

Gestão da Escola Pública de Educação Básica: reflexões em torno de limites e perspectivas conceituais

Artur de Moraes Silva (*)

Resumo: O objetivo do trabalho é refletir sobre os limites e as perspectivas conceituais, prioritariamente, da administração educacional, no âmbito da escola pública de Educação Básica. Partindo da contextualização histórica, política e pedagógica do conceito de administração, desenha-se uma perspectiva de gestão de organizações, que o amplia e diversifica. No terreno educacional, a gestão assume nuances que precisam ser melhor delimitadas, esboçando-se, a partir daí, as terminologias de *gestão educacional* “*lato sensu*” e “*stricto sensu*”. Na busca de correlacionar teoria e prática de educação, a proposta deste trabalho é contribuir com aproximações conceituais que facilitem, a estudantes das licenciaturas e profissionais da área, a compreensão de limites e perspectivas de gestão educacional na atualidade.

Palavras-chave: Administração educacional; Gestão educacional; Política educacional; Filosofia da educação.

Abstract: This paper’s aim is to reflect on the limits and conceptual perspectives of school administrative policies, concerning public schools of basic education. Starting with a historical, political and pedagogical contextualization of the administrative concept, we will build a perspective on managing organizations, which expands and diversifies itself. In the educational field, management assumes nuances that need to be better defined. From that point, we can outline such terminologies of educational management: “*lato sensu*” and “*stricto sensu*”. Aspiring to correlate theory and educational practice, the purpose of this paper is to contribute on some conceptual approaches, in order to help students of undergraduate courses in the educational field, as well as professionals, to understand limits and perspectives of the educational management today.

Keywords: Educational administration; Educational management; Educational policy; Philosophy of education.

Introdução

O desenvolvimento do trabalho de gestão educacional nas escolas públicas brasileiras envolve uma série de desafios, de cunho teórico-prático, que vem mobilizando professores, dirigentes escolares, gestores de sistemas de ensino e pesquisadores em Educação. Dentre um conjunto extenso de objetivos e proposições, essa mobilização tem, também, buscado definir ou redefinir a identidade profissional dos trabalhadores em Educação – sejam os profissionais do magistério, docente ou não-docente, sejam aqueles que prestam serviços de apoio escolar (BRZEZINSKI e VIEIRA, 2013) – e dos agentes que oferecem outros tipos de serviço à escola pública, como, por exemplo, o voluntariado (MORAIS SILVA, 2005).

(*) Mestre e Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor do Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro (ISERJ/FAETEC/SECT-RJ). Na Rede Municipal de Duque de Caxias (SME – PMDC/RJ), na qualidade de Professor Especialista, atua na Escola Municipal José Camilo dos Santos, enquanto Orientador Pedagógico.

Neste trabalho, propomos focar os limites e as perspectivas conceituais do trabalho em Educação de profissionais do magistério não-docente, posto que a prerrogativa legal de *autonomia*, conforme reza o Parecer CNE/CES nº 101/2002, é lícito aos sistemas de ensino estabelecer outros requisitos para a ocupação dos quadros profissionais de *suporte à docência*, desde que respeitado o pré-requisito básico. Nos termos desse documento, a formação de profissionais para a administração, inspeção, supervisão, orientação e, também, coordenação – sendo que esta última não foi prevista no artigo 64 da LDB nº 64, porém, consiste, juntamente com as demais, em função de suporte ao trabalho docente – tem como pré-requisito, não exclusivamente o Curso de Pedagogia ou pós-graduação na área, mas qualquer Curso de Licenciatura. Dessa maneira, a legislação promove uma ampla flexibilidade, que possibilita inúmeras formas de composição dos quadros profissionais do magistério, de suporte às atividades de docência, nos sistemas de ensino do país – o que nos faz compreender por que uma secretaria municipal de educação configura seus quadros profissionais diferentemente de outros sistemas municipais.

Partindo do princípio de que a *gestão educacional* envolve todas essas funções profissionais e, portanto, as atividades de apoio e suporte ao trabalho do professor, propomos refletir sobre os limites e as perspectivas conceituais, prioritariamente, da administração educacional, no âmbito da escola pública de Educação Básica. Este trabalho tem como dupla fundamentação nossos estudos de política e gestão educacional, no âmbito do Curso de Pedagogia do ISERJ, e nossa prática de coordenação pedagógica, circunscrita ao trabalho que desenvolvemos em escola pública de ensino fundamental na rede municipal de Duque de Caxias. Sublinhamos nossa proposta de correlacionar teoria e prática de educação, em um movimento de práxis que possa contribuir com aproximações conceituais que facilitem, a estudantes das licenciaturas e profissionais da área, a compreensão de limites e perspectivas em relevo, na atualidade.

A gestão educacional enquanto administração escolar

É fundamental resgatar a contextualização da ideia de *Gestão* sem, evidentemente, perdermos de vista o princípio da administração, ligado à organização do trabalho e à prática produtiva empresarial. De acordo com Heloani, a partir do início do século XX, foi o *taylorismo*¹ “a

¹ Frederick Winslow Taylor (1856-1915) promoveu uma reestruturação no terreno produtivo industrial, estabelecendo um modelo de administração racionalizada, de caráter científico, fundado em um processo de trabalho que subdividia os movimentos e o acompanhamento sistemático do tempo de produção, buscando eliminar o desperdício e maximizar os resultados, otimizando o processo, conhecido como *organização científica do trabalho*. Com efeito, a Ford Motor Company, indústria automobilística fundada em 1903, nos EUA, por Henry Ford (1863-1947), baseou-se neste modelo de organização científica de produção, consolidando, historicamente, um novo paradigma de administração da empresa capitalista. A administração taylorista postulava a implantação de tecnologia a serviço da produção, introduzindo “máquinas-ferramenta semiautomáticas que podiam ser operadas por trabalhadores semiespecializados após poucos dias de treinamento”. De um lado, no contexto da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o taylorismo consistiu em uma estratégia bem sucedida, uma vez que muitos homens foram enviados às trincheiras e suas mulheres assumiram o trabalho para manter o sustento de suas famílias, promovendo o crescimento econômico industrial. De outro lado, a Revolução Russa (1917) empregou o que Heloani classifica como “taylorismo soviético”, a partir do momento em que

primeira tentativa de administração da percepção dos trabalhadores”, agregando, não apenas, o “estudo da melhor forma de produzir”, mas pressupondo “a cooperação recíproca entre capital-trabalho e o reordenamento da subjetividade do interior do processo produtivo” (HELOANI, 2011, p. 07). Assim, erguia-se a administração como um mecanismo de racionalização das organizações, desenvolvida através de um modelo parcelado, hierarquizado e centralizado de produção em larga escala, buscando alcançar, como resultado permanente, a eficiência (metas de produtividade atingidas, com base nos objetivos pré-estabelecidos) e a eficácia (competência dos trabalhadores no desenvolvimento de suas tarefas).

Para Gramsci, o taylorismo constituiu-se como “uma fase mais recente” em relação ao processo iniciado com o surgimento do industrialismo (Revolução Industrial do XVIII), caracterizada pela intensidade e materializada com formas mais brutais do que as anteriores. Segundo este filósofo, Taylor vai desenvolver sua teoria, no âmbito da sociedade americana, estabelecendo com “brutal cinismo” a consecução dos seguintes objetivos: “desenvolver em seu grau máximo, no trabalhador, os comportamentos maquinais e automáticos, quebrar a velha conexão psicofísica do trabalho profissional qualificado, que exigia uma certa participação ativa da inteligência, da fantasia, da iniciativa do trabalhador, e reduzir as operações produtivas apenas ao aspecto físico maquinal” (GRAMSCI, 2001, p. 266).

Com efeito, Ford lançou tentativas de intervenção, com seus inspetores, na vida privada de seus empregados – sobretudo no que se refere ao consumo de bebidas alcoólicas, às relações sexuais e ao controle da forma como gastavam os seus salários. Como consequência, essas medidas foram se convertendo em políticas sociais, que encarregaram o Estado de promover, dentre outras tantas tarefas, uma administração pública que, de fato, atendesse os interesses privados do empresariado, ao resguardar o bem-estar e a qualidade de vida do trabalhador, condicionando-o ao gasto “racionalizado” do salário “para conservar, renovar e, se possível, aumentar e sua eficiência muscular-nervosa, e não para destruí-la ou danificá-la” (GRAMSCI, 2001, p. 267).

Noutra perspectiva, Oliveira destaca que, se o Estado amplia sua gama de responsabilidades e fortalece sua organicidade a partir do final do século XIX, aprofunda-se após a Primeira Guerra Mundial. No entanto, após o término da Segunda Grande Guerra (1939-1945), avoluma-se o conjunto de deveres estatais, firmando-se nos países da liderança capitalista o *Estado de Bem-Estar Social*. Para tanto, de acordo com o autor, o Estado “assume cada vez mais serviços e se depara com um novo desafio: administrar a máquina estatal, que se torna gigantesca”. Transformando-se em uma organização burocrática muito maior, mais complexa, diversificada e, nos termos de Oliveira,

os bolcheviques decidiram “apoiar medidas mais enérgicas para elevar a disciplina e a produtividade dos operários e camponeses” (HELOANI, 2011, p. 36). Não por acaso, o filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937), engajado à luta antifascista de seu país, desenvolveu na prisão o *Caderno do Cárcere* de número 22, acrescido de algumas notas miscelâneas produzidas em outros *Cadernos*, tratando exclusivamente do tema *Americanismo e Fordismo* (GRAMSCI, 2001, p. 237-321)

“onerosa” do que uma fábrica, por exemplo, de ventiladores, à aparelhagem estatal é imposto o desafio de administrar “a complexidade e a diversidade dos temas afetos ao setor público” (OLIVEIRA, 2012, p. 56).

O período da história, em que o capitalismo atinge seu ápice de crescimento econômico no século XX, ficou conhecido como *Anos Dourados*, etapa que engloba, a partir de 1945, predominantemente as décadas de 1950 e 1960. Nessa trajetória, consolida-se o fordismo como modelo de produção capitalista, hegemonicamente vinculado ao Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*² (HOBSBAWM, 2001). Pelas palavras de Heloani, este modelo estatal, caracterizado por ele como *Estado-Providência*, iria complementar “o modelo fordista como instrumento que alargaria e garantiria a continuidade do consumo sob várias formas: seguro-desemprego, assistência médica, educação, melhorias urbanas, etc.” (HELOANI, 2011, p. 54). Conjuntamente com as mais variadas estratégias e táticas de controle da conduta e de treinamento do operariado industrial da nova civilização “americana” (GRAMSCI, 2001, p. 251-252; p. 267-269; p. 274-275), ao Estado se ergue, também, a missão de “controlar se os investimentos realizados por seu intermédio estão sendo bem administrados” para “reorganizá-lo a fim de desenvolvê-lo paralelamente ao aumento da população e das necessidades coletivas” (GRAMSCI, 2001, p. 277).

De acordo com Florestan Fernandes, combinando um projeto de “Estado autocrático-burguês” com o de “democracia restrita”, ou seja, não ampliado à efetiva participação popular porque é tutelado por aquele projeto de Estado, “a transformação capitalista se completa apenas em benefício de uma reduzida minoria privilegiada e dos interesses estrangeiros com os quais ela se articula institucionalmente” (FERNANDES, 1980, p. 77). Assim se galvaniza o modelo administrativo do aparelho de Estado dos países de capitalismo dependente das lideranças capitalistas, como os da América Latina – excluindo-se Cuba a partir da Revolução de 1959 – e, sobretudo, o Brasil.

Conforme o autor, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e os posteriores governos militares pós-1964, “as economias centrais estavam plenamente preparadas para transformar o controle econômico segmentar em um desenvolvimento capitalista-monopolista adaptado /.../ à economia brasileira” (FERNANDES, 2006, p. 300).

Com efeito, ao passo que se desenvolve o modelo de *Welfare State* na administração da aparelhagem estatal daqueles países centrais do capitalismo, o Brasil dimensiona o

² “Esse *Welfare State* também pode ser identificado como ‘Estado Keynesiano’, expressão que provém do conjunto de teorias e medidas propostas pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), denominado *Keynesianismo*, cuja razão se manifesta na defesa, dentro dos parâmetros do mercado liberal, de o Estado intervir fortemente na área econômica, visando à garantia do controle inflacionário, do pleno emprego e dos direitos sociais – em outros termos, assegurar o crescimento econômico e o bem estar social através do equilíbrio de ‘coação’ e ‘persuasão’” (MORAIS SILVA, 2005, p. 46).

desenvolvimento de forma dependente à economia internacional e, de tal modo, a política estatal previdenciária e de direitos sociais, adaptada àquele modelo e incrementada pelo elemento populista³. A partir de 1964, o ritmo de produção e desenvolvimento econômico dependente se acelera, porém, não mais sintonizada com o populismo de uma democracia restrita, e sim articulada com a força de uma ditadura militar.

Nesse caminho, a escola vai insurgir e se galvanizar como aparelho responsável pela transmissão de saberes que derivam do legado científico-cultural da humanidade, mais do que nunca com a finalidade estratégica de preparar o conjunto da sociedade para o padrão de cidadania capitalista e para o trabalho produtivo, preponderantemente industrial. De fato, o aparelho escolar tradicionalmente organiza-se com a missão de promover a transmissão-assimilação dos conteúdos curriculares, ganhando relevo por meio de um modelo de gestão que reproduz o paradigma de administração do aparelho de Estado. Ora, se, em um Estado de Bem-Estar Social, desenvolve-se a administração de caráter fordista no âmbito do meio de produção capitalista, a Educação Básica toma corpo como um direito social que se consagra no Estado-Providência, materializando-se no aparelho escolar, que, conseqüentemente, vai acompanhar a tendência da linha de produção hegemônica em sua dinâmica e organização administrativa – e, também, em ações pedagógicas.

De acordo com Valnir Chagas, a administração escolar brasileira personifica-se, tradicionalmente, na “figura clássica do *diretor*”, identificada, em seus primórdios, por “fazer tudo” em uma escola, muitas vezes, de modo improvisado, reunindo ações de inspeção, planejamento e avaliação das atividades desenvolvidas em seu estabelecimento de ensino. A partir de meados do século XX, o autor sinaliza que o conjunto das redes escolares cresceu aceleradamente, exigindo, de um lado, “maior controle do Poder Público sobre uns e outros” e, de outro, a “criação e distribuição de oportunidades educacionais”. Nessa perspectiva, ao trabalho administrativo do diretor, tal como em uma empresa, agrega-se a *inspeção*, enquanto mecanismo de controle, e, como elemento de execução e avaliação, o *planejamento*, visando à adoção de “critérios mais racionais para tirar o máximo proveito dos recursos existentes e proporcionar escolarização regular ao maior número possível de alunos” (CHAGAS, 1976, p. 113-114).

Com a implementação das Leis nº 5.540/68 e nº 5.692/71⁴, respectivamente em seus artigos 30 e 33, a *Administração Educacional*, utilizada em sentido ampliado e similar ao campo da

³ Nos termos de Florestan, o populismo converteu-se em um regime político de *democracia restrita*, funcionando como resposta “à necessidade dos estratos dominantes das classes possuidoras de simular uma abertura para baixo e, portanto, ampliar a margem dentro da qual o ritualismo representativo e eleitoral deveria impregnar o fluxo político” (FERNANDES, 1980, p. 46-47).

⁴ Se o golpe de 1964 caracterizou-se, sobretudo, pela tentativa de blindar, por uso da força do aparelho repressivo de Estado, a política estatal e a economia do país contra supostas irrupções revolucionárias anticapitalistas, o campo da educação necessitava ser redimensionado, no sentido de formar gerações de cidadãos disciplinados, de forma conveniente ao regime ditatorial, e de trabalhadores, por um lado, altamente qualificados para o desenvolvimento científico-tecnológico e as funções de comando em empresas e no aparelho de Estado e, por outro, capacitados para movimentar o parque industrial em escalada de crescimento. Assim, respectivamente, inicia-se a reforma universitária,

economia, unifica “o planejamento, a execução, a avaliação e o controle dos sistemas escolares e das unidades que os compõem, identificando com avaliação e controle as tradicionais atividades de inspeção” (CHAGAS, 1976, p. 114).

Os mencionados documentos legais, que, respectivamente, tratavam da reforma “universitária” e da reforma do ensino de 1º e 2º graus, tinham como espinha dorsal a *tendência pedagógica liberal tecnicista*⁵, pautada, dentre outros aspectos, no planejamento racionalizado, na execução hierarquizada, na instrução programada e no controle burocratizado. Posto que as atividades de administração, planejamento e inspeção não seriam desempenhadas por “especialistas” diferentes nas unidades escolares, coube ao diretor-geral conhecer e exercer quaisquer dessas funções, com a “visão global do processo administrativo que o [impedia] de hipertrofiar a sua parte e supervalorizá-la como única” (CHAGAS, 1976, p. 114).

Para Heloísa Lück, cabe ao “diretor da escola a responsabilidade máxima quanto à consecução eficaz da política educacional do sistema e desenvolvimento pleno dos objetivos educacionais, organizando, dinamizando e coordenando todos os esforços nesse sentido, e controlando todos os recursos para tal” (LÜCK, 1998, p. 16). Desse modo, a autora considera que, diante da “posição central” assumida pelo diretor, a condução das relações interpessoais consiste em uma habilidade imanente à função, por meio da qual o dirigente escolar deve “influenciar o ambiente”, a fim de promover a qualidade do trabalho administrativo, pedagógico e social, desempenhado na unidade de ensino pela qual responde. Do ponto de vista especificamente administrativo, a autora assinala que compete ao diretor a “organização e articulação de todas as unidades componentes da escola”; o “controle dos aspectos materiais e financeiros”; a “articulação e controle dos recursos humanos”; a “articulação da escola com o nível superior de administração do sistema educacional”; a “formulação de normas, regulamentos e adoção de medidas condizentes com os objetivos e princípios propostos”; e a “supervisão e orientação a todos aqueles a quem são delegadas responsabilidades” (LÜCK, 1998, p. 17).

Na seara pedagógica, Lück destaca como atribuições do diretor “dinamização e assistência aos membros da escola para que promovam ações condizentes com os objetivos e princípios educacionais propostos”; “liderança e inspiração no sentido de enriquecimento desses objetivos e princípios”; “promoção de um sistema de ação integrada e cooperativa”; e “estimulação à inovação

pelas palavras de Florestan, “a partir de fora” (FERNANDES, 1979, p. 225), isto é, implementada unilateralmente pelo governo militar, no sentido de conter os movimentos de contestação ao regime e “modernizar” a Universidade, conjugando ensino e pesquisa. E, na sequência, define-se o ensino de 1º e 2º graus com elementos de Educação Moral e Cívica, para o novo modelo disciplinado de sociabilidade, e de profissionalização obrigatória, para a ocupação de postos de trabalho de nível técnico.

⁵ Pelos termos de José Carlos Libâneo, as tendências pedagógicas da prática escolar dividem-se em tendências “liberal” e “progressista”, sendo a tendência liberal “tecnicista” aquela segundo a qual a “escola atua, assim, no aperfeiçoamento da ordem social vigente (o sistema capitalista), articulando-se diretamente com o sistema produtivo; para tanto, emprega a ciência da mudança de comportamento, ou seja, a tecnologia comportamental” (LIBÂNEO, 1998, p. 29).

e melhoria do processo educacional” (LÜCK, 1998, p. 17-18). Quanto a outras habilidades sublinhadas pela autora – “articulação escola-comunidade” e “manutenção de um processo de comunicação claro e aberto entre os membros da escola e entre a escola e a comunidade” – como, respectivamente, administrativa e pedagógica, consideramos referirem-se ao trabalho de cunho social, por ser conduzido pelo diretor no sentido de equilibrar as “relações interpessoais”, desempenhadas pelos vários sujeitos que participam, de alguma forma, do andamento escolar.

Compreendemos que a autora, nos planos administrativo, pedagógico e social, indica algumas das principais atribuições do diretor escolar de estabelecimento de Educação Básica, porém, sintonizadas com postulados daquela tendência pedagógica liberal tecnicista. A ideia de administração escolar, que proporciona, pelas palavras de Chagas (1976, p. 114) “subordinar” os fins (aqueles objetivos que se pretende alcançar) aos meios (estratégias, recursos e instrumentos utilizados para atingir aqueles fins), aproxima-se da concepção de Lück, para a qual a formulação de regras e normas de conduta na escola e o desenvolvimento interpessoal entre seus agentes devem se *harmonizar* com “os objetivos e princípios educacionais propostos”. Nesse caminho, a direção deve promover a articulação da escola “com o nível superior de administração do sistema educacional”, no sentido de reproduzir, na perspectiva e na prática de administração escolar, aquele modelo administrativo de gestão do aparelho estatal, que dá sustentação política ao modo de produção capitalista.

Com efeito, toda ação administrativa, pedagógica e social, desempenhada pelo diretor, alinha-se a elementos que se caracterizam dentro da tendência tecnicista: planejamento racionalizado (“organização e articulação de todas as unidades componentes da escola”); execução hierarquizada (“supervisão e orientação a todos aqueles a quem são delegadas responsabilidades”); instrução programada (“formulação de normas, regulamentos e adoção de medidas condizentes com os objetivos e princípios propostos”, como também “estimulação à inovação e melhoria do processo educacional”); e controle burocratizado (“controle dos aspectos materiais e financeiros da escola”, promovendo “um sistema de ação integrada e cooperativa”).

No terreno da prática profissional, o dirigente escolar da rede pública de Educação Básica, ainda que precise ultrapassar os limites mecanicistas da tendência pedagógica liberal tecnicista, não pode perder de vista a importância do emprego da técnica administrativa, pedagógica e social a ser aplicada em sua função. De fato, todas as tendências pedagógicas oferecem elementos relevantes à prática dos profissionais da educação, docente e *não-docente*, como no caso dos diretores dos estabelecimentos de ensino, sendo as contribuições da pedagogia tecnicista não menos importantes. Nessa trajetória, a prática profissional executada pelos dirigentes escolares não deve se reduzir ao mecanicismo reprodutor da pedagogia tecnicista, à lógica produtivista da empresa capitalista e ao modelo administrativo do Estado. Antes, necessita favorecer e estimular o diálogo entre os agentes

em processo de formação integral de suas subjetividades, com base na técnica administrativa, pedagógica e social bem fundamentada teoricamente e sintonizada com a sua realidade, numa perspectiva democrática.

Da administração à gestão escolar

Se, no âmbito da liderança capitalista primeiro-mundista, o período 1950-1960 representara a “Era de Ouro” do capitalismo, com seu modo de produção fordista e seu regime de Estado-Providência, Hobsbawn sublinha que, a partir de 1973, desenhou-se um período de instabilidade político-econômica, anunciando uma etapa histórica que ele denomina como “décadas de crise”⁶. De acordo com o autor, estas se caracterizam como “a era em que os Estados nacionais perderam seus poderes econômicos”, espremendo suas finanças “entre enormes pagamentos de benefícios sociais, que subiam mais depressa que as rendas do Estado em economias cujo crescimento era muito mais lento do que antes de 1973” (HOBSBAWN, 2001, p. 397-398).

Nos termos de Anderson, a “chegada da grande crise do modelo econômico pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo” (ANDERSON, 2003, p. 10). Todavia, consoante a narrativa de Hobsbawn, entre 1973 e 1980, não estava clara para a sociedade capitalista que “as fundações da Era de Ouro haviam desmoronado irrecuperavelmente”: isso começa a ganhar visibilidade com a “propaganda” levada a efeito por “teólogos econômicos ultraliberais”, que advogaram ofensivamente a crença no “livre mercado irrestrito” em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social (HOBSBAWN, 2001, p. 393; p. 398).

O então recém-criado Prêmio Nobel de Economia (1969), com o advento da crise de 1973, revelou aos líderes do capitalismo avançado o que Hobsbawn denomina como “ultraliberalismo econômico”, através da premiação concedida, respectivamente, a Friederich von Hayek, no ano de 1974, e Milton Friedman, em 1976, cuja militância defendia as teses do livre-mercado (HOBSBAWN, 2001, p. 398-399). Anderson chama atenção para o fato de que Hayek apresentou em *O Caminho da Servidão*, obra original de 1944, quase trinta anos antes da grande crise, “um

⁶ Antes mesmo de Margaret Thatcher (1979) e Ronald Regan (1980) chegarem ao poder central, respectivamente, na Grã-Bretanha e nos EUA, consolidando a hegemonia neoliberal em seus países de origem, com o objetivo de estendê-la, capilarmente, a um número maior de países possível por meio do fenômeno denominado *Globalização*, mas que se compreende como internacionalização ou mundialização do modelo capitalista, o Chile “começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda a favor dos ricos, privatização de bens públicos” (ANDERSON, 2003, p. 19). Leia-se que, ao contrário daqueles países, o Chile vivia sob a duríssima ditadura militar, comandada pelo General Augusto Pinochet (1973-1990), constituindo-se como território conveniente para servir como uma espécie de “rascunho” para o neoliberalismo emergente, por se tratar de um ambiente altamente repressivo. Assim, pode-se explicar, por exemplo, “a relação diplomática bem sucedida, estabelecida entre a ditadura Pinochet e a Inglaterra de Thatcher, ao longo da década de 1980, e uma conjuntura política adequada para a implantação do neoliberalismo ortodoxo, posto que a ditadura militar chilena foi uma das longas, repressivas e violentas no contexto da América Latina” (MORAIS SILVA, 2005, p. 111).

ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.

Com efeito, Friederich von Hayek assemelha a “social-democracia moderada”, como grupo político de cunho liberal-democrático que dá sustentação ao modelo de Estado-Providência, ao desastrado nazismo alemão, por promoverem, nas suas palavras, uma “servidão moderna”, quando realizam a intervenção estatal sobre as relações econômicas (ANDERSON, 2003, p. 09).

Com efeito, insurge o *neoliberalismo* como um “novo liberalismo” que radicaliza o papel intermediador “da esfera econômica nas áreas política e social, em relação ao capitalismo dos *Welfare States*”, atacando os ideais de coletivismo, igualdade social e outros. De tal modo, o signo da “liberdade plena” do neoliberalismo, no sentido econômico, postula a “desregulamentação dos mercados”, sublinhando que a “burocracia de Estado” deve intervir na economia apenas em momentos de crise, como ameaça da moeda, estabilidade do país ou da própria política econômica, pois, de outro modo, qualquer intervenção representa o ataque à liberdade privada e, portanto, à liberdade de mercado. Assim, otimizando o mercado com uma desregulamentação, em favor da privatização de produtos e serviços, que o torne “plenamente livre”, “o neoliberalismo vai radicalizando o individualismo, a competição, o mérito e os contrastes sociais” (MORAIS SILVA, 2005, p. 108).

No plano industrial, um novo modelo de produção em larga escala foi introduzido pelas indústrias *Toyota* em substituição à era de Henry Ford: de acordo com Hobsbawn, “controle de inventário computadorizado, melhores comunicações e transportes mais rápidos reduziram a importância do volátil ‘ciclo de estoques’ da velha produção em massa” (HOBSBAWN, 2001, p. 394). Segundo Lesbaupin, o “fordismo, caracterizado pela produção em massa, pela linha de montagem e produtos mais homogêneos, [foi] cedendo lugar ao ‘toyotismo’, onde o operador opera com várias máquinas, onde só se produz o necessário e no melhor tempo e se atende a um mercado que solicita produtos diferenciados” (LESBAUPIN, 2001, p. 18).

Na busca de contornar a crise econômica do contexto, o “novo método, iniciado pelos japoneses, e tornado possível pelas tecnologias da década de 1970, iria ter estoques muito menores, produzir o suficiente para abastecer os vendedores *just in time* (na hora), e de qualquer modo com uma capacidade muito maior de variar a produção de uma hora para a outra, a fim de enfrentar as exigências de mudança” (HOBSBAWN, 2001, p. 394). Por conseguinte, o neoliberalismo passou a se servir do novo modo de produção, advindo das indústrias *Toyota* e adaptado em parques industriais do ocidente, como o da Benetton, confluindo desregulamentação Estatal da economia com uma nova base técnico-científica, fundamentada na microeletrônica, microbiologia, engenharia genética e novas fontes de energia, e com competitividade e flexibilidade de contratação e operação

da produtividade, no sentido de superar o colapso financeiro e assegurar a ampliação das taxas de lucro das megacorporações (FRIGOTTO, 1999, p. 43).

Assim, altera-se o projeto de sociabilidade, tornando-se o cidadão, na tendência neoliberal, um indivíduo competitivo e cliente ou consumidor de serviços e produtos, prestados ou oferecidos por entidades privadas. Modifica-se, também, o modelo de Estado, convertendo-se, pois, em um *mínimo* aparelho de governo, que não intervém na economia, para não ferir a liberdade de mercado, nem na sociedade civil, para não restringir as liberdades individuais. No âmbito das políticas sociais, os direitos da cidadania são esvaziados, posto que, ao *Estado mínimo*, não cabe a manutenção do estatuto previdenciário, para, justamente, não se contrapor à liberdade de mercado e civil, convertendo-se em serviços “públicos”, que podem até ser prestados pelo governo, como educação e saúde, mas cuja preferência passa às mãos do mercado e outros grupos de direito privado. Nesse sentido, aqueles serviços “públicos”, de um modo geral, seriam preponderantemente prestados por empresas ou megacorporações, como também pelas entidades privadas sem fins lucrativos, como as organizações sociais⁷ (OSs ou OSCIPs⁸), abrangendo as chamadas ONGs (Organizações Não-Governamentais) e as ações de voluntariado.

Para tanto, se um novo paradigma administrativo foi demandado às empresas, na órbita do capitalismo neoliberal, para a adequação ao novo modo de produção inspirado no modelo japonês, o mesmo movimento se desenhou no âmbito do redimensionamento dos Estados nacionais. Por um lado, as megacorporações tiveram de radicalizar a otimização de seus meios, buscando “fazer cada vez mais com cada vez menos”, ou seja, ampliando sua eficácia com o emprego de cada vez menos recursos, só que mais racionalizados. De outro lado, aquele modelo tradicional de administração vertical, burocrático e compartimentado das corporações, a partir daquele contexto de crise dos anos de 1970, precisou ser revisto, posto que, nesse momento, o nível de responsabilidade dos gerentes, reduzido ao limite de seus setores ou departamentos, não integrados, começava a comprometer a eficácia dos resultados.

Por isso, de acordo com Rui Otávio Bernardes de Andrade, “nos anos 1990, com o advento da estruturação das organizações por processos e com a competitividade sendo mandatária na era da globalização, eliminaram-se as barreiras internas e os gerentes foram obrigados a assumir papéis de ‘donos’ do negócio”. Daí, como assinala este Presidente do Conselho Federal de Administração (CFA), os “gerentes tiveram seu perfil ajustado a uma nova realidade e a *gestão dos recursos humanos* que estivessem sob sua responsabilidade passou a fazer parte de sua rotina de trabalho” (TACHIZAWA; FERREIRA; FORTUNA, 2006, p. 11). É, portanto, nesse contexto que começa a

⁷ “Organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária”, cuja “receita deriva integral ou parcialmente dos recursos do Tesouro”. Segundo Pereira, os contratos de gestão “devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros” e “definirão claramente – quantitativa e qualitativamente – as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados” (PEREIRA, 2003, p. 329).

⁸ OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº. 9.790/99).

ganhar maior visibilidade a ideia de *gestão*, abrangendo a administração e toda sua racionalidade, caracterizada pelo gerenciamento das organizações (empresas), em suas práticas de descentralização, terceirização, trabalho em equipe e mediação de conflitos, visão holística e não compartimentada da produção, e de outras competências, como flexibilidade, autonomia, responsabilidade e liderança.

No tocante ao redimensionamento dos Estados capitalistas, a organização dos aparelhos governamentais tende a acompanhar as transformações que se esboçam no cenário empresarial, assumindo alguns princípios e adaptando os processos administrativos. De um lado, pelos termos de Pereira e Grau, “a administração pública democrática deve ser substituída por uma administração pública gerencial” (PEREIRA e GRAU, 1999, p. 22). Como postula Pereira, a “administração pública gerencial emergiu na segunda metade [do século XX] como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia de reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses /.../ da corrupção aberta” (PEREIRA, 2006, p. 28).

Identificada com o neoliberalismo, a administração pública gerencial introduz um modelo de gestão o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995), elaborado pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira⁹. Dentre outros aspectos não menos importantes, o documento frisa que é na dimensão da *gestão* que se observa a concreta reforma do aparelho de Estado e as práticas gerenciais, tornando a administração pública “mais efetiva e eficiente”. Estamos convencidos de que o texto deixa bastante clara sua identificação com os princípios neoliberais no terreno da gestão, ao sublinhar que, em primeiro lugar, as “autarquias voltadas para atividades exclusivas do Estado”¹⁰ transformar-se-iam em “agências autônomas, ou seja, voltadas para resultados”¹¹, dotadas de flexibilidade administrativa e ampla autonomia de gestão”. E, em segundo lugar, que a reforma previa “a retomada do programa de qualidade, [ênfatisando] não apenas o aspecto qualidade total, mas também o aspecto

⁹ Tendo “conhecido o modelo de reestruturação do aparelho de Estado, a ser aplicado pela sociedade política inglesa, baseado no projeto de administração pública gerencial e tendo como suporte ético-político a social-democracia, formulada por Anthony Giddens, o Ministro da Reforma do Estado retorna ao Brasil e, ainda no primeiro semestre de 1995, elabora o *Plano Diretor*, que, na sequência, foi apreciado pela Câmara da Reforma do Estado e aprovado, em novembro de 1995, pela Presidência da República” (MORAIS SILVA, 2005, p. 87). As mudanças proporcionadas ao modelo de gestão pública, por efeito dessa Reforma, desdobram-se até a atualidade no desenvolvimento do aparelho estatal e da sociedade brasileira.

¹⁰ As “atividades exclusivas do Estado” correspondem ao “setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços ou agências em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos, temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a política, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento das normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à Educação Básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.” (BRASIL, 1995, p. 52).

¹¹ De acordo com Pereira, “as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos”, às quais foram incorretamente atribuídas não somente “a definição de preços como se mercado houvesse, mas também a definição de políticas públicas que é uma atividade específica do governo eleito” (PEREIRA, 2003, p. 328).

participação, essencial para o aumento da eficiência dos serviços a nível operacional” (BRASIL, 1995, p. 67-68).

De outro lado, Pereira e Grau destacam que “a proteção dos direitos públicos e, particularmente, do direito à coisa pública é tarefa essencial à obtenção do desenvolvimento humano, sendo para tanto indispensável a própria ampliação do espaço público” (PEREIRA e GRAU, 1999, p. 22). Logo, os autores defendem essa ampliação, não dentro da organização da aparelhagem estatal, mas passando a se desenvolver como “serviços não exclusivos do Estado”¹², no âmbito da sociedade civil, compreendida como aquele pretense *terceiro setor*¹³ ou o *público*

¹² “Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros” (BRASIL, 1995, p. 52-53).

¹³ Para Rubem César Fernandes, defensor das organizações não-governamentais, o conceito de *terceiro setor* é “amplo com certeza e passível de múltiplas qualificações em sua determinação positiva”, correspondendo, em linhas gerais, a “um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos”, que “devem ser, tipicamente, de consumo coletivo” (FERNANDES, 1994, p. 21). Nesse contexto, o Estado representa o “primeiro setor”, o mercado, o “segundo setor”, e o chamado *não-governamental* e *não-lucrativo* é compreendido, para além dos dois primeiros, como “organizado, independente, [que] mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas” (FERNANDES, 1994, p. 19). Assim, o autor advoga que as “relações entre o Estado e o mercado, que têm dominado a cena pública, não de ser transformadas pela presença desta terceira figura – as associações voluntárias”, contudo, sublinha que os “três setores interpenetram-se e condicionam-se de tal maneira que a definição exata dos limites é motivo de controvérsias e variações no tempo e no espaço”, porque, no limite, o conceito de *terceiro setor* “implica uma *expansão* da ideia corrente sobre esfera ‘pública’” (FERNANDES, 1994, p. 20-21). Em contrapartida, autores, como Carlos Montaña e Carlos Nelson Coutinho, analisam criticamente, dentre outros aspectos, as debilidades do conceito e das práticas daquelas associações. De acordo com Montaña, o conceito de “terceiro setor”, cunhado por John D. Rockefeller III, em 1978 nos EUA, é “claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social”, como se “o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista” (MONTAÑO, 2002, p. 53). Ao redimensionar a matriz liberal de “público”, identificado como terreno do Estado, e “privado”, caracterizado pelo mercado, Montaña destaca que, para os defensores do terceiro setor, este “seria a articulação/intersecção materializada entre ambos os setores: o ‘público porém privado’, a atividade pública desenvolvida pelo setor privado, e/ou a suposta superação da equiparação entre o público e o privado: o ‘público não-estatal’” (MONTAÑO, 2002, p. 54). Ao misturar e, estrategicamente, confundir os limites do público e do privado na sociedade atual, o terceiro setor se trata de um conceito conveniente ao Estado neoliberal, que, dentre outros pontos, contrapõe-se à política previdenciária e de garantia de direitos sociais, desobrigando-se, pois, destes, ao converter direitos em serviços públicos, que, nessa perspectiva, podem ser prestados pelo aparelho governamental, pelo mercado ou pelo setor das ONGs, para o “consumo coletivo”. Como assinala Montaña, as “chamadas *organizações não-governamentais*, quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das *parcerias*, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma *terceirizada*, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter ‘não-governamental’ e à sua condição ‘autogovernada’” (MONTAÑO, 2002, p. 57). Não por acaso, atualmente, *serviços* de saúde e educação têm sido transferidos, na forma de licitação, contratação terceirização, parcerias público-privadas ou afins, a firmas, cooperativas, associações e OSCIPs, em grande parte, declaradamente filantrópicas ou sem fins lucrativos e, em alguns casos, com eficiência e/ou proibidade duvidosa, realizando atividades para as quais não se faz concursos públicos de efetivação de profissionais e degradando algumas carreiras de Estado. Portanto, pelas palavras de Coutinho, do ponto de vista ideológico, a “auto-organização da sociedade civil” manifesta-se “precisamente na tentativa teórico-prática de ‘despolitizar’ a sociedade civil, transformando-a num suposto ‘terceiro setor’ que, situado para além do Estado e do mercado, seria regido por uma lógica pretensamente ‘solidarista’ e ‘filantrópica’”, cabendo, pois, ao Estado transferir para aquele setor “suas responsabilidades na gestão e implementação dos direitos e das políticas sociais” (COUTINHO, 2006, p. 50).

*não-estatal*¹⁴. Uma vez reconhecidas as vantagens de se vincular a esse *terceiro setor* as atividades relacionadas aos direitos sociais, “a sociedade organizará seus serviços sociais e científicos de forma competitiva, com financiamento em parte do Estado e em parte diretamente do setor privado em forma de contribuições ou de pagamentos por serviços prestados”, embora “evidências factuais disponíveis [mostrem] um decréscimo do apoio financeiro de outras fontes e, em particular, das doações privadas” (PEREIRA e GRAU, 1999, p. 35).

Nessa perspectiva, o Estado vai manter o caráter social, gerenciando a eficiência dos serviços públicos prestados pelas entidades públicas não-estatais, com o financiamento parcial do aparelho governamental em regime de *parceria* com as empresas e, também, outras organizações da sociedade civil do *terceiro setor* (PEREIRA e GRAU, 1999, p. 35-36). Com efeito, as *parcerias público-privadas* (PPPs) e a divisão *tripartite*, envolvendo a máquina estatal, o mercado e as organizações sociais, não somente em atividades de desenvolvimento, como a construção de estradas, mas também na prestação de serviços públicos, como os de saúde e educação, fazem parte do modelo administrativo adaptado ao novo modo de produção e à agenda política neoliberal, permitindo a gestão gerencial dos meios e a qualidade total dos resultados.

No campo da educação escolar, Paro compreende a *gestão* como *sinônimo* de *administração*, cujo princípio é “seu caráter de mediação que envolve as atividades-meio e as atividades-fim, perpassando todo o processo de realização de objetivos” (PARO, 2011, p. 21). Em outras palavras, o autor defende que o processo de gestão escolar da Educação Básica baseia-se no princípio de mediação, que busca confluir organicamente o conjunto de ações, tendo como suporte os recursos materiais e os sujeitos da comunidade escolar em movimento (atividades-meio), com as metas e objetivos elaborados coletivamente para alcançar ao final dos processos educacionais (atividades-fim). Nesse percurso, a gestão da escola pressupõe liderar e coordenar, dentre outros elementos, o planejamento participativo das ações, que fundamentam o trabalho guiado por aqueles

¹⁴ Pereira e Grau consideram o “público não-estatal” como sinônimo daquele terceiro setor, mas, contextualizando-o no âmbito da reforma da administração pública gerencial, defendem que aquele se constitui como um elemento que visa à defesa do público, ao promover a intensificação do controle social sobre as organizações públicas e privadas, por meio da ação das chamadas organizações não-governamentais, de cunho sem fins lucrativos, e do voluntariado. No campo educacional, a perspectiva de *público não-estatal* insurgiu durante os debates de tramitação da Constituição Federal de 1988, por meio da ação do grupo que congregava as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. De acordo com Pinheiro, segundo o discurso desse grupo, a “diferenciação com o setor privado leigo [os empresários do ensino do ramo não religioso e lucrativo] devia-se ao nível de qualidade superior da instituição comunitária em relação àquele setor e ao fato desta não ter finalidade lucrativa. A aproximação com a escola pública fundamentava-se no caráter comunitário, e por que não dizer *público*, desse grupo de instituições” (PINHEIRO, 2001, p. 263-264). Definidas como “escola do povo”, essas instituições indicam que “o povo que a organiza, escolhe seus dirigentes, estipula os valores de sua anuidade e garante sua manutenção”, porém, cabe ao Estado o dever de “oferecer-lhe ajuda técnica e financeira complementar a fim de que os exemplos se multipliquem e os cidadãos sejam encorajados a construir equipamentos sociais que visem à solução de seus próprios problemas” (PINHEIRO, 2001, p. 265-266). No texto da Carta de 1988, a autora indica que foram assegurados recursos públicos para as escolas do setor “público não-estatal”, reforçados por dispositivos, como o que assegura a doação de bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio, no caso de irregularidade de oferta na rede pública, na localidade de moradia do estudante; e o que garante a transferência de verbas estatais para as atividades universitárias de pesquisa e extensão em estabelecimentos daquele setor (PINHEIRO, 2001, p. 282-283).

objetivos, firmados pela comunidade escolar; a administração racional dos recursos materiais e financeiros; e a avaliação da qualidade dos resultados alcançados com base naqueles objetivos, propondo reiniciar, junto ao grupo, todo o movimento de mediação de atividades-meio e atividades-fim, a partir de uma tomada de decisão inspirada por aqueles resultados.

Já Lück postula um conceito de *gestão* que “resulta de um novo entendimento a respeito da condução dos destinos das organizações, [levando] em consideração o todo em relação com as suas partes e destas entre si, de modo a promover maior efetividade do conjunto” (LÜCK, 2011, p. 34). A autora, avançando em relação ao papel do administrador escolar orientado pela pedagogia tecnicista, como abordamos anteriormente, traceja seu conceito, não a partir do discurso político dos defensores da administração gerencial para a superação de colapsos econômicos, mas fundamentando-o na epistemologia de autores consagrados, como Edgar Morin, Fritjof Capra e Tomas Kuhn. De tal maneira, Lück afirma que a “gestão aparece, pois, como uma superação das limitações do conceito de administração”, resultando de “uma mudança de paradigma”, que “parte de um esforço fundamental para mobilização, organização e articulação do desempenho humano e promoção da sinergia coletiva” para o melhoramento do ensino (LÜCK, 2011, p. 34-35).

Por conseguinte, a autora ressalta que a proposta de gestão não deprecia ou invalida a importância da administração, mas busca, nessa perspectiva, superar as limitações de um enfoque classificado por ela como “fragmentado, simplista e reduzido”. Logo, “a ótica da gestão educacional não prescinde nem elimina a ótica da administração, apenas a supera, dando a esta uma nova acepção”, que “passa a ser, portanto, uma dimensão da gestão, colocando-se sob o enfoque e os princípios desta, constituindo a gestão administrativa” (LÜCK, 2011, p. 53-54). Assim, ponderamos que nos atrai a ideia de englobar a administração como elemento de racionalidade dentro do amplo e complexo processo de gestão escolar, sem, no entanto, tomar como suporte o mesmo referencial teórico da autora. Antes, nossa proposta é assumir uma perspectiva de gestão da escola pública de Educação Básica, sintonizada com os interesses das classes populares, visando ao melhoramento da aprendizagem, ao desenvolvimento global do sujeito e à substantiva democracia educacional e social, em ruptura com o modelo de administração pública gerencial ou de gestão neoliberal.

Gestão educacional *lato e stricto sensu*

Consoante o Parecer CNE/CP nº 5/2005, reexaminado pelo Parecer CNE/CP nº 3/2006, que estabelece *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia*, a atuação do licenciado nesta profissão deve ser composto por três dimensões – docência, gestão educacional e produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico em educação. A dimensão de *gestão educacional*, nos termos do documento, é “entendida numa perspectiva democrática, [integrando] as diversas

atuações e funções do trabalho pedagógico e de processos educativos escolares e não-escolares, especialmente no que se refere ao planejamento, à administração, à coordenação, ao acompanhamento, à avaliação de planos e de projetos pedagógicos”. Ademais, o mesmo Parecer sinaliza que à *gestão educacional* cabe “análise, formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e institucionais na área de educação” (SAVIANI, 2008, p. 227-228).

De fato, é conhecido por profissionais e estudantes da área que aquelas Diretrizes revogaram as disposições prescritas pelo Parecer CFE nº 252 e pela Resolução CFE nº 2, ambos de 1969, que instituíram as antigas “habilitações” em administração, inspeção, supervisão e orientação educacional, como também no magistério de disciplinas pedagógicas em nível de 2º grau, na formação do licenciado em Pedagogia. Com a vigência daquele Parecer CNE/CP nº 5/2005 e da Resolução CNE/CP nº 1/2006, as “habilitações profissionais” para determinadas funções deixam de existir, desenvolvendo-se o Curso de Licenciatura em Pedagogia com base naquelas dimensões, traçando *perfis e aptidões* de seus egressos. No terreno da gestão educacional, “redimensionamentos das funções pedagógicas e de gestão da escola” cabem ao *professor*, em cujo perfil ele é percebido como “agente de (re)educação das relações sociais e étnicorraciais” (SAVIANI, 2008, p. 227).

Com relação às aptidões, destacaremos duas que consideramos ser as que, particularmente, definem a que o egresso do Curso está disposto a desenvolver profissionalmente, na seara da gestão educacional. As duas aptidões primam pela *participação da gestão em instituições*, seja atuando como estudantes e profissionais, para contribuir na “elaboração, implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico”, seja na atuação “planejando, executando, acompanhando e avaliando projetos e programas educacionais, em ambientes escolares e não-escolares” (SAVIANI, 2008, p. 228-229). Outras aptidões podem ser destacadas aqui – por exemplo, “desenvolver trabalho em equipe”, “promover e facilitar relações de cooperação entre a instituição educativa, a família e a comunidade” e “identificar problemas socioculturais e educacionais com postura investigativa, integrativa e propositiva em face de realidades complexas” – como relacionadas à gestão educacional. Porém, não podemos perder de vista que não é prudente restringi-las a essa relação, por conta da amplitude sugerida pelo Parecer nº CNE/CP nº 5/2005 para traçar, além daquela responsabilidade nos redimensionamentos do trabalho pedagógico e de gestão, outros perfis para o egresso do Curso de Licenciatura em Pedagogia.

E, por fim, se a busca do candidato for a diplomação nas funções previstas no artigo 64 da LDB nº 9.394/96, de que tratamos na introdução deste trabalho, aquela Resolução CNE/CP nº 1/2006, no § 1º do seu artigo 14, indica que “Esta formação profissional também poderá ser realizada em cursos de pós-graduação, especialmente estruturados para este fim e abertos a todos os licenciados” (SAVIANI, 2008, p. 253). Na prática, elimina-se a convenção de que às antigas

habilitações cabe balizar as funções de administração, inspeção, supervisão e orientação educacional, posto que é facultado aos sistemas de ensino, na atribuição de sua autonomia, definir cargos e requisitos de formação para o seu provimento, desde que respeitado pelo candidato o pré-requisito básico de formação em qualquer licenciatura. A rigor, não é de exclusividade do Curso de Pedagogia limitar os requisitos para o provimento dos cargos, relacionados a administração, inspeção, supervisão, coordenação e orientação, desde que os sistemas de ensino não definam, em seus estatutos e regimentos, formação específica para o exercício de determinadas funções¹⁵, sendo permitido o aprofundamento de estudos e a certificação, em uma ou mais funções, como especialização em cursos de pós-graduação *lato sensu* em “gestão educacional”.

Buscando refletir acerca de limites e perspectivas em torno do conceito de *gestão educacional*, voltada, sobretudo, para a escola pública de Educação Básica, podemos definir duas vertentes, que não são opostas nem organicamente, em essência, diferentes. Proporemos aqui uma distinção didática ou metodológica do conceito de gestão, com o objetivo de diminuir lacunas, lançando luz sobre dúvidas que pairam com certa nebulosidade. Por mais que possamos distinguir as peculiaridades de cada uma daquelas funções de suporte pedagógico do magistério público da educação básica, nos termos da Lei nº 11.738/2008, elas se interconectam, à medida que podem ser identificadas na estrutura de cada sistema de ensino, mesmo que os cargos possam apresentar nomenclaturas diversificadas¹⁶. Por exemplo, no caso da coordenação pedagógica e da orientação educacional nas instituições escolares, há alguns trabalhos recentes que já identificam a fusão entre as funções (DOMINGUES, 2014; PINTO, 2011), cujos desdobramentos tenderão a ser objeto de estudo no decorrer de nossas investigações.

Assim, no sentido que chamaremos de *ampliado*, compreendemos como gestão *lato sensu* a modalidade que se refere ao conjunto de funções e atividades de uma equipe diretiva da escola, envolvendo todo o tipo de suporte pedagógico disponível no estabelecimento e no sistema de ensino. Consequentemente, todos os profissionais, atuando nas unidades escolares ou nas secretarias de educação, que ocupam cargos de comando, exercendo funções que demandam autoridade, liderança e capacidade técnica, compõem o quadro de gestão *lato sensu*. Porém, delimitando o raio de alcance de nossas pesquisas, essa modalidade, no terreno escolar, corresponde à ação de administração, coordenação e orientação educacional, que vão desdobrar aquelas atividades de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação do trabalho pedagógico. A

¹⁵ Um exemplo a ser citado seria a estrutura funcional das atividades de orientação educacional, no âmbito do sistema municipal de Duque de Caxias/RJ. De acordo com o Regimento Escolar da Secretaria Municipal de Educação, para o exercício da função de OE, é exigido como requisito mínimo Curso de Pedagogia com Habilitação e/ou especialização, em nível de pós-graduação *lato sensu*, em Orientação Educacional, exigindo, portanto, além do disposto no Parecer CNE/CES nº 101/2002.

¹⁶ Também no município de Duque de Caxias, conforme o Regimento Escolar de seu sistema de ensino, a função de coordenação é exercida pelo profissional denominado *Orientador Pedagógico*, como também o trabalho de inspeção cabe ao *Supervisor Administrativo*.

gestão educacional *lato sensu* compreende, portanto, o espírito que reúne, em *equipe diretiva*, *equipe gestora* e outros nomes, o grupo de profissionais do magistério público (e também privado) de educação básica para as funções de suporte pedagógico, consideradas essenciais para o desenvolvimento da gestão democrática e o melhoramento da aprendizagem. De fato, a abordagem dessa modalidade merece um espaço que privilegie a reflexão em torno do próprio conceito e das ideias e práticas imanentes à sua essência, urgindo a demanda de aprofundamento de estudos que se consubstanciarão em um futuro trabalho para a análise de suas singularidades.

Com relação ao trabalho de administração escolar propriamente dito, restringe-se o conceito, que definiremos como gestão *stricto sensu*, referindo-se exclusivamente à direção-geral e vice ou direção adjunta. É evidente que os sistemas de ensino detêm essa modalidade¹⁷, mas vale grifar que o diretor exerce a gestão em sentido estrito numa perspectiva que, essencialmente, se desvincula, ou deveria se desligar, do modelo de gerencial de gestão das organizações, que as empresas vêm buscando fortalecer, no sentido de reverter a crise econômica, e os Estados neoliberais vêm aplicando para gerenciar e otimizar suas políticas de resultados. Citado por Paro, Anísio Teixeira sinaliza que, jamais, “a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de maquinofatura de produtos materiais”. Ainda neste texto de 1968, Anísio assinala que por mais que o “administrador escolar” necessite dominar saberes e técnicas em torno da “complexa ciência do administrador de empresa”, os dois, de certo modo, opõem-se, pois, se, na empresa, o alvo central é a produção de bens de consumo, em educação, o estudante protagoniza o alvo da gestão, em que a “humanização do trabalho” consiste no foco do processo de condução e equilíbrio das ações (PARO, 2015, p. 103).

Por conseguinte, o que chamamos de gestão educacional *stricto sensu* vai englobar o momento administrativo de “racionalização do trabalho e de coordenação” e o estágio que se sobrepõe a este, em razão do componente de poder, isto é, da política educacional com a qual se reveste (PARO, 2015, p. 39). Por essa razão, o autor adverte que “o dirigente escolar precisa ser democrático no sentido pleno desse conceito, ou seja, sua legitimidade advém essencialmente da vontade livre e do consentimento daqueles que se submetem a sua direção” (PARO, 2015, p. 115), no sentido de superar o anacronismo de uma administração burocrática, como também a desumanização de ideias e práticas que derivem do paradigma gerencial de gestão produtivista. Daí emerge uma gama extensa e complexa de problemas de ordem política e técnica a ser analisada, que geralmente se espraia junto à condução de meios e fins que são, de fato, fundamentais para o

¹⁷ O Ministro da Educação, os reitores das universidades, os secretários de educação, no caso dos sistemas de ensino municipais e estaduais, e, por exemplo, o Presidente de órgãos, como a FAETEC, podem ser considerados gestores *stricto sensu* em nível de sistema.

desenvolvimento integral dos sujeitos, profissionais, alunos e comunidade, em movimento nas escolas.

Nessa trajetória, emergem os desafios, os limites e as potencialidades no terreno de atuação do diretor escolar, que exerce a gestão educacional *stricto sensu* atendendo às características de sua especificidade, organicamente com o grupo que integra a gestão educacional *lato sensu*. Reiteramos a impossibilidade de se separar organicamente, na essência, essas duas modalidades de gestão educacional, enfocando a que se desenvolve em estabelecimentos de ensino público de Educação Básica. Nossa perspectiva constitui-se em investigar aqueles aspectos que emergem nas práticas de gestão, seja *lato* ou *stricto sensu*, no sentido de aprofundar os debates que envolvem a dinâmica e a organização do ambiente escolar. Este trabalho de investigação e produção deverá resultar na constituição de uma matriz orgânica, ou de um referencial teórico, para o “Programa de Pós-graduação *lato sensu* em Gestão Educacional Integrada”, autorizado para o funcionamento no Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro.

Referências

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p. 9-23.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília; Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRZEZINSKI, I.; VIEIRA, J. Políticas de formação de profissionais da Educação: professores e funcionários da educação básica. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2013, p. 198-232.
- CHAGAS, V. *Formação do Magistério: novo sistema*. São Paulo: Atlas, 1976.
- COUTINHO, C. N. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.
- DOMINGUES, I. *O Coordenador Pedagógico e a formação contínua do docente na escola*. São Paulo: Cortez, 2014.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006 (Primeira edição, 1975).
- _____. *Brasil: em compasso de espera – pequenos escritos políticos*. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- _____. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* 2º ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1979 (Primeira edição, 1975).
- FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FRIGOTTO, G. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILLI, P.; SILVA, T. T. da (orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 8ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999, p. 31-92.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere: temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo*. Volume IV. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

- HELOANI, R. *Organização do trabalho e administração: uma visão multidisciplinar*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. SP: Companhia das Letras, 2001.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. 2ª ed. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- LIBÂNEO, J. C. *Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos*. 15ª ed. São Paulo: Loyola, 1998.
- LÜCK, H. *Ação Integrada: Administração, Supervisão e Orientação Educacional*. 14ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- _____. *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. 8ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MORAIS SILVA, A. *Voluntariado que “faz a sua parte”*: a falácia do combate à pobreza. Niterói, 2005. 252 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2005.
- OLIVEIRA, R. de. *Gestão pública: democracia e eficiência – uma visão prática e política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- PARO, V. H. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011.
- _____. *Diretor escolar: educador ou gerente?* São Paulo: Cortez, 2015.
- PEREIRA, L. C. B. *Desenvolvimento e crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula*. 5ª ed. São Paulo: Editora 34, 2003.
- _____. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: ____; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 21-38.
- _____; GRAU, N. C. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. In: ____; ____ (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 15-48.
- PINHEIRO, M. F. *O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda?* In: FÁVERO, O. (org.). *A Educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988*. 2ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2001, p. 255-291.
- PINTO, U. de A. *Pedagogia escolar: Coordenação Pedagógica e Gestão Educacional*. São Paulo: Cortez, 2011.
- SAVIANI, D. *A Pedagogia no Brasil: História e Teoria*. Campinas/SP: Autores Associados, 2008.
- TACHIZAWA, T.; FERREIRA, V. C. P.; FORTUNA, A. A. M. *Gestão com pessoas: uma abordagem aplicada às estratégias de negócios*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Recebido em: 20/09/2016.

Aceito em: 26/11/2016.