www.unibanco.com.br>>

encontram-se dirigentes que atuam no conglomerado Unibanco<sup>122</sup>, o que aproxima estas duas entidades.

O PJF tem como metas o aumento em 50% das médias de desempenho no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) em Matemática e Língua Portuguesa da terceira série dos alunos das escolas públicas de ensino médio participantes do projeto e a redução em 40% dos índices de evasão escolar. Para isso, o projeto se desenvolve em um ciclo de três anos, ou seja, durante as três séries do Ensino Médio.

Durante o desenvolvimento do projeto, o Instituto se compromete a oferecer apoio técnico (contratação temporária de monitores, especialistas em educação, assistentes sociais) para a elaboração de um plano estratégico, utilizando a metodologia do Marco Lógico, assistência técnica para uma “gestão para resultados” e R\$100,00 por aluno/ano destinados à implantação desse plano (INSTITUTO UNIBANCO, 2008). Segundo relatório do Instituto,

O Jovem de Futuro baseia-se no princípio de que um pequeno investimento de recursos técnicos e financeiros, colocados à disposição de qualquer escola pública, pode trazer um impacto significativo nos resultados dos alunos, desde que respeite a autonomia da escola, mobilize a comunidade escolar em torno de metas e estratégias pactuadas, reforce a gestão para resultados e ofereça incentivos e melhoria das condições de trabalho para professores e alunos (INSTITUTO UNIBANCO, 2008, p. 17).

Nesse processo destaca-se o afastamento do Estado no provimento de recursos à melhoria da educação, inclusive de recursos humanos, e a iniciativa do mercado, que à despeito de sua benesse com a educação pública, contempla seus objetivos de disseminação de práticas gerenciais e valores adequados ao mundo empresarial que passam a fazer parte da gestão escolar e, conseqüentemente, da formação destes jovens que ingressarão no mercado de trabalho.

Na rede estadual de ensino do RS o PJF envolve diretamente 25 escolas que compõem o grupo de tratamento e 25 escolas indiretamente, compondo o grupo de controle. As escolas habilitadas para fazer parte do projeto foram aquelas localizadas em Porto Alegre e na Região Metropolitana<sup>123</sup>, sendo que deveriam contar com o número mínimo de 400 alunos. Dentre as escolas habilitadas que manifestaram interesse em participar do PJF foi realizado sorteio, na

<sup>122</sup> Segundo pesquisa de Guiot (2006), fizeram/fazem parte do Unibanco (hoje Itaú Unibanco) os dirigentes pessedebistas André Lara Resende, Clóvis Carvalho, Pérsio Arida, Amínio Fraga e Pedro Malan.

<sup>123</sup> A região metropolitana de Porto Alegre é composta por 31 Municípios, incluindo a Capital, são eles: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão, Triunfo, Charqueadas, Araricá, Nova Santa Rita, Montenegro, Taquara, São Jerônimo, Arroio dos Ratos, Santo Antônio da Patrulha e Capela de Santana.

sede da SEE em agosto de 2007, a fim de compor os dois grupos participantes – grupo de controle e grupo de tratamento, conforme quadro abaixo:

Quadro 8 – Escolas participantes do Projeto Jovem de Futuro do Instituto Unibanco

<b>Grupo de Tratamento</b>	<b>Grupo de Controle</b>
CE. Julio de Castilhos (Porto Alegre)	CE. Inácio Montanha (Porto Alegre)
CE. Formação de Prof. General Flores da Cunha (Porto Alegre)	EEEB Almirante Bacelar (Porto Alegre)
IE Dom Diogo de Souza (Porto Alegre)	Instituto Est. Rio Branco (Porto Alegre)
IEE Paulo da Gama (Porto Alegre)	EEEM José do Patrocínio (Porto Alegre)
CE. Dom João Becker (Porto Alegre)	CE. Candido José de Godoi (Porto Alegre)
CE. Florinda Tubino Sampaio (Porto Alegre)	ETE Irmão Pedro (Porto Alegre)
EEEM Santos Dumont (Porto Alegre)	CE. Piratini (Porto Alegre)
EEEM Santa Rosa (Porto Alegre)	CE. Elpídio Ferreira Paes (Porto Alegre)
IE Professora Gema Angelina Belia (Porto Alegre)	CE. Presidente Arthur da Costa e Silva (Porto Alegre)
CE. Ruben Berta (Porto Alegre)	CE. Coronel Afonso Emílio Massot (POA)
CE. Prof. Elmano Lauffer Leal (Porto Alegre)	EEEM Infante Dom Henrique (Porto Alegre)
CE. Marechal Rondon (Canoas)	EEEM Affonso Chalier (Canoas)
EEEM Guarani (Canoas)	EEEM São Francisco de Assis (Canoas)
EEEB Prof. Gentil Viegas Cardoso (Alvorada)	EEEM Nossa Senhora Aparecida (Alvorada)
CE. Antonio de Castro Alves (Alvorada)	CE. Érico Veríssimo (Alvorada)
EEEB Julio Cesar Ribeiro de Souza (Alvorada)	EEEM Campos Verdes (Alvorada)
EEEM Sen Salgado Filho (Alvorada)	IE Nossa Senhora do Carmo (Alvorada)
CE. Barbosa Rodrigues (Gravataí)	EEEM Morada do Vale I (Gravataí)
EEEM. Carlos Bina (Gravataí)	EEEM Dr. Luiz Bastos do Prado (Gravataí)
EEEM Tuiti (Gravataí)	EEEM Adelaide Pinto de Lima Linck (Gravataí)
CE. Antonio Gomes Correa (Gravataí)	EEEM José Mauricio (Gravataí)
EEEM Açorianos (Viamão)	IEE Isabel de Espanha (Viamão)
CE. Alcebiades Azeredo dos Santos (Viamão)	EEEM Governador Walter Jobim (Viamão)
EEEM Ayrton Senna da Silva (Viamão)	EEEM Orieta (Viamão)
EEEM Vale Verde (Alvorada)	EEEM Érico Veríssimo (Canoas)

Fonte: site SEE <www.educacao.gov.br> Notícia publicada no dia 29/08/2007

O grupo de tratamento é o que participa efetivamente da parceria, recebendo os recursos financeiros e assessoramento do Instituto Unibanco. O grupo de controle não recebe o financiamento e as orientações do Instituto, participa apenas das avaliações (diagnóstica e somativa) a fim de comparação com o grupo de tratamento.

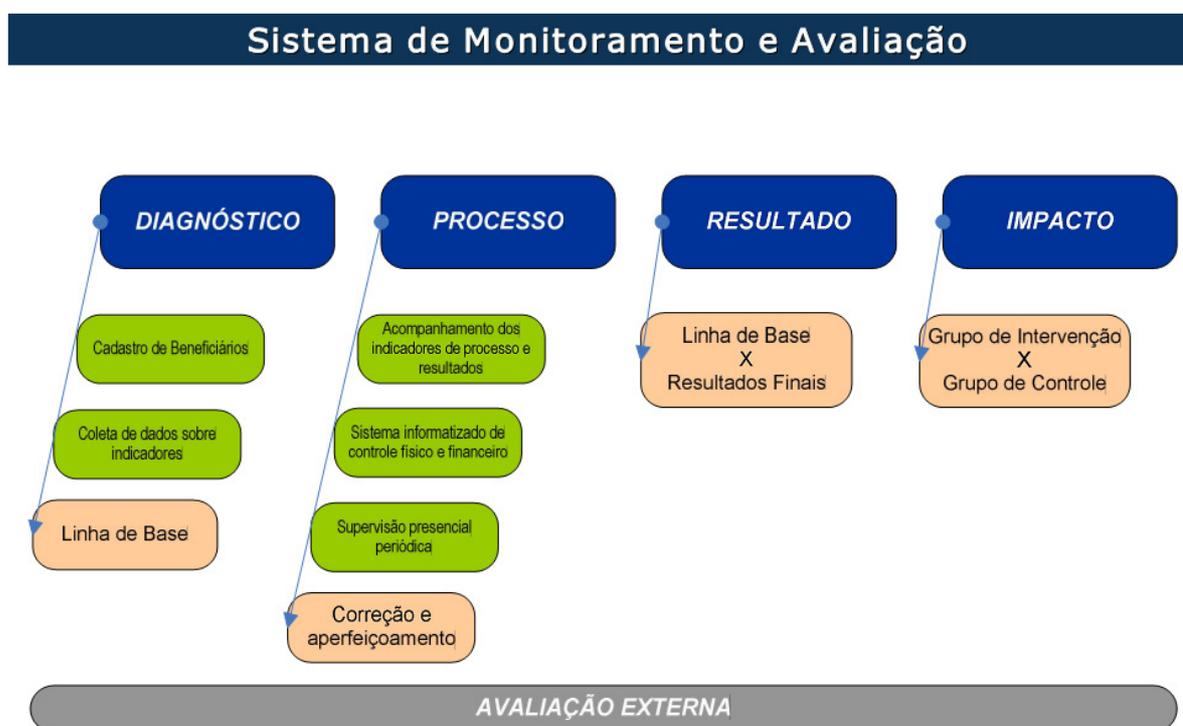
A avaliação é central no desenvolvimento do PJF, pois afere o ponto de partida e de chegada do projeto. Conforme consta no Relatório do Instituto,

O diagnóstico é uma das fases mais importantes do processo de monitoramento e avaliação. É quando traçamos um quadro de situação inicial dos indicadores de processo e de resultado - a chamada linha de base - em função da qual se realiza o processo de supervisão, mensuram-se os resultados (linha de base x desempenho final) e se avaliam os impactos (resultados do grupo de tratamento x do grupo de controle) (INSTITUTO UNIBANCO, 2008, p. 12).

O processo avaliativo inicia com a avaliação dos alunos que concluíram o terceiro ano na escola em que será desenvolvido o PJF, a fim de compor o “ano zero”. No primeiro ano de

implantação do PJJ, “os alunos de primeira série do Ensino Médio são avaliados, censitariamente, por meio de três avaliações: uma diagnóstica (que compõe a linha de base), em março; uma formativa que ocorre em junho; e uma somativa ou final, em novembro.” (INSTITUTO UNIBANCO, 2008, p. 23). Nos segundos e terceiros anos é realizada apenas avaliação somativa e outra formativa, anualmente. Estas avaliações são baseadas na escala de pontuação do SAEB e têm como função “fornecer dados para que as escolas acompanhem seu desempenho e utilizem os resultados como insumos para a melhoria do processo pedagógico (INSTITUTO UNIBANCO, 2008, p. 23). O papel da avaliação no PJJ pode ser melhor visualizado através do diagrama abaixo:

Figura 2 – Sistema de Monitoramento e Avaliação do PJJ



Fonte: INSTITUTO UNIBANCO, 2009.

Conforme se evidencia no diagrama, para além de contribuir na melhoria dos índices educacionais, o PJJ visa provar sua eficiência de sua lógica de gestão e conquistar espaço para as parcerias público-privadas no campo educacional, através do mecanismo de comparação entre o desempenho das escolas de tratamento e as escolas de controle. Esta estratégia visa legitimar a inserção de quase-mercados no campo educacional, reforçando a lógica de “Gestão para resultados” pretendida pelo governo através das alterações na Lei de Gestão Democrática, que inclui, assim como no PJJ, a meritocracia. Concernente a esta

constatação, na ocasião da premiação do primeiro ano de desenvolvimento do PJF nas escolas gaúchas, a Secretária Mariza Abreu ressaltou: “O Jovem do Futuro mostra um caminho, que é apoiar as escolas com assistência técnica, recursos financeiros, estipular metas e cobrar os resultados, e destacar aquelas escolas que se saíram melhor” (Site SEE, Publicação: 25/05/2009).

A estrutura organizacional do PJF envolve dois grupos: o *estratégico* – composto pelo Instituto Unibanco e a Secretaria Estadual de Educação; e o *operacional* – representado pela escola. Esses grupos formam, nas escolas participantes, o Grupo Gestor, que é composto por representantes da comunidade escolar: diretor, coordenador pedagógico ou interlocutor do PJF na escola, representantes de professores, alunos e pais ou responsáveis, representante da Associação de Pais e Mestres – APM / Caixa Escolar / Círculo de Pais e Mestres - CPM ou órgão similar (INSTITUTO UNIBANCO, 2008). Além do interlocutor local do PJF, o Instituto Unibanco indica supervisores responsáveis (um supervisor para cada 5 escolas) e dois estagiários por escola participante.

Durante o desenvolvimento do projeto, o Instituto Unibanco desenvolve cursos de formação (capacitação) para os diretores, coordenadores do projeto na escola e equipe gestora, a fim de trabalhar temas pertinentes à gestão para resultados e orientar as escolas na construção do Plano Estratégico de Ação<sup>124</sup>. Esse trabalho recebe continuidade do supervisor do Instituto Unibanco que acompanha e supervisiona periodicamente o andamento do projeto nas escolas.

Apesar de ressaltar que as escolas têm autonomia para a alocação dos recursos do projeto e na definição das prioridades, a estrutura do projeto deixa claro que à comunidade escolar compete operacionalizar as diretrizes do PJF. Nesse sentido, a autonomia referida pelo projeto é uma autonomia operacional, visto que a autonomia em termos expressivos só é possível face a um projeto de gestão democrática, em que os sujeitos são protagonistas na concepção e execução de um projeto/atividade. Esta situação nos remete ao fato, já mencionado, de que os mecanismos de gestão democrática são acionados em diferentes contextos, porém com uma nova roupagem, passando a ilusão de uma gestão “democrática”, mas que, no entanto, apenas objetivam maior grau de mobilização da comunidade escolar no desempenho de um projeto com objetivos e interesses centralizados.

Um dos pilares para uma gestão para resultados, segundo a visão do Projeto, é a premiação e reconhecimento de alunos e professores. Para tanto, o PJF incentiva as escolas

---

<sup>124</sup> Os materiais utilizados nestes encontros não foram disponibilizados pelo Instituto Unibanco.

durante o desenvolvimento do projeto a desenvolver para os professores “sistema de premiação por pontualidade, assiduidade e resultados de seus alunos, acesso à capacitação, fundos para projetos pedagógicos” e para os alunos “bolsas-monitoria, fundos para atividades, acesso a atividades culturais, premiação por desempenho e fundo de necessidades especiais”. Além disso, o PJF prevê, anualmente, premiação a “grupos gestores, professores, turmas e alunos que obtêm melhores resultados ou maiores ganhos de desempenho e retenção” (INSTITUTO UNIBANCO, 2008, p. 21). Por outro lado, o PJF prevê a interrupção dos recursos financeiros à escola que, dentre outros critérios, “apresentar desempenho de tendência negativa ao final do primeiro ou do segundo ano (ganho inferior à média das escolas de controle) ou aumentar seu índice de evasão”, reforçando, assim, a lógica meritocrática.

Para a premiação através do Sistema de Incentivos Anuais, o PJF contempla dois âmbitos: escolas e turmas e professores, orientando-se através dos seguintes critérios:

### **Escolas**

- Premiação por desempenho (desde que o índice de participação dos alunos seja acima de 70%)
  - maiores ganhos de desempenhos em Português e Matemática;
  - maiores resultados nas avaliações somativas;
  - maiores diminuições do percentual de alunos com desempenhos em Português e Matemática, abaixo do nível intermediário.
- Premiação por retenção (índice de evasão)
  - Escolas com maior redução.

### **Turmas e Professores**

- Premiação por desempenho (índice de participação dos alunos acima de 70%):
  - maiores ganhos em português e matemática;
  - maiores resultados em português e matemática;
  - Maiores diminuições do percentual de alunos com desempenhos em Português e matemática abaixo do nível intermediário.
- Premiação por retenção
  - turmas que não perderem nenhum aluno (matrícula X avaliação somativa).

Os critérios avaliativos, como se pode visualizar, estimulam a competição, tanto entre escolas quanto entre turmas e professores das disciplinas. Não basta apenas a escola melhorar seus índices, em uma lógica cooperativa em que todos ao atingirem as metas compactuadas receberiam a gratificação, é necessário superar-se e superar os demais. Na relação das escolas e turmas premiadas, pode-se identificar que as turmas que ficaram em 1º lugar nas avaliações, não foram premiadas em nível de escola, evidenciando que prevaleceu o esforço individualizado dos professores e turmas e não da instituição como um todo. Os prêmios nunca são em dinheiro, são revertidos às turmas, professores e escolas na forma de passeios, materiais e financiamento de projetos pedagógicos. Vejamos a classificação:

**Escola com maior ganho em Português:**

1º lugar: C.E. Florinda Tubino Sampaio - Porto Alegre

2º lugar: E.E.E.M. Açorianos - Viamão

3º lugar: E.E.E.M. Tuiuti - Gravataí

**Escola com maior ganho em Matemática:**

1º lugar: E.E.E.M. Açorianos - Viamão

2º lugar: E.E.E Médio Tuiuti - Gravataí

3º lugar: C.E. Florinda Tubino Sampaio - Porto Alegre

**Turmas com maior ganho em Português:**

1º lugar: Turma 110 do C.E. Antonio de Castro Alves - Alvorada

2º lugar: Turma 105 do C.E. Florinda Tubino Sampaio - Porto Alegre

3º lugar: Turma 103 da E.E.E.M. Tuiuti - Gravataí

**Turmas com maior ganho em Matemática:**

1º lugar: Turma 107 do C.E. Dom João Becker - Porto Alegre

2º lugar: Turma 101 da E.E.E.M. Tuiuti - Gravataí

3º lugar: Turma 105 da E.E.E.M. Açorianos - Viamão

Associado ao desenvolvimento do PJF nas escolas, o Instituto Unibanco promove o concurso Superação, que tem o “objetivo de estimular melhorias na escola por meio da mobilização de toda a comunidade escolar” (INSTITUTO UNIBANCO, 2009, p. 02). Cada APM das escolas participantes do PJF pode participar da competição inscrevendo sua equipe, que deve ser composta por no mínimo 3 e no máximo 7 pessoas, incluindo necessariamente o coordenador do PJF na escola.

Esta equipe é responsável por diagnosticar as melhorias necessárias na escola e mobilizar a comunidade escolar a realizar estas melhorias nos dias da “SuperAção”, os quais

são estipulados pelo regulamento do concurso a cada ano. As melhorias devem ser relacionadas com as seguintes categorias, segundo o regulamento do SuperAção de 2009: I - Ações Estruturais: atividades que envolvem melhoria na estrutura ou infra-estrutura da escola; II - Ações Interativas: atividades voltadas ao entretenimento, educação e cultura, que promovam a interação dos alunos, pais, professores e comunidade em geral; III – Doações à APM: deverão ser efetuadas de acordo com as necessidades específicas de cada APM (materiais de consumo); IV - Participação/adesão da comunidade: quanto mais pessoas participarem, mais pontos a APM irá ganhar e V - Atividade Bônus: caso todas as atividades planejadas sejam cumpridas a APM ganha uma pontuação extra.

Cada atividade realizada, correspondente a uma destas categorias e número de participantes, recebe pontuação específica, contida no regulamento do concurso, que são atribuídas pelo “observador” do Instituto Unibanco presente nos dias da SuperAção. As três APMs com maior pontuação são premiadas pelo Instituto Unibanco.

Esta ação do Instituto Unibanco reforça ainda mais a busca pela inserção da lógica neoliberal na educação. A educação deixa de ser vista como um direito do cidadão e dever obrigatório do Estado e passa a ser fruto de doações e trabalho voluntário.

Além desta forma de interferir na gestão das escolas públicas, introduzindo modelo de gestão, valores e princípios consonantes com o sistema capitalista, o projeto Jovem de Futuro foi incluído pelo MEC no Guia de Tecnologias Educacionais de 2010, a fim de ser tomado como ferramenta para os diversos níveis de ensino e instituições educacionais. Este fato concretiza o objetivo do Instituto Unibanco de influenciar as políticas educacionais e sinaliza um ato de legitimidade à incorporação da lógica de gestão gerencial no âmbito da educação, comprometendo o modelo de gestão pautado na lógica de gestão pública das instituições sociais, tendo os sujeitos envolvidos como protagonistas desta prática.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O caminho percorrido por este estudo teve como ponto de partida a compreensão das bases da administração escolar e as mudanças por que vem passando este campo a partir das transformações do contexto atual, que colocam a gestão no centro das reformas educacionais tendo em vista sua adequação às novas demandas da sociedade capitalista. Nesse sentido, analisamos, inicialmente, as bases teóricas do campo da administração escolar, evidenciando que este vem à tona tomando como referência as bases teóricas administração capitalista. O projeto de Gestão Democrática para a educação, impulsionado pelos movimentos sociais, em especial, do magistério, embora restrito pelos limites da democracia em uma sociedade capitalista, representou uma ruptura com a lógica capitalista de administração das unidades escolares, enfatizando, a partir de um processo de descentralização das políticas educacionais, a participação e a autonomia da comunidade escolar como caminho para a construção de uma educação de qualidade. No entanto, os mecanismos de reestruturação do capitalismo – reestruturação produtiva, neoliberalismo e terceira via – após a crise estrutural da década de 1970, implicaram na reforma do aparelho, especialmente em sua forma de gestão, utilizando-se da descentralização, autonomia e participação da sociedade, porém, no intuito de desresponsabilizar o Estado de suas funções sociais, tendo em vista que o gasto com os serviços públicos são apontados como causador da crise, repassando-as para a sociedade civil. Esta medida diminui os custos do Estado no provimento destes serviços, porém não deixa de empregar o estatuto público já que o Estado, neste novo padrão de gestão, não abre mão do controle sobre o resultado desses serviços.

Diante deste cenário paradoxal para a democracia e a gestão democrática, a educação no RS, apesar de situar-se na vanguarda do processo de democratização da gestão escolar, hoje apresenta uma realidade bem diferenciada a partir do avanço das práticas gerenciais de gestão no setor público. Por meio da análise da trajetória de gestão democrática, podem-se constatar as tentativas de inserção da lógica de gestão privada, muitas vezes tendo sido repelidas pela força do Sindicato do Magistério Gaúcho – CPERS – outras vezes pela descontinuidade destas práticas na mudança de governo.

Esta trajetória de disputa em relação à gestão democrática do ensino gaúcho pode ser ilustrada pela metáfora do movimento da porta giratória, em alguns períodos a correlação de forças produzida entre governos e movimentos em defesa da democratização da gestão educacional, fez com que o princípio democrático adentrasse no espaço educacional orientando as políticas educacionais, em outros, como o atual momento, fora repellido em prol da inserção de uma lógica de gestão que prima pela eficiência econômica através de técnicas “modernas” de gestão.

A análise sobre a proposta de “modernização da gestão educacional” inserida no campo educacional pelo atual governo gaúcho evidencia o acirramento do gerencialismo na educação, substituindo a participação da sociedade gaúcha na construção de políticas educacionais por agências de consultoria e entidades privadas que visam aumentar a eficiência dos gastos públicos através de modelos de gestão inspirados no universo empresarial. A proposta de mudança na Lei de Gestão Democrática, inserida no Projeto Professor Nota 10, e principalmente os projetos das parcerias público-privadas materializam a inserção da lógica privada de gestão no âmbito da educação pública.

Estas mudanças inseridas na gestão da rede estadual do RS fazem parte de um processo mais amplo, que visa adequar o campo educacional às necessidades do mundo do trabalho a partir das mudanças operadas a partir da crise estrutural do capitalismo. Nesse processo, no âmbito do RS, pode-se apontar a grande participação do empresariado, através da Agenda 2020, o programa de ajuste fiscal do governo e a contrapartida do empréstimo do Estado com o Banco Mundial, os grandes pilares que sustentam essa proposta no campo educacional.

As ações desenvolvidas pelo governo em exercício no RS promove uma ruptura drástica do andamento do processo de gestão democrática na rede estadual de ensino, ao aderir ao movimento internacional de “modernização da gestão” que tem como consequência a privatização e a adequação das formas de gestão da educação às novas atribuições do Estado no atual estágio do desenvolvimento capitalista.

Embora a Gestão Democrática do Ensino continue a ser mencionada na proposta de gestão do governo gaúcho, evidencia-se que na prática a participação e a autonomia da comunidade escolar traduz-se mais como instrumento para execução das demandas da SEE às escolas, do que em termos de participação ativa em tomadas de decisões e construções coletivas. Além disso, a proposta de mudança na legislação educacional visa reduzir os espaços de realização de práticas democráticas nas unidades escolares, em prol de aumento do controle da mantenedora sobre as unidades escolares.

Neste sentido, a chamada modernização da gestão educacional, anunciada desde o plano de governo, significa a inserção dos mecanismos da gestão gerencial, em que a busca pela eficiência do setor público guia-se pelos mecanismos de mercado, os quais por orientar-se por uma lógica diferenciada, acabam distanciando a gestão pública e, nesse caso, a educacional, do atendimento ao interesse público e à democracia.

Além disso, pode-se afirmar que a “modernização da gestão educacional” proposta pelo governo gaúcho (gestão 2007-2010), a despeito dos diferentes significados do termo, não tem o sentido de inovação nem de avanço. Tendo em vista que esta proposta representa a introdução da lógica de gestão empresarial na gestão educacional, não representa nenhuma novidade, pois desde a década de 1930 este campo sofre a intervenção da administração capitalista, como vimos no capítulo I, a única diferença é que no contexto atual esta introdução passa a se dar também através de formas mais “modernas” como as consultorias prestadas pelas empresas privadas ao campo educacional. Tampouco esta proposta oferece avanço frente à construção de uma educação pública de qualidade, uma vez que a referida “modernização” retira cada vez mais a participação do Estado no provimento do direito à educação, relegando esta tarefa às organizações da sociedade civil, e introduz uma lógica meritocrática que descaracteriza a educação de qualidade enquanto direito para referi-la como merecimento por esforço individual, como pode ser evidenciado na lógica de premiação inserida pelos projetos das parcerias público-privadas.

Evidencia-se, assim como em pesquisa de Adrião (2006) e as análises de Paro (2001), que as medidas que enfatizam a qualidade do ensino secundarizam, ou excluem, a relevância da prática democrática na construção desta qualidade. Este resultado se justifica em função dos fundamentos de onde partem estas medidas e dos propósitos que almejam. Estes fundamentos e propósitos encontram-se relacionados às estratégias de gestão utilizadas pelo setor privado, as quais não têm compromisso com a construção democrática, antes o contrário.

Nesse sentido, a atual política educacional em implementação na rede estadual gaúcha impõe desafios à construção democrática da gestão escolar, na medida em que estabelece um modelo de gestão baseado em critérios que não convergem à democracia, pelo contrário, estimulam a competição e baseia-se no princípio meritocrático de ensino e aprendizagem, que do ponto de vista social e pedagógico é extremamente excludente, além de restringir os espaços de autonomia e participação na gestão escolar. De um projeto de gestão democrática, o enfoque passa a ser um projeto de gestão gerencial, em que os sujeitos são subsumidos pelas técnicas e indicadores quantitativos de qualidade na educação.

As constatações e reflexões apontadas suscitam a continuidade do estudo a fim de aprofundar a análise do processo de construção destas ações de “modernização da gestão educacional” buscando suas contradições e lacunas a fim de construir e fortalecer uma política contra-hegemônica a este movimento internacional de “privatização” da gestão educacional. A continuidade do estudo também é suscitada frente aos novos desdobramentos que este processo terá ao longo de seu último ano de implementação por parte do governo, visto que a gestão governamental (Governo Yeda Crusius) encerra-se ao final do ano de 2010.

## REFERÊNCIAS

---

ABREU, M. **Gestão da Educação do RS: desafios e reformas.** Palestra proferida no evento Tá Na Mesa, promovido pela Federasul. [transcrição de áudio]

AGENDA 2020. Projeto Educação Básica de Qualidade. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br/propostas.php?PropostaId=8>> Acesso em: dez. 2009.

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação – Para uma sociologia das políticas educativas contemporâneas.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ANDERSON, P. Balanço neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo I: políticas sociais e o Estado Democrático:** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTONIOLI, N. **Desabafo de uma professora.** Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/rosanedeoliveira/2010/02/24/desabafo-de-uma-professora/?topo=13,1,1,,13>> Acesso em: 25 fev. 2010.

ANTUNES, R. **Os sentidos do Trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, Ricardo. A “Terceira Via” de “Tory” Blair: a outra face do neoliberalismo inglês. **Revista Outubro**, n. 03, p. 31-52, 2º sem. 2000. Disponível em <[http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3\\_04.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_04.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2009.

ADRIÃO, T. **Educação e Produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado.** São Paulo: Xamã, 2005.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** 2º ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2007. (Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios)

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado.** 2ª ed. Trad. de Valter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

AMARAL, J. C. S. R. do. **A Trajetória da Gestão Democrática da Educação na Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul.** 2006, 171f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

AMARAL, J. C. S. R. do **A Política de Gestão da Educação da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul (2007 – 2010): implicações para a gestão democrática.** Porto Alegre: UFRGS/FACED. Projeto de Tese de Doutorado sob orientação da Prof.a Dr.a Vera Vidal Peroni. Junho de 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARELARO, L. R. G. Resistência e Submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. (coleção Educação Contemporânea)

ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES, 1979.

ARROYO, M. G. A Escola e o Movimento Social: relativizando a escola. **Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE**, Ano 6, nº 12, p. 15-20, 1987.

AZEVEDO, José Clóvis de. Educação e Neoliberalismo. **Paixão de Aprender**, Porto Alegre, n.9, p. 26-39, dez. 1995.

AZEVEDO, J. M. L. **A Educação como Política Pública**. 3ª ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, J. M. L. GOMES, A. M. Intervenção e Regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, v. 15, n. 28, p. 95-107, jan./jun. 2009.

BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e Desconsolidação democrática: Reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Edição Especial, out. 2005.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, martin; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época)

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 15ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R.V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.
- BORON, A. A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E; GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 63 – 118.
- BORON, A. “Os ‘novos Leviatã’ e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina”. In: SADER, E; GENTILLI, P. (Orgs.). **Pós neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?** 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BORON, A. A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de La democracia em América Latina. In: KRAWCZYK, N.; WANDERLEY, L. E. (orgs.) **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOURDIEU, P; PASSERON, J. C. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.
- BRANDÃO, A. Bobbio na História das Idéias Democráticas. **Lua Nova** , nº 68, p. 123-145, 2006.
- BRASIL. Constituição, 1934.
- BRASIL. Constituição, 1946.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- BRASIL. Constituição, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.
- BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, nº 1, janeiro-abril, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**. nº 45, p. 49-95, 1998.
- BRUNO, L. Gestão da Educação: onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (orgs). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

CAMINI, L. **A política educacional no Governo Olívio Dutra (1999-2002):** movimentos, relações, contradições e avanços. 2005, 261f. Dissertação (de Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

CASSETTARI, N. Pagamento por Performance na Educação Básica. In: 31ª **Reunião Anual da ANPED**, v. 1. p. 01-15, Caxambu, 2008.

CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no contexto da Globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n.114, p. 7-28, nov. 2001.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão educacional na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 24, nº 03, p. 389-406, set./dez. 2008.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia:** o discurso competente e outras falas. 11ª ed. rev. E ampliada. São Paulo: Cortez, 2006.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª Edição. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CIAVATA, M. A Construção da Democracia pós-ditadura militar – políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O. SEMERARO, G. (orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Programa Educação para a Nova Indústria:** Proposta de ação do Sistema Indústria, em consonância com as diretrizes do Mapa Estratégico da Indústria, agosto, 2007.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO. **Empréstimo de Sustentabilidade do Rio Grande do Sul para a Política de Desenvolvimento do crescimento** – entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e o Estado do Rio Grande do Sul. 1º de Setembro de 2008.

CPERS. **Introdução**. Disponível em: <[www.cpers.org.br](http://www.cpers.org.br)> Acesso em: 02 nov. 2009a.

CPERS. **Breve História do Cpers-Sindicato e Lutas da Categoria**. Disponível em: <[www.cpers.org.br](http://www.cpers.org.br)> Acesso em: 02 nov. 2009b.

CPERS. **Histórico das Greves**. Disponível em: <[www.cpers.org.br](http://www.cpers.org.br)> Acesso em: 02 nov. 2009c.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O. SEMERARO, G. (orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

COUTINHO, C. N. O Estado Brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: Lima, J. C. F., NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p. 173-200.

CUNHA, L. A. A Educação na Nova Constituição. **Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE**, Ano 6, nº 12, p. 5-10, 1987.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, C. R. J. **Ideologia e Educação Brasileira: Católicos e liberais**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1978.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade & Culturas**, nº 2, pp. 109-139, 1994.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A.. **La cultura en las crisis latinoamericanas**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2004a, p. 195-216.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004b.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.) **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas: FaCES, Universidad Central de Venezuela, 2004c.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DRABACH, N. P. **Primeiros Escritos sobre Administração Escolar no Brasil aos Escritos sobre Gestão Escolar: mudanças e continuidades**. 2009, 81f. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 8.025, de 14 de agosto de 1985. Estabelece normas para escolha de diretores e vice-diretores de escolas estaduais.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual, 1989.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 9.233, de 13 de fevereiro de 1991. Dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores de escolas públicas estaduais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 213 da Constituição Estadual e dá outras providências.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei nº 410/1995. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001. Altera a Lei n. 10.576/95 sobre Gestão Democrática do Ensino Público.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei 11.125, de 09 de fevereiro de 1998a. Dispõe sobre os Profissionais da Educação, institui novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, estabelece critérios de avaliação da produtividade docente, de disciplinamento das cedências, de incentivo à permanência na atividade e dá outras providências.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei 11.126, de 09 de fevereiro de 1998b.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Lei 9.232, de 13 de fevereiro de 1991.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei 12.237, de 13 de janeiro de 2005.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 44 861, de 04 de janeiro de 2007. Veda o afastamento de servidores e agentes públicos, com ônus para o Estado, e dá outras providências.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 45.400, de 17 de dezembro de 2007. Instala a Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH, e dá outras providências.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, C. F. **O Estado em Movimento**: complexidade social e participação política no rio grande do sul. 2005, 275 f. Tese. (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FÉLIX, M. de F. C. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? Análise da proposta do estado capitalista brasileiro para a burocratização do sistema escolar. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

FERNADES, F. **Nova República?** Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FERNÁNDEZ, S. J. Políticas Educacionais e Democratização Escolar: por que a democracia ainda fica na “porta giratória”? In: NAJAR, J.; CAMARGO, S. (orgs.). **Educação se faz (na) política**. Niterói: EdUFF, 2006.

FIERGS; SESI. **Consultoria para Educação de Qualidade**. 2008a. Disponível em: <[http://www.sesirs.org.br/sesieducacao/atuacao\\_sesi\\_educacao.asp?idArea=1399&idSubMenu=1849&idSubSubMenu=1869](http://www.sesirs.org.br/sesieducacao/atuacao_sesi_educacao.asp?idArea=1399&idSubMenu=1849&idSubSubMenu=1869)> Acesso em: set. 2009.

FIERGS; SESI. **Consultoria para Educação de Qualidade** - Material de Formação das equipes da rede estadual de educação do Rio Grande do Sul, material impresso, 2008b.

FIERGS; SESI. Programa **Consultoria para Educação de Qualidade – Prêmio Planejamento 2009** (regulamento), 2009. Disponível em: <[www.educacao.rs.gov.br](http://www.educacao.rs.gov.br)> Acesso em: set. 2009.

- FORTUNATI, J. **Gestão da Educação Pública: caminhos e desafios**. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise do Conteúdo**. 3ª Ed. Brasília, DF: Liber Livro, 2008. (Série Pesquisa, v. 06)
- FREITAS, H. C. L. de. Certificação Docente e Formação do Educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 85, p. 1095-1124, dezembro 2003.
- FREITAS, D. N. T. De. Avaliação e Gestão Democrática na Regulação da Educação Básica Brasileira: uma relação a avaliar. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007.
- FRIGOTTO, G.; M., CIAVATTA. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.
- FRIGOTTO, G. Contracapa. In: PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado**. São Paulo: Xamã, 2003.
- FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS (FDRH). **Escola de Governo** – grade de cursos 2008. Disponível em:  
Acesso em: <[www.fdrh.rs.gov.br/escola/Projeto%20dos%20Cursos.doc](http://www.fdrh.rs.gov.br/escola/Projeto%20dos%20Cursos.doc)> Acesso em: 12 dez. 2009.
- GHIRALDELLI JR, P. O que são paradigmas filosóficos. In: **Portal Brasileiro da Filosofia**. Disponível em: <<http://portal.filosofia.pro.br/>> Acesso em: 10 jan. 2010.
- GIDDENS, A. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GIDDENS, A. **A Terceira Via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIORGI, C. Di. **Escola Nova**. 3ª ed.. São Paulo: Editora Ática, 1992.
- GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e Educação**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994. (Questões da nossa época, v. 5)
- GONÇALVES, R. **O Banco Mundial no Brasil: da Guerra de Movimento à Guerra de Posição - Análise do documento “Estratégia de Parceria com o Brasil, 2008-2011”**. Rede Brasil: Brasília, 2009.
- GRACINDO, R. V.; KENSKI, V. M. Gestão de Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (orgs.) **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

GRAMSCI, Antônio. Obras escolhidas. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1978.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 4ª ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1981.

GUIOT, A. P. **Um “moderno Príncipe” para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)**. 2006, 202f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

HAYEK, F. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Livraria do Globo, 1946.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultura**. 17ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008a.

HARVEY, D. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008b

INSTITUTO UNIBANCO. **Avaliação de Impacto do Projeto Jovem de Futuro**. Disponível em: <[www.fjp.gov.br/index.php/.../doc.../144-1-seminario-maa-5-wanda-engel](http://www.fjp.gov.br/index.php/.../doc.../144-1-seminario-maa-5-wanda-engel)> Acesso em: 10 jul. 2009.

INSTITUTO UNIBANCO. **Relatório de Atividades 2008**. Disponível em: <[http://www.unibanco.com.br/arq/publicacao/int/rel/relatorio\\_atividades\\_2008\\_word.pdf](http://www.unibanco.com.br/arq/publicacao/int/rel/relatorio_atividades_2008_word.pdf)> Acesso em: 08 nov. 2009.

INSTITUTO UNIBANCO. **SuperAção na Escola – Regulamento 2009**. Disponível em: <[http://www.unibanco.com.br/arq/publicacao/int/nop/regulamento\\_superacao.pdf](http://www.unibanco.com.br/arq/publicacao/int/nop/regulamento_superacao.pdf)> Acesso em: 10 nov. 2009.

IOSCHPE, G. Educação de quem? Para quem? **Revista Veja**, edição 2043, 16 jan. 2008.

INFORMATIVO CPERS. **Com meritocracia, governo foge da responsabilidade por salários**. Porto Alegre, maio de 2008.

INFORMATIVO CPERS. **O “Novo Jeito de Governar” Provoca Caos na Educação**. mar. 2007.

KONDER, L. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

KRAWCZYK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. (coleção Educação Contemporânea)

KRAWCZYK, N. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (orgs). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

KRAWCZYK, N.; VIEIRA, V. L. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, N.; WANDERLEY, L. E. (orgs.) **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAWCZYK, N.; VIEIRA, V. L. **A Reforma Educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Editora Xamã, 2008.

KUENZER ZUNG, A. Z. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. **Cadernos de Pesquisa**, nº 48, pp. 39-46, fev. 1984.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Editora Planta, 2004.

LEÃO, A. C. **Introdução à Administração Escolar**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

LEE, K. Y. **Tesouro brasileiro - Democracia: uma construção popular**. 2002, 277f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

LESSA, S. História e Ontologia: a questão do trabalho. **Revista Crítica Marxista**, nº 20, p. 70-89, 2005.

LIMA, L. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. In: LIMA, L; AFONSO, A. Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, K. R. de S.; MARTINS, A. S. A Nova Pedagogia da Hegemonia: pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, L. M. W. (org.) **Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar: curso básico**. 8ª edição. Brasília: INEP/MEC, 2007.

LÜCK, H. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática**. 3ª Ed. São Paulo: Vozes, 2007. (Série Cadernos de Gestão, v. I)

MACHADO, L. M.; RIBEIRO, D. S. Teorias da Administração Escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 01, p. 13-28, jan./abr. 2007.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal**. São Paulo: Zahar, 1978.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932): **A reconstrução educacional no Brasil** - ao povo e ao governo. Disponível em:

<<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>> Acesso em: 24 mar. 2009.

MELUCCI, A. **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas, SP: Ed. LaPPlanE/ FE/ Unicamp, 2000.

MORAES, R. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MOUSQUER, M. E. L. **Paradoxos da Democracia: um estudo sobre normatividade e possibilidade no campo da gestão democrática do ensino público.** 2003, 246f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NEGRÃO, J. J. **Para conhecer o Neoliberalismo.** São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NEVES, L. M. W.; SANT'ANA, R. Introdução: Gramsci, Estado Educador e a Nova Pedagogia da Hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (org.) **Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, D. A. Educação e Planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (orgs.) **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D. A. Política Educacional e a Re-estruturação do Trabalho Docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e regulação no contexto latino-americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, v. 15, nº 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S. Z. L. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 24, n.84, p.873-895, set. 2003.

PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica.** 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H. Legalidade e constitucionalidade da eleição de diretores. In: PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia.** 2. ed. rev. São Paulo: Xamã, 2003. p. 62-72.

PARO, V. H. Prefácio. In: ADRIÃO, T. **Educação e Produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado.** São Paulo: Xamã, 2005.

PARO, V. H. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 561-570, set./dez. 2007.

PARO, V. H. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PAULA, A. P. de P. **Por uma nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, S. M. A educação básica diante do processo de (des)centralização da gestão escolar. ANAIS VIII Congresso Nacional de Educação - EDUCERE e III Congresso Ibero-Americano sobre violências nas escolas - CIAVE, 2008, Curitiba - PR. 2008, Curitiba – PR. **Anais...** Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2008, p. 168-179.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V; BAZZO, V. L; PEGORARO, L. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização Neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PINTO, G. A. **Organização do Trabalho no Século 20**: taylorismo, fordismo e toyotismo. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PLANO DE GOVERNO. **Coligação Rio Grande Afirmativo 2006**. Governadora: Yeda Crusius, Vice: Paulo Feijó – PSDB 45. [eleições estaduais 2006].

PÓLO RS. Programas Estruturantes do Governo contemplarão propostas da Agenda 2020. **Revista Digital da Pólo RS**. Disponível em: <[http://www.revistadigital.com.br/impresao\\_conteudo.asp?CodMateria=3964](http://www.revistadigital.com.br/impresao_conteudo.asp?CodMateria=3964)> Acesso em: 12 dez. 2009.

PROGRAMAS ESTRUTURANTES – GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Gerenciamento Intensivo**. Disponível em: <[http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com\\_gerenciamento\\_intensivo&Itemid=35](http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_gerenciamento_intensivo&Itemid=35)> Acesso em: 09 dez. 2009.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

RIBEIRO, A. M. M.; COUTINHO, G. G. Modelos de Democracia na Era das Transições. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1. Jan./Jun., 2006.

RODRIGUES, J. **O Moderno Príncipe Industrial**: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. (Coleção Educação Contemporânea)

- ROMANO, R. Papel Amassado: a perene recusa da soberania ao povo brasileiro. In: Lima, J. C. F., NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p. 133-172.
- SADER, E. **A Transição no Brasil: da ditadura à democracia?** 2ª ed. São Paulo: Atual, 1990.
- SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B. de S. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 52, p. 35-53, 2003.
- SANDER, B. **Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. São Paulo: Autores Associados, 1995.
- SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007a.
- SANDER, B. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 421-447, set./dez. 2007b.
- SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, B. de S. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SANTOS, B. de S. **Um discurso sobre as ciências**. Porto, Portugal: Afrontamento, 1987.
- SANTOS, L. L. de C. P. Formação de Professores na Cultura do Desempenho. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, set./dez. 2004.
- SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 05)
- SAVIANI, D. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 5ª ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.
- SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. 9ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção educação contemporânea)
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Constituinte escolar: construção da escola democrática e popular**. 2ª ed. Porto Alegre: Corag, 1999.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Princípios e Diretrizes para a Educação Pública Estadual. Porto Alegre: Corag, 2000.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Educação Básica de Qualidade para Todos**. Porto Alegre: Secretaria Estadual de Educação, 2007. Disponível em: <[http://www.federasul.com.br/arquivos/mariza%20abreu%20-%20TNM\\_31.pdf](http://www.federasul.com.br/arquivos/mariza%20abreu%20-%20TNM_31.pdf)> Acesso em: 10 abr. 2009.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Por que nova carreira para o magistério?** Porto Alegre: Secretaria Estadual de Educação, 2009a. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br/>> Acesso em: 10 jun. 2009. [Apresentação em ppt.]

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Gestão Escolar: uma proposta de mudança**. Porto Alegre: Secretaria Estadual de Educação, 2009b. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br/>> Acesso em: 10 jun. 2009. [Apresentação em ppt.]

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Gestão da Educação do RS: desafios e reformas. Porto Alegre: Secretaria Estadual de Educação, 2009c. Disponível em: <<http://www.federasul.com.br/eventos/taNaMesa.asp?categoria=T%E1+na+Mesa>> Acesso em: 04 abr. 2009. [Palestra da Secretária Mariza Abreu no evento Tá na Mesa, Apresentação em ppt ]

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Vídeo de apresentação dos projetos de Plano de Carreira do Magistério e Gestão Escolar**. Porto Alegre, 2009d.

SILVA, M. V. **Empresa e Escola**: do discurso da sedução a uma relação complexa. 2001, 355f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

SILVA, I. G. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época)

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, set. 1995.

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, jan. fev. 2007.

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, fev. 2007.

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, mar./abr. 2007.

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, ago. 2007.

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, ago./set. 2007.

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, abr. 2009.

SOUZA, A. R. De. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2006, 302f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, C. Por Que Mudam as Formas de Gestão Pública? In: Gestão Pública: a trajetória da função administração no Estado da Bahia. **Cadernos FLEM** – Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003.

TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança, Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TAVARES, M. das G. M. **Educação Brasileira e Negociação Política**: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática. Maceió: EDUFAL, 2003.

TEIXEIRA, A. 1961. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 36, n. 84, p. 84-89, 1961.

TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia**: introdução à administração escolar. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

TEIXEIRA, A. Natureza e função da Administração Escolar. **Cadernos de Administração Escolar**, n.º 1. Salvador: ANPAE, 1964.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VEIGA, C. G. **História da Educação**. São Paulo: Ática, 2007.

WOOD, E. Estado, Democracia e Globalização. In: BORÓN, A.; AMADEO, J.; GONZÁLEZ, S. (org.) **A Teoria Marxista Hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 381-393.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ZANARDINI, I. M. S. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

Notícias site SEE:

**Turmas são reorganizadas em 26% das escolas gaúchas**. Publicação: 22/08/2007.

**Projeto Jovem de Futuro beneficia 25 escolas de Ensino Médio da rede estadual**. Publicação 29/08/2007.

**Qualidade da gestão escolar pode contribuir com a resolução da crise fiscal gaúcha**. Publicação: 10/09/2007.

**Convênio entre Secretaria da Educação e Sesi/RS capacita direções de escolas**. Publicação: 19/03/2008.

**Secretaria da Educação e Instituto Unibanco formalizam Projeto Jovem de Futuro.**

Publicação: 20/08/2008.

**Projeto Jovem de Futuro premia escolas destaque.** Publicação: 25/05/2009.

**Escolas do Estado utilizam referenciais curriculares.** Publicação: 12/03/2010.

Notícias ZERO HORA:

ZERO HORA. **O murro que os gaúchos resistem a transpor.** Edição N° 16192,  
20 dezembro 2009.

ZERO HORA. **Secretaria da Educação confirma o fechamento de mais de cem escolas no RS.** 22 agosto 2008.

Sites pesquisados:

<http://www.polors.com.br/>

<http://www.unibanco.com.br/int/hom/index.asp>

<http://www.agenda2020.org.br/>

<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/educa.jsp>

<http://www.estruturantes.rs.gov.br/>

<http://www.todospelaeducacao.org.br>

<http://www.unibanco.com.br>