

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DANIELA CUNHA TERTO

**O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR: INTENSIFICAÇÃO E IMPLICAÇÕES
ADMINISTRATIVAS E PEDAGÓGICAS NA GESTÃO DA ESCOLA**

NATAL
2012

DANIELA CUNHA TERTO

**O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR: INTENSIFICAÇÃO E IMPLICAÇÕES
ADMINISTRATIVAS E PEDAGÓGICAS NA GESTÃO DA ESCOLA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Educação da Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, como requisito parcial para obtenção do grau
de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Lisboa Leitão de Souza.

NATAL
2012

Divisão de Serviços Técnicos

Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Terto, Daniela Cunha.

O trabalho do gestor escolar : intensificação e implicações administrativas e pedagógicas na gestão da escola/ Daniela Cunha Terto. – Natal, RN, 2012.
137 f.; il.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Lisboa de Souza.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação Educação.

1. Gestão escolar - Dissertação. 2. Gestão pública - Educação - Dissertação. 3. Trabalho docente - Dissertação. 4. Educação - Dissertação. I. Souza, Antônio Lisboa de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 37.07

DANIELA CUNHA TERTO

**O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR: INTENSIFICAÇÃO E IMPLICAÇÕES
ADMINISTRATIVAS E PEDAGÓGICAS NA GESTÃO DA ESCOLA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Educação da Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, como requisito parcial para obtenção do grau
de Mestre em Educação.

Aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antônio Lisboa Leitão de Souza
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG
Programa de Pós-graduação em Educação/Universidade Federal do Rio Grande do Norte –
UFRN

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Dedico este trabalho à minha mãe, ***Maria das Dores***,
minha primeira e maior orientadora, a quem serei
eternamente grata.

AGRADECIMENTOS

A Deus, cujo amor incondicional me fortalece diariamente.

A minha família, porto onde posso repousar apesar das tribulações, pela alegria que sinto quando estamos juntos e em paz.

Ao meu esposo, Genivan, pela segurança, carinho e confiança, cujo apoio foi fundamental para tomada de decisões, inclusive as arriscadas.

Aos amigos, pelos momentos vividos, alegrias compartilhadas e sorrisos sem motivos. Preciso agradecer nominalmente a Raphael Lacerda e Larissa Fernandes pelas palavras de otimismo, cumplicidade e companheirismo (à Larissa, também pelas caronas amigas sem quais algumas entrevistas não teriam se realizado!).

Agradeço também a Marcio Adriano, pelo incentivo, desde a banca da monografia, fundamental para chegar até aqui. À Valcinete Pepino pela disponibilidade em ajudar, socializando o conhecimento.

Sou grata aos professores com quem tive a oportunidade de aprender, desde a educação básica à pós-graduação. Agradeço sobremaneira aos professores da linha de pesquisa Política e Práxis da educação, aos quais nutro grande admiração em função do profissionalismo e compromisso que têm com a construção de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos: Magna França, Goretti Cabral, Luciane Terra, Antônio Cabral, Dante Moura. De modo especial, agradeço a Antônio Lisboa pelas orientações e às professoras Alda Duarte e Aparecida Queiroz e ao professor Gilmar Guedes pelas contribuições durante nossos seminários de pesquisa.

Aos bolsistas, mestrandos e doutorandos da Linha de Pesquisa Política e Práxis da Educação, Wanessa, Josielle, Janaína, Fádyla, Débora, Aparecida, Pauleany, Magnus, Sueldes e Rosângela, pelo apoio, por inúmeros momentos de aprendizado, conversa e descontração.

Aos gestores entrevistados, pela disponibilidade com que me receberam, por dividirem seu cotidiano proporcionando a realização deste trabalho.

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas “originais”; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, “socializá-las” por assim dizer, transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente de maneira unitária a realidade presente é um fato “filosófico” bem mais importante e “original” do que a descoberta, por parte de um “gênio filosófico”, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais.

Antonio Gramsci

RESUMO

Analisa o trabalho do gestor escolar frente às mudanças vivenciadas na gestão escolar ao curso das duas últimas décadas. Parte do pressuposto de que têm ocorrido mudanças na gestão escolar que geram uma demanda maior de atividades a serem desenvolvidas pelos gestores, ocasionando tanto a intensificação do trabalho quanto um envolvimento maior desses profissionais na dimensão financeiro-administrativa de seu trabalho em detrimento da dimensão político-pedagógica. Consiste como referencial metodológico o materialismo histórico dialético. Nesse sentido, para fins de delimitação, foi feito um “recorte” na realidade que, longe do intuito de isolar os fatos, teve como objetivo a análise das múltiplas determinações que configuram uma dada realidade a partir de um movimento maior de totalidade. A metodologia utilizada foi a realização de entrevistas semi-estruturada com gestores escolares da rede municipal de ensino do município de Natal/RN, bem como a análise da literatura pertinente à temática e análise documental. Conclui que as mudanças ocorridas no campo da gestão escolar e do trabalho docente têm induzido a intensificação do trabalho dos gestores escolares e que tais mudanças não têm sido acompanhadas de correspondente melhoria nas condições de trabalho e na carreira docente destes profissionais. Estes, via de regra, são considerados pelos órgãos gestores e comunidade escolar os principais responsáveis pela escola e pela implementação de medidas ou projetos que busquem a melhoria dos objetivos e resultados institucionais, incluindo-se a própria manutenção da instituição. Outrossim, a crescente demanda de atividades consideradas administrativas acaba por implicar sobrecarga de trabalho para estes profissionais gestores, os quais, ao buscarem o cumprimento das crescentes demandas burocráticas, acabam por secundarizar outros aspectos políticos e pedagógicos do trabalho escolar, o que pode comprometer a realização da atividade fim da escola. Destaca que é preciso ampliar o debate em relação ao trabalho do gestor escolar, afim de que este profissional possa efetivar uma atuação mais comprometida com um projeto político pedagógico de cunho emancipatório, a despeito do desafio de manter a escola funcionando em condições muitas vezes precárias.

Palavras-chave: Gestão pública. Trabalho docente. Gestor escolar. Responsabilização. Intensificação.

ABSTRACT

Analyze the work of the school manager who now faces the changes experienced in school management for the last two decades. We propose that there have been changes in school management that have generated a larger number of activities to be developed by managers, causing both the intensification of work and a greater involvement of professionals in the financial-administrative dimension of their work in opposition to the political and pedagogical dimension. Our research finds its basis in the Dialectical and Historical Materialism; hence, with definition purposes, we decided to portray the analysis of the multiple determinants that shape reality in a greater movement of totality. That is why we performed semi-structured interviews with school managers of the city schools in Natal – RN, BR as a methodological procedure. We also analyzed the literature as well as the documentation relevant to this subject. From the study it was possible to conclude that changes in the field of school management and also teaching have led to an intensification of work of school managers and that such changes have not been followed by corresponding improvement in working conditions and teaching career of these professionals. They, as a rule, are considered by controlling agencies and by the school community as the primarily responsible for the school condition and for creating actions or projects that may improve the institutional objectives and results, including even the maintenance of the institution. Moreover, the growing number of administrative activities represents – for obvious reasons – extra work for these managers, who, when trying to cope with the growing bureaucratic situations, end up misplacing other political and educational aspects of school work, which may undermine the final purpose of school itself. We stress that we must broaden the discussions on the functions of the school manager, so that this worker can actualize a pedagogical project more committed to an emancipatory nature, despite all the challenge in keeping the school running in often-precarious conditions.

Key-words: Public management. Teaching. School manager. Accountability. Intensification.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos gestores de acordo com a graduação

Gráfico 2 - Distribuição dos gestores de acordo com o trabalho nas redes de ensino

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Tabela de classificação e tipologia das escolas municipais para fins de gratificação de diretores e vice-diretores

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CPF	Cadastro de Pessoa Física
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE – ESCOLA	Plano de Desenvolvimento da Escola
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP.ED	Programa de Pós-Graduação em Educação
Promedlac	Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNOE	Setor de Normas e Organização Escolar
UEx	Unidade Executora
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DO MODELO BUROCRÁTICO AO GERENCIAL.....	25
1.1	GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: ELEMENTOS CONTEXTUAIS.....	25
1.2	ESTRATÉGIAS GERENCIAIS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	31
1.3	A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO POR RESULTADOS.....	36
2	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA A PARTIR DAS REFORMAS EDUCACIONAIS.....	41
2.1	REFORMAS EDUCACIONAIS E A CENTRALIDADE DA GESTÃO.....	41
2.2	NOVOS RUMOS PARA A GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS.....	49
2.3	A GESTÃO ESCOLAR ORIENTADA POR RESULTADOS: NOVO PARADIGMA PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE?	56
3	O TRABALHO DOCENTE.....	64
3.1	MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E IMPLICAÇÕES SOBRE O TRABALHO ESCOLAR.....	64
3.2	O TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	71
3.3	O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR DE EDUCAÇÃO BÁSICA: ENTRE O TÉCNICO E O POLÍTICO.....	76
4	O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NATAL-RN.....	85
4.1	O PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	86
4.2	A FORMAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE GESTOR ESCOLAR NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO – NATAL/RN.....	89
4.3	O GESTOR ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL EM NATAL/RN: PAPEL, ATRIBUIÇÕES E PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS....	94
4.4	MUDANÇAS NA GESTÃO ESCOLAR E A INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO DO GESTOR.....	101
4.5	O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR FRENTE À RESPONSABILIZAÇÃO PELOS RESULTADOS.....	110
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
	REFERÊNCIAS.....	124
	APÊNDICES.....	132

INTRODUÇÃO

*O conhecimento do real é luz que sempre projeta algumas
sombras. Nunca é imediato e pleno.*

Gaston Bachelard

Contextualizando a temática

As mudanças pelas quais vem passando a sociedade em geral, nas últimas décadas, demarcam uma nova conjuntura nos campos político, econômico, social e cultural. Tais mudanças são fruto, principalmente, de uma reorganização interna dos processos produtivos, com vistas à expansão da lucratividade.

As repercussões políticas desse processo de reestruturação do capital são inúmeras, podendo-se destacar a redefinição do Estado e de suas funções. Nesse sentido, o tamanho e atuação do Estado passam a ser aspectos criticados pelos defensores de uma ordem social e econômica fundada nos ditames do mercado, que preconizavam um Estado enxuto, mínimo, porém forte. Ao Estado, considerado incapaz de atender às demandas e necessidades da sociedade, caberia diminuir sua intervenção na economia, bem como redefinir sua atuação, sobretudo no tocante à oferta dos serviços públicos.

Assim, ao longo dos últimos anos, a administração dos serviços públicos, caracterizada como rígida, normativa e excessivamente burocrática, tem sido alvo de críticas por aqueles que preconizam a ineficiência e ineficácia do Estado, no tocante à prestação dos serviços, e defendem uma reforma no modelo de administração burocrática em prol da perspectiva gerencial e dos ideais do mercado. Surge, então, a reforma gerencial da administração pública.

De acordo com Castro (2007, p. 124)

A reforma gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa, concedendo-se assim, maior autonomia às agências e departamentos.

No Brasil, a reforma gerencial da administração pública foi definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sob os cuidados do então ministro da Reforma do

Estado, Luis Carlos Bresser-Pereira. A reforma tinha como objetivo reconstruir o Estado, aumentando sua governança e limitando suas funções (BRASIL, 1995).

Um dos pilares da administração gerencial é o princípio da responsabilização, o qual está relacionado ao controle do desempenho governamental no tocante à oferta dos serviços públicos. Conforme Araújo (2010, p. 131), esta “[...] é consequência direta da maior autonomia ao gestor, do foco no desempenho, da necessidade de instituir formas de controle diferenciadas do controle burocrático, de cidadãos mais exigentes e da busca de eficiência”.

Neste modelo de administração há uma mudança significativa em relação ao acompanhamento das ações públicas. O controle passa a ser exercido com mais ênfase nos resultados em detrimento do processo. Assim, à medida que os gestores públicos passam a ter mais autonomia em relação à execução das políticas públicas, a responsabilização passa a ser mais necessária. Segundo a mesma autora,

A possibilidade de responsabilizar os gestores passa a ser vista como o grande ganho administrativo e político das reformas, pois a suposição básica é que o desempenho está diretamente relacionado à cobrança e à possibilidade de imputar responsabilidades àqueles que têm a tarefa de produzir resultados. (ARAÚJO, 2010, p. 131)

Para Castro (2007), a adoção de um novo paradigma gerencial que vem substituindo gradativamente os modelos de gestão considerados burocráticos, traz profundas modificações nos diversos setores sociais.

No campo educacional, as reformas vivenciadas a partir da década de 1990 fundamentaram-se na reforma do Estado, tendo por base suas diretrizes gerenciais, e emanaram um novo modelo de gestão e organização da educação sob a justificativa de alcançar o sucesso e a modernização do sistema escolar brasileiro, tornando as unidades escolares mais ágeis, eficientes, eficazes e produtivas.

Partia-se do princípio estabelecido por agências internacionais de financiamento – CEPAL, Banco Mundial – de que era necessário transformar a gestão das escolas para adequá-las às demandas oriundas, principalmente, do setor econômico, mas também social e político. Assim, esse modelo de gestão escolar que “[...] busca estabelecer uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade orientada para a racionalização, a eficiência e a eficácia” (CASTRO, 2007, p. 132) orienta-se pelos mesmos princípios estabelecidos na administração pública gerencial, dentre os quais destacamos a responsabilização.

Na educação, esse mecanismo de controle está relacionado não apenas ao controle dos gestores públicos em relação às políticas educacionais, mas, sobretudo, na responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados obtidos pelos alunos, bem como pelos índices de aprovação, reprovação e evasão. Esta postura revela, portanto, uma das faces das diretrizes gerenciais para a reforma do Estado: a crescente desresponsabilização deste – seja em âmbito administrativo ou financeiro – em vista da responsabilização das instâncias locais. Nesse sentido, Carvalho (2009, p. 1148) argumenta que “de acordo com o modelo gerencial, o Estado deixa de ser investidor e mantenedor, eximindo-se da responsabilidade direta de produzir e fornecer bens ou serviços, assumindo o papel de regulador [...]”.

As modificações empreendidas na gestão e organização da escola tem resultado numa reestruturação do trabalho docente. Isto porque, ao mesmo tempo em que os novos modelos de gestão preconizam uma gestão escolar descentralizada, com certo nível de autonomia a ampliação da participação da comunidade escolar nas suas decisões, ocorre uma sobrecarga de trabalho para as unidades escolares e para aqueles que dela fazem parte. O excesso de atividades atinge, particularmente, aqueles que exercem atividades docentes, seja na sala de aula ou na gestão escolar, dado que, frente à gestão escolar pautada por princípios gerenciais, os docentes são considerados os responsáveis pelos resultados alcançados pela escola e pelos alunos. Nessa perspectiva, Pini; Melo (2011, p. 57) afirmam que

[...] através de numerosas normas, as novas políticas educacionais – com frequência de caráter impositivo – estão colocando os docentes diante de novas situações no trabalho que refletem novas demandas e necessidades e acarretam a ampliação do trabalho para além das condições de trabalho adequadas para tal.

Ocorre, então, nesse contexto, uma intensificação do trabalho por parte daqueles que exercem atividades docentes, inclusive por parte dos gestores escolares, considerados os principais responsáveis pela unidade escolar. Segundo Paro (2010a, p. 766), “[...] é o diretor que, de acordo com a lei, responde, em última instância, pelo bom funcionamento da escola – onde se deve produzir um dos direitos sociais mais importantes para a cidadania”.

Assim, a figura do gestor escolar assume centralidade, tendo em vista que

[...] com base nos novos paradigmas, as políticas públicas atuais conferem ao administrador escolar uma importância estratégica. A descentralização operacional aumentou as responsabilidades da escola, levando seu gestor a se defrontar com novos desafios, assumir o papel de coordenador da ação dos diferentes componentes do sistema educacional na tomada de decisões conjuntas, estimular o trabalho em equipe e as dinâmicas de trabalho identificadas de sua escola e resolver seus problemas de forma autônoma. Ele torna-se o elemento central e fundamental para o

encaminhamento do processo participativo no interior de sua escola e para sua integração com a comunidade. (CARVALHO, 2009, p. 1155).

Com a incorporação de novas funções administrativas na escola, a função do gestor escolar passou por significativas mudanças, sem que lhes fossem dadas as condições adequadas para o exercício de sua função, o que tem corroborado para sobrecarga de seu trabalho (OLIVEIRA, 2002). Assim, no contexto da descentralização educacional e de gestão democrática da educação, que preconiza a participação ampla dos diversos segmentos que compõe a comunidade escolar, “[...] o diretor tem de trabalhar dobrado, pois encontra grande dificuldade em delegar responsabilidades, dar ordens, distribuir tarefas” (OLIVEIRA, 2002, p. 139).

Além disso, este profissional se vê numa situação conflituosa dentro da própria escola, dada às cobranças da comunidade, dos profissionais da educação e do poder público pela defesa de interesses que nem sempre coincidem. Logo, observamos que “[...] o diretor ocupa uma posição não apenas estratégica, mas também contraditória na chefia da escola” (PARO 2010a, p. 766).

É nesse contexto de reconfiguração do trabalho do gestor escolar que devemos situá-lo e analisá-lo. Assim, nossa pesquisa buscou analisar o trabalho do gestor escolar face às transformações estabelecidas na gestão escolar oriundas das mudanças nas relações sociais de produção e sob o imperativo da reestruturação produtiva.

Esta temática constitui-se pertinente na área da política educacional, uma vez que,

Para os estudos da administração (ou gestão) escolar, o que surpreende não é a existência do discurso que valoriza a figura do diretor, pois, como vimos, ele vem-se repetindo há muito tempo. O que intriga é a relativa escassez, no âmbito das investigações sobre a realidade escolar no Brasil, de estudos e pesquisas a respeito da natureza e do significado das funções do diretor de escola à luz da natureza educativa dessa instituição (PARO, 2010a, p. 766)

Embora as temáticas do trabalho docente, por um lado, e da gestão escolar, por outro, já tenham sido e continuem sendo debatidas por muitos pesquisadores da área, o estudo específico do trabalho do gestor escolar poderá ampliar o leque do entendimento sobre o trabalho docente e referendar os estudos já realizados por outrem. Segundo Lück (2000, p. 11) “um novo ângulo, uma ótica diferente, uma variação conceitual ajudam, por certo, a fundamentar melhor a compreensão sobre a realidade e os processos que a constroem.”. Além disso, pesquisas que analisem o trabalho do gestor escolar ainda são limitadas, diante de sua relevância social, como afirma Lück (2000, p. 30): “A especificidade do trabalho do

diretor demanda atenção especial e para qual não dispomos ainda de literatura descritiva de estudos de caso, capazes de iluminar tais questões e de possibilitar o estudo objetivo sobre elas”.

Assim, consideramos que a discussão sobre a temática central desta dissertação – o trabalho do gestor escolar – se institui como tema de relevância para o estudo da política educacional brasileira. Este estudo busca contribuir, portanto, para desvelar o trabalho do gestor escolar, na tentativa de elucidar algumas questões acerca da gestão escolar e do trabalho docente no contexto de predominância da lógica gerencial presente na política educacional vigente. Visamos, desta forma, a superação de um modelo de regulação da educação, cujos fundamentos estão na busca obsessiva por resultados que desconsiderem o processo político-pedagógico em sua totalidade.

Questões e objetivos da pesquisa

Estabelecer questões norteadoras da investigação deve ser a primeira etapa da pesquisa. Como observa o autor,

Em primeiro lugar, é preciso saber formular problemas. E, digam o que disserem, os problemas não se formulam de modo espontâneo. É justamente *esse sentido do problema* que caracteriza o verdadeiro espírito científico. Para o espírito científico, todo conhecimento é resposta a uma pergunta. Se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico. Nada é evidente. Nada é gratuito. Tudo é construído. (BACHELARD, 1996, p. 18)

Nesse sentido, as questões balizadoras de nossa pesquisa são fruto de inquietações provenientes de discussões estabelecidas no curso de pedagogia, bem como na nossa participação na Linha de Pesquisa Política e Práxis da Educação (CCSA/UFRN), enquanto bolsista de iniciação científica, e, sobretudo, da vivência na rede municipal de ensino, enquanto professora das séries iniciais do ensino fundamental.

É oportuno destacar que, consoante às minhas indagações acadêmicas e profissionais, a escassa incidência de estudos acadêmicos disponíveis acerca do objeto aqui privilegiado também contribuiu para consolidar meu interesse na temática do trabalho do gestor escolar.

No período em que lecionei, muito me questionei acerca da ausência das gestoras – diretora e vice-diretora – na instituição de ensino. Acreditava que elas não acompanhavam o cotidiano da instituição a contento e que se dedicavam sobremaneira aos aspectos de cunho

administrativo-burocrático, relegando às coordenadoras e professoras o aspecto pedagógico da escola.

A observação acerca do envolvimento das gestoras no cotidiano da escola em que trabalhava me levou a formular as seguintes questões, que subsidiaram o projeto de pesquisa:

- Como se configura o trabalho do gestor escolar mediante as reformas educacionais implementadas a partir da década de 1990?
- O modelo de gestão proposto pelas reformas favorece o comprometimento do gestor com as questões político-pedagógicas das escolas municipais na rede municipal de Natal/RN?
- Qual a relação estabelecida entre a gestão escolar desenvolvida nas escolas municipais de Natal/RN e a intensificação do trabalho do gestor?

Diante disso, nossa pesquisa teve como objetivo analisar o trabalho dos gestores escolares em escolas de ensino fundamental no município de Natal/RN frente às significativas mudanças identificadas na gestão escolar nas últimas décadas. Além disso, buscamos analisar se a intensificação de suas atividades gestoras, especialmente no que diz respeito às atividades consideradas burocrático-administrativas, se deu em detrimento da dimensão político-pedagógica da escola.

Demarcando os caminhos metodológicos e procedimentos técnicos

Pesquisar denota descobrir, com certo grau de profundidade, algo que desperte nosso interesse. No entanto, em se tratando de pesquisa científica, é necessário ir além deste conceito. Pesquisar é um processo que exige, entre outros fatores, um método claro, entendido aqui, grosso modo, como um caminho para se chegar a determinado fim.

Em nossos estudos identificamos duas posturas metodológicas distintas que podem orientar a pesquisa científica (LEVEBRE, 1983; POLITZER; BESSE; CAVEING, s/d; FRIGOTTO, 1989). Utilizamos o termo “postura” porque partimos do entendimento de que não existe método isento a uma concepção de realidade.

A primeira, denominada metafísica e fundamentada na lógica formal, ignora o movimento e a transformação do real, reduz a realidade a um de seus aspectos, de maneira a-histórica. Na pesquisa acadêmica, essa postura se traduz numa “[...] metodologia que reduz o objeto de estudo a unidades, individualidades, fatores ou variáveis isoladas, autônomos e mensuráveis” (FRIGOTTO, 1989, p. 74-75). Destacamos, no entanto, a validade da lógica formal e sua relevância para o progresso da ciência, uma vez que esta representa a experiência

acumulada por séculos, estando, portanto, situada “[...] no limite do pensamento, com uma verdade limitada, insuficiente, abstrata, relativa, mas como uma certa verdade” (LEFEBVRE, 1983, p. 134).

Para o desenvolvimento de nossa pesquisa, compreendemos que os princípios que embasam a lógica formal não exprimem o movimento do real e suas contradições internas, limitando-se a classificar e distinguir a realidade. Acreditamos, portanto, que a lógica formal “é insuficiente quando se pretende aprofundar a pesquisa” (POLITZER; BESSE; CAVEING, s/d, p. 34).

Assim, conscientes dos limites pertinentes às posturas metodológicas pautadas na lógica formal e nos métodos que se limitam à descrição da realidade, e tendo como objetivo não apenas descrever a realidade analisada, mas buscar, sobretudo, sua transformação, assumimos outra postura teórico-metodológica para a realização deste trabalho, qual seja, uma postura fundada na lógica dialética, que busca analisar as múltiplas determinações do real que se apresenta como móvel, múltiplo, diverso e contraditório (LEFEBVRE, 1983).

É oportuno destacar que, no contexto das ciências sociais, o método dialético não é predominante, como salienta Demo (1985). De acordo com este autor, no entanto, a dialética tem alguma predominância em países do Terceiro Mundo, por razões sociais, uma vez que se presta a melhor compreensão de suas contradições e por alicerçar o desejo de mudanças históricas.

De acordo com Frigotto (1989, p. 75), postura dialética materialista, “[...] situa-se no plano da realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos”. Podemos afirmar, portanto, que ela nos possibilita compreender o objeto de estudo no seu inter-relacionamento com os determinantes políticos, culturais, econômicos e sociais, bem como com condições históricas que o cercam, uma vez que a dialética nos mostra que tudo se relaciona. Compreendemos que este método é o que nos permite melhor apreensão do real, uma vez que “a lógica formal, em suma, não atinge senão o aspecto mais imediato da realidade. O método dialético vai mais longe; ele tem por objetivo atingir todos os aspectos de um processo” (POLITZER; BESSE; CAVEING, s/d, p. 34).

É oportuno destacar que é em função do constante movimento do real que se torna impossível sua apreensão na totalidade. Como bem esclarece Kuenzer (2005, p. 56), “[...] certamente, não é possível atingir todas essas dimensões plenamente, posto que não há verdade abstrata que se deixe conhecer totalmente; mas a multilateralidade da análise certamente previne contra os erros”.

Nesse ínterim, considerando a lei da dialética de que a mudança é propriedade inerente a todas as coisas e que o desenvolvimento é incessante (POLITZER; BESSE; CAVEING, s/d), este trabalho não tem a pretensão de esgotar as possibilidades de análise da temática abordada, mas visa se constituir um elemento para expor ao debate a discussão acerca do nosso objeto de estudo: o trabalho do gestor escolar na rede municipal de ensino de Natal/RN. Logo, no contexto do real em que tudo se relaciona mutuamente, este trabalho busca trazer mais um elemento para análise e compreensão da sociedade, com vistas a contribuir para a intervenção na realidade. Para tanto, nossos estudos partem da compreensão de que a pesquisa acadêmica é resultado de um processo dialético de investigação do real no qual o conhecimento construído historicamente não é resultado do acúmulo, senão das rupturas e das retificações realizadas dialeticamente a partir dos erros identificados anteriormente (BACHELARD, 1996).

Durante a elaboração deste trabalho foi preciso compreender que a construção do conhecimento não se dá de maneira uniforme e linear, mas que esse processo é permeado por entraves inerentes à própria pesquisa. Assim, durante o período de constituição desta dissertação pudemos vivenciar, em momentos diferentes, os entraves nomeados por Bachelard (1996) de obstáculos epistemológicos. De acordo com o autor, durante o progresso de um trabalho científico,

[...] logo se chega à convicção de que é em termos de obstáculos que o problema do conhecimento científico deve ser colocado. E não se trata de considerar obstáculos externos, como a complexidade e a fugacidade dos fenômenos, nem de incriminar a fragilidade dos sentidos e do espírito humano: é no âmago do próprio ato de conhecer que aparecem por uma espécie de imperativo funcional, lentidões e conflitos (BACHELARD, 1996, p. 17).

O primeiro passo numa pesquisa científica, portanto, é ter consciência da existência dos obstáculos e buscar a superação destes. Caso o pesquisador não consiga superar os obstáculos surgidos ao curso da pesquisa, corre-se o risco de não analisar o objeto em suas múltiplas determinações, e a estagnação pode levar o pesquisador a simples descrição da realidade.

Um dos obstáculos epistemológicos discutidos por Bachelard (1996) é a experiência primeira colocada antes da crítica. Este obstáculo costuma ser entrave para pesquisadores que consideram estas experiências “verdades absolutas”, assim o pesquisador fica “preso” a estas concepções, o que impossibilita ou dificulta sua análise crítica que “[...] é, necessariamente, elemento integrante do espírito científico” (BACHELARD, 1996, p. 29). É

necessário, pois, abrir mão das primeiras impressões e experiências obtidas acerca do objeto de estudo, visto que “diante do real, aquilo que cremos saber com clareza ofusca o que deveríamos saber” (BACHELARD, 1996, p. 18), para assim, tentar compreendê-lo criticamente, em suas múltiplas determinações dentro de uma realidade específica.

A crítica pertinente à pesquisa científica no campo educacional não deve ser aquela que aponta, de um lado, os culpados pelos problemas educacionais e, de outro, as vítimas deste. É preciso que a pesquisa nos leve a compreensão de que a política educacional brasileira é expressão de um processo contínuo de avanços e recuos, sendo resultado das relações políticas, econômicas e sociais estabelecidas em nossa sociedade ao longo do tempo. Sobre a postura do pesquisador na interação com o seu objeto de estudo, Gramsci observa o seguinte:

Na colocação dos problemas histórico-críticos, não se deve conceber a discussão científica como um processo judiciário, no qual há um réu e um promotor, que deve demonstrar por obrigação que o réu é culpado e digno de ser tirado de circulação. [...] Compreender e valorizar como realismo a posição e as razões do adversário (e o adversário é, talvez, todo o pensamento passado) significa justamente estar liberto da prisão das ideologias (no sentido pejorativo, de cego fanatismo ideológico), isto é, significa colocar-se em um ponto de vista “crítico”, o único fecundo na pesquisa científica (GRAMSCI, 1995, p. 31)

Nesse contexto, para a realização de um trabalho de cunho histórico-crítico, compreendemos que é necessário estabelecer “recortes” necessários em nosso objeto de estudo. Isso não significa que a pesquisa consista em isolar os fatos, uma vez que compreendemos a realidade enquanto um todo estruturado, o que implica afirmar que no contexto do real nada é isolado, como observa Kuenzer (2005, p. 65): “Embora para conhecer seja necessário operar uma cisão no todo, isolando os fatos a serem pesquisados e tornando-os relativamente independentes, é preciso ter clareza de que esta cisão é um recurso apenas para fins de delimitação e análise no campo de investigação”.

Em relação ao nosso objeto de estudo, analisamos o trabalho do gestor escolar em oito escolas de ensino fundamental na rede municipal de ensino em Natal/RN. Esse recorte foi necessário e nos permite compreender o objeto não isoladamente, mas inter-relacionado com a totalidade, no tempo e no espaço. Como afirma o autor: “[...] entre o universal e o concreto é impossível suprimir a mediação do particular” (LEFEBVRE, 1983, p. 237).

A partir da categoria trabalho a problemática central deste trabalho foi desenvolvida. Para isso, nos fundamentamos no conceito de Marx (1998, p. 297), para quem “[...] antes de tudo, o trabalho é um processo entre o Homem e a natureza, um processo em

que o Homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza”. Nesse processo, ao transformar a natureza, o Homem também se transforma por meio das relações que estabelece como a natureza e a sociedade; o trabalho se torna, então, elemento central da existência humana, dado que,

[...] por meio do trabalho, os homens não apenas constroem materialmente a sociedade, mas também lançam as bases para que se construam como indivíduos. A partir do trabalho, o ser humano se faz diferente da natureza, se faz um autentico ser social, com leis de desenvolvimento histórico completamente distintas das leis que regem os processos naturais (LESSA; TONET, 2008, p. 17).

Sendo o trabalho historicamente determinado, ele se apresenta, na sociedade capitalista, por meio de uma dupla dimensão: a da produção da existência humana e, por conseguinte, da produção do conhecimento; e a dimensão do trabalho humano para produção de mais-valia (KUENZER, 2007).

Em nossa pesquisa, o foco foi o trabalho docente, compreendendo-o à luz da totalidade do mundo do trabalho, visto ser a escola uma instituição inserida nas relações capitalistas de produção. Ou seja, partimos do entendimento de que o trabalho docente é um “[...] processo humano concreto, é determinado pelas formas históricas de produção e reprodução da existência, o que implica compreendê-lo inscrito na totalidade do trabalho” (KUENZER; CALDAS, 2009, p. 20).

Nossa análise está situada, portanto, no campo do trabalho docente, com ênfase no trabalho do gestor escolar, uma vez que consideramos a atividade desenvolvida na gestão – seja na direção, coordenação, orientação ou demais funções da equipe técnico-administrativa – como sendo uma dimensão do trabalho docente.

Para alcançar os objetivos de nossa pesquisa, além da opção teórico-metodológica, foi necessário elencar os procedimentos técnicos a serem utilizados. Optamos, assim, pela análise da literatura, análise documental e entrevista semi-estruturada.

A revisão da literatura constitui-se principalmente de livros e artigos científicos, o que propiciou eleger as fontes que fundamentaram a análise. O conhecimento da bibliografia pertinente ao tema é fundamental, pois permite que se tenha conhecimento da produção existente, podendo aceitá-la, rejeitá-la e, com ela, dialogar criticamente (DEMO, 1985). Como referencial teórico adotado para a análise do trabalho docente, destacamos os trabalhos de Oliveira (2009a, 2009b, 2007, 2003, 2002), Paro (2011, 2010a, 2010c), Vasconcelos (2007), Castro (2007). A análise dos trabalhos teóricos, juntamente com as discussões nos seminários e disciplinas cursadas no mestrado, nos possibilitou uma compreensão maior acerca do nosso

objeto de estudo. A síntese das leituras realizadas ao longo deste período foi uma etapa importante no processo de construção da pesquisa. Como afirma Frigotto (1989, p. 88), “[...] no trabalho propriamente de pesquisa, de investigação, um primeiro esforço é o resgate crítico da produção teórica ou do conhecimento já produzido sobre a problemática em jogo”.

Quanto à análise documental, esta etapa se constituiu na análise de documentos oficiais, principalmente na legislação municipal (Lei 087/2008) e nacional (LDB 9394/96), bem como na apreciação de documentos elaborados por organismos internacionais, tais como CEPAL e UNESCO. Também foram examinados documentos expedidos pela própria Secretaria Municipal de Educação, no que concerne à avaliação dos gestores. Esta foi uma etapa importante, pois compreendemos que tais documentos são fruto das relações sociais que permeiam a política educacional vigente. As análises de documentos

Constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte ‘natural’ de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (LÜDKE & ANDRÉ, 1986, p. 34).

A pesquisa empírica foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas, instrumento necessário, a nosso ver, para se analisar a compreensão dos gestores acerca de seu trabalho. Assim, optamos por este instrumento (entrevista semi-estruturada) por ele permitir uma relação maior entre o pesquisador e os sujeitos de pesquisa. A entrevista é entendida como “[...] a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de investigação social” (GIL, 1999, p. 11). Além disso, “[...] a grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que esta permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informantes e sobre os mais variados tópicos” (LÜDKE & ANDRÉ, 1986, p. 34).

Nessa etapa da pesquisa foi necessário um planejamento minucioso, tanto no que diz respeito ao roteiro pré-estabelecido, quanto à seleção dos gestores para as entrevistas. Durante a elaboração do roteiro, buscamos privilegiar os seguintes eixos: a avaliação dos gestores entrevistados em relação à capacitação oferecida pela Secretaria Municipal de Educação para atuação na gestão; o papel do gestor escolar e suas atribuições; intensificação do trabalho do gestor frente às reformas educacionais vivenciadas a partir da década de 1990; condições de trabalho; responsabilização dos gestores pelos resultados dos alunos obtidos nas avaliações externas.

A amostra para realização das entrevistas foi estabelecida após reunião na SME, especificamente no Setor de Normas e Organização Escolar - SNOE, realizada em agosto de 2011. Após reunião, delimitamos a amostragem para que entrevistássemos gestores que representassem o percentual de dez por cento das escolas municipais de ensino fundamental, de modo que fossem contemplados gestores de escolas de pequeno, médio e grande porte, bem como escolas localizadas nas zonas norte, sul, leste e oeste da cidade.

Assim, foram realizadas entrevistas com treze gestores de oito escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino em Natal/RN, durante os meses de agosto e setembro de 2011. Esse importante momento de troca de informações entre pesquisadora e entrevistados desvelou tensões e contradições inerentes a prática do gestor, e não raro foi conduzido por lágrimas ou vozes embargadas, demonstrando, explicitamente, a exaustão emocional decorrente da função docente.

Os procedimentos técnicos adotados possibilitaram o desvelamento de informações relevantes para a compreensão de nosso objeto de estudo e, por conseguinte, para a construção desta dissertação. Aliados à postura dialética, esses procedimentos permitiram analisar o trabalho do gestor escolar frente às mudanças na gestão e intensificação de suas atividades decorrentes destas mudanças. Pudemos, então, refletir, por meio de um contexto particular – o trabalho dos gestores em escolas municipais de Natal – acerca das relações e contradições existentes no contexto social mais amplo no qual a educação escolar se situa e do qual é constituinte.

Quanto à organização textual da dissertação, o trabalho é composto por uma introdução, na qual buscamos contextualizar e delimitar o objeto de estudo, definir os objetivos, bem como a postura metodológica que orienta este trabalho e os procedimentos técnicos utilizados. Além dela, possui quatro capítulos, seguidos das considerações formuladas ao término do trabalho.

O primeiro capítulo tece considerações acerca da administração pública no contexto da reforma do estado. Acreditamos ser uma temática pertinente ao nosso trabalho, uma vez que as mudanças ocorridas no campo administrativo, sobretudo no tocante à administração pública, constituem-se elementos importantes para apreender as mudanças na gestão escolar e no trabalho do gestor. Assim, no capítulo intitulado Mudanças na administração pública: do modelo burocrático ao gerencial, tecemos, de maneira breve, algumas reflexões acerca da administração pública à luz da reforma do Estado, abordando a consolidação de um modelo de administração pública que tem sido chamado de Nova Gestão Pública e suas diretrizes.

O segundo capítulo versa sobre a gestão escolar. Destaca as mudanças ocorridas no campo ao curso das duas últimas décadas, influenciada por declarações emitidas por organismos internacionais frente ao discurso de modernização da gestão escolar. Nesse sentido, esta tem incorporado mecanismos de gerenciamento oriundos do mercado, sendo um deles a gestão baseada nos resultados e nos indicadores de desempenho. Destacamos que, apesar de a gestão escolar não se constituir a temática central de nosso trabalho, sua discussão torna-se apropriada por se tratar do campo de atuação do gestor escolar e por modificar substancialmente seu trabalho no interior da instituição, haja vista que estas mudanças na gestão escolar tendem a responsabilizar os gestores pelos resultados obtidos pela escola nas avaliações externas.

O terceiro capítulo, aborda, inicialmente, as transformações ocorridas no mundo do trabalho com o advento do padrão de acumulação flexível. Destaca que as mudanças na reorganização do capital repercutem diretamente sobre a organização do trabalho docente, suscitando destes o desenvolvimento de novas funções, novas habilidades e, via de regra, maior intensificação no desempenho das diversas atividades, tanto dos docentes que atuam em sala de aula, como também dos que atuam na gestão escolar.

O quarto capítulo, O trabalho do gestor escolar da Educação Básica em Natal/RN, analisa as entrevistas realizadas com os gestores escolares de escolas municipais de Natal/RN. Busca-se empreender uma discussão em relação à função do gestor escolar e suas principais atribuições, intensificação do trabalho do gestor e a responsabilização destes em relação aos resultados alcançados pela instituição nas avaliações externas.

Por fim, o trabalho traz as considerações finais com algumas ponderações frente às análises desenvolvidas ao curso da dissertação, com base nas questões propulsoras do estudo.

1 MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DO MODELO BUROCRÁTICO AO GERENCIAL

“[...] seria estéril centrar a atenção no desenho e na implementação de instrumentos conceitualmente rigorosos e sofisticados de controle, mas sem avançar, simultaneamente, no desenvolvimento de uma cultura pública capaz de assimilar as mudanças e garantir sua institucionalização” (CABRAL NETO, 2009b, p. 34)

Ao longo da história, o modo de produção capitalista é marcado por profundas mudanças que repercutem diretamente no modelo de administração pública. A década de 1970 impulsionou mudanças significativas no papel do Estado e em sua atuação no que concerne à administração dos serviços públicos. Considerada rígida e burocrática, a administração pública¹ vem passando por transformações na tentativa de se tornar mais ágil e flexível. Nesse sentido, surge um modelo de gestão dos serviços públicos na tentativa de atualizar o modelo tradicional burocrático considerado ineficiente e ineficaz. Nas últimas décadas, um novo modelo de gestão tem sido fortalecido, fundamento no gerencialismo do setor privado, denominado de Nova Gestão Pública – NGP.

1.1 GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: ELEMENTOS CONTEXTUAIS

O período referente às últimas décadas do século XX e início do século XXI foi marcado pelo reordenamento das relações entre o Estado e a sociedade, decorrente do reordenamento político, econômico e social do mundo capitalista contemporâneo. Compreender as transformações ocorridas no capitalismo é imprescindível para compreender as mudanças na administração pública que transcorrem entre um paradigma burocrático e outro denominado gerencial.

Para isso, é necessário retomar alguns fatos recentes na trajetória do modo de produção² capitalista, fatos estes que influenciam sobremaneira a administração pública, bem como a construção do Estado moderno ao longo do tempo.

¹ Concordamos com Lustosa da Costa (2010, pg. 21) ao afirmar que neste contexto, administração pública, apesar de ser uma expressão polissêmica, significa “o conjunto de organismos que administra a *res publica*, o corpo de funcionários que dá vida a essas entidades. É o repertório de atividades governamentais destinadas à realização do interesse público ou bem comum de uma coletividade”.

² “O que chamamos, pois, de modo de produção não é senão a maneira pela qual a sociedade se organiza com base nas relações de produção, ou seja, nas relações que os homens, na produção de sua existência material,

Convém iniciar destacando que, com a expansão do capitalismo no contexto pós-Segunda guerra mundial, o Estado assumiu novas funções no setor social, atuando com altos investimentos públicos em seguridade social, assistência médica, educação e habitação. Por meio de políticas redistributivas, o Estado investiu em setores considerados vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa, tais como transportes, equipamentos públicos e estradas. Esse período de 1945 a 1973 pode ser denominado de fordista-keynesiano, e teve como características principais o controle do trabalho, a massificação dos hábitos de consumo, além do forte intervencionismo estatal ilustrado por meio do Estado de bem-estar social.

O Estado, ao assumir o papel de provedor social, adotou o modelo de administração burocrática fundamentado nos ideais de Max Weber, que surge em oposição ao modelo patrimonialista vigente na Europa entre os séculos quinze e dezoito. O modelo burocrático de Weber tinha como características centrais a racionalidade burocrática, alta rigidez na hierarquia dos cargos e divisão de trabalho orientada para um fim específico.

Para Weber (apud CASTRO, 2007, p 119),

A burocracia é claramente o padrão mais eficiente de administração. É baseada em regras que permitem a padronização e a igualdade de tratamento; é baseada na divisão sistemática do trabalho, na qual os indivíduos têm direitos e poderes definidos; implica em hierarquia; seus administradores são nomeados por competência; não são eleitos para seus cargos e nem herdaram o direito de ocupá-los; e requer a cuidadosa manutenção de registros.

Na administração pública burocrática, todos os indivíduos passam a ser contratados em função de sua competência técnica e qualificações e cada função está subordinada a normas e regulamentações específicas, bem como a regras hierárquicas. Conforme Santos; Avritzer (2005, p. 48) “[...] a concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema, a cada nível da gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa”. Na organização, cada membro está preso a seu cargo e a suas atribuições, desde o mais alto nível da hierarquia. Todos são considerados peças de engrenagem, em uma estrutura que lhe impõe o caminho a seguir. Bresser Pereira justifica que a administração pública burocrática foi adotada “[...] porque, em uma organização grande e complexa como é o Estado, era, conforme Weber viu com clareza, a

única forma possível de coordenar as ações e prever o comportamento de seus membros” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 48).

No modelo burocrático de administração predominava a razão técnica e a despolitização das decisões. Pode-se afirmar que neste modelo há uma subordinação da política à lógica instrumental. Para seu desenvolvimento, era necessário um aparato de ordens e processos que pudessem garantir a neutralidade da ação administrativa dentro da gestão estatal e o pleno funcionamento de normas e regras que assegurassem o desenvolvimento do pessoal, isolado de influências políticas (ARAÚJO, 2010b).

Para seu funcionamento, era necessário manter um padrão de administração rígido e hierarquizado, com funções bem definidas, como afirma Castro:

É uma administração formalmente planejada e organizada e se caracteriza pela sua natureza hierárquica, o que faz com que a organização tome a forma de uma pirâmide. É uma administração que define níveis de autoridade vertical e uma divisão de trabalho horizontal em que as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos (CASTRO, 2007, p. 120).

Foi com esse modelo de administração centrado no burocratismo que o Estado, considerado mantenedor do bem-estar social, ao assumir a bandeira do pleno emprego e a ampliação dos direitos sociais, regulava e intervinha no mercado, buscando uma melhor utilização dos fatores produtivos em defesa de toda sociedade. Sobre este aspecto, Przeworski (1989, p. 53) argumenta que “[...] de vítima passiva dos ciclos econômicos, o Estado tornou-se quase da noite pro dia uma instituição por meio da qual a sociedade podia regular as crises a fim de manter o pelo emprego”.

Nesse contexto de expansão capitalista, o período fordista-keynesiano ficou marcado pelo aumento dos padrões de vida para a população, além do aumento no número de indústrias e do lucro corporativista. Para Harvey (2000), a expansão do capitalismo pode ser creditada a uma série de compromissos e reposicionamentos por parte do Estado, do capital corporativo e do trabalho organizado, principais atores do processo de desenvolvimento capitalista. É mister salientar, porém, que os acordos que geraram equilíbrio entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e o Estado-nação não foram realizados de forma natural nem consensualmente, mas sob forte tensão e, principalmente, por parte dos trabalhadores. As conquistas resultaram, portanto, de anos de luta (HARVEY, 2000).

Para os trabalhadores, o Estado assumiu a função de garantir ou assegurar seus direitos como a seguridade social e os ganhos salariais, uma vez que este intervinha, direta ou

indiretamente, nas negociações, convenções e acordos salariais. O intervencionismo estatal também estava presente no campo das negociações trabalhistas e nos demais setores sociais.

Os sindicatos alcançaram projeção de tal modo que conquistaram direitos inéditos para os trabalhadores (seguridade social, salário mínimo, ganhos salariais) em troca da colaboração ao sistema fordista de produção³ e ao aumento da produtividade. Por meio de acordos e de consolidação da participação nos lucros, os sindicatos, juntamente com os empregadores, vislumbravam fins comuns na esfera das negociações coletivas que levavam cada vez mais ao controle do trabalho. Antunes (2006), contudo, argumenta que tais negociações tornaram-se instrumentos de comando dos capitalistas sobre o proletariado, além de implicar a tecnicidade e o profissionalismo dos responsáveis pelos sindicatos e a burocratização das organizações sindicais.

Ressaltamos que com a produção e o consumo em massa de produtos homogêneos, em conformidade com o modo de produção fordista, não se percebia a necessidade de superação do modelo de administração burocrático. À medida que este modo de produção entrava em crise e com o desenvolvimento das tecnologias que impulsionou a oferta de novos produtos e de serviços diferenciados, o modelo tornou-se obsoleto.

A partir de 1973, o mundo capitalista aprofunda uma crise na produtividade e lucratividade que pode ser creditada a alta do petróleo, a crise no mercado imobiliário americano, ao início de uma onda de desemprego estrutural e a greves dos trabalhadores entre 1968 e 1972. Constata-se o crescimento da carga tributária para suprir o déficit fiscal gerado pela crise, a incapacidade de atender às demandas sociais em constante crescimento, além do crescimento da dívida externa.

O Estado passa a ser responsabilizado pela crise do modo de produção capitalista e a administração pública burocrática sofre várias críticas. Para superar a crise que alguns economistas consideram ser do Estado, acredita-se que a saída estaria no mercado e em sua maneira de regular a economia. Como esclarece Bresser Pereira (1998, p. 49): “No momento em que o pequeno Estado liberal, do século dezenove, deu definitivamente lugar ao grande Estado social do século vinte, verificou-se que esse tipo de administração não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”.

A recessão do capitalismo em meados da década de 1970 abre espaço para críticas ao modelo burocrático de administração pública e a sua postura extremamente rígida e

³ Sistema que “teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico” (HARVEY, 2000, pg. 119)

normativa, incapaz, portanto, de responder às demandas de uma sociedade em constantes mudanças. Diante da crise do capital, comumente creditada ao Estado por economistas liberais, surge a necessidade de modificar a gestão dos serviços públicos, modernizando-a. De acordo com Castro (2007, p. 122) “Mudar o tipo de organização do Estado e torná-la mais eficiente e produtiva passaram a ser a defesa dos governantes, em todo o mundo”.

As críticas apontavam o setor privado e o seu gerenciamento como o modelo a ser seguido, seja em função de sua eficiência, eficácia, produtividade ou de sua agilidade. A solução para superar a crise, aprofundada em 1973, estaria no contexto mundial mais amplo, no modelo neoliberal de administração pública, fundado na total liberdade do mercado. De acordo com Gentili:

[...] o neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 60 e começo dos 70. O(s) neoliberalismo(s) expressa(m) a necessidade de restabelecer a hegemonia burguesa no quadro desta nova configuração do capitalismo em um sentido global (GENTILI, 1995, p. 230-231)

As mudanças vivenciadas no período estabeleceram um reposicionamento não só do setor privado quanto também do setor público. Convém destacar, contudo, que as mudanças estabelecidas nos diversos países não ocorrem da mesma maneira e com a mesma intensidade.

As mudanças nos setor produtivo, oriundas das transformações no mercado mundial e do advento de novas tecnologias, evidenciaram que a administração burocrática tornara-se obsoleta para lidar com as mudanças no mundo globalizado. “Diante de tantas demandas, o campo da gerência entrou em crise e exigiu um novo paradigma que pudesse incorporar a incerteza e a complexidade” (ARAÚJO, 2010b, p. 31).

O fortalecimento do neoliberalismo enquanto uma nova ordem econômica constrói um cenário favorável para se repensar o papel do Estado frente o agravamento da crise e, por consequência, o surgimento de uma nova formulação teórica no campo da administração pública, fundada na lógica do mercado. A administração gerencial preconizava a diminuição da intervenção do Estado na economia e a flexibilização de sua gestão pautando-se nos ideais de eficiência, eficácia e produtividade.

Nessa conjuntura, o Estado se manteria forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas sua intervenção econômica e

investimentos sociais se dariam de forma ínfima (ANDERSON, 1995). O Estado mínimo desponta como remédio para sanar a crise, deixando de responsabilizar-se pelo bem-estar social da maioria e o desenvolvimento produtivo.

Entre as décadas de 1970 e 1980 tem-se um momento de recomposição econômica, social e política, uma vez que, neste período,

[...] as necessidades de bem-estar, saúde, educação e treinamento de uma força de trabalho diferenciada não podem mais ser satisfeitas por um welfare state burocrático e padronizado, mas apenas por instituições diferenciadas, capazes de responder de maneira flexível às necessidades individuais (SIMON CLARKE, 1991, p. 120)

O Estado passa por um ajuste estrutural, o que provocou uma reconfiguração nos gastos sociais e, por conseguinte, a deteriorização do serviço público. Passa a atuar de maneira focalizada, atendendo a população de modo emergencial, agravando, ainda mais, as condições sociais da população.

A reestruturação do capital, que buscava reconstituir seu período de ascensão, fundamentou-se na necessidade de mudança no interior do padrão de acumulação, configurando-se assim, uma mudança no paradigma predominante; do taylorista-fordista para a acumulação flexível⁴. Para Antunes (2006, p. 34) o “[...] desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada tornaram-se traços constitutivos dessa fase da reestruturação produtiva do capital”.

Na verdade o modelo de acumulação flexível ocasiona uma maior intensificação, desqualificação e desorganização do trabalho, enfraquece as relações entre os trabalhadores quando substitui a linha de produção por células de produção e torna evidente que a fragmentação, outrora predominante, não é a única maneira de precarizar o trabalho. Esses argumentos reforçam a afirmação de Politzer; Besse; Caveing (s/d, p. 43), de que “[...] a injustiça social e as crises são efeitos necessários do capitalismo.”

Cabe ressaltar que com o modelo de acumulação flexível não há uma extinção do modelo de acumulação taylorista/fordista, ou seja, um não anula o outro. Na contemporaneidade há o predomínio de ambos os modelos, de forma combinada ou não.

⁴ Harvey (2000, pg. 140) diz que a acumulação flexível “é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”.

Assim como também é possível identificar pequenas organizações artesanais domésticas e familiares, com diferentes maneiras de controlar o trabalho.

Ocorre, também, que com maior abertura comercial alguns Estados não puderam proteger suas economias diante da mobilidade geográfica, da transnacionalização do capital e da hegemonia do capital financeiro, o que levou, cada vez mais, a justificativa de um Estado mínimo, como esclarece Soares (2009) ao tratar da crise do modelo de bem-estar social. Para ela, o Estado mínimo tem seus fundamentos no processo de internacionalização dos mercados “[...] e em consequência, na unificação financeira, o que gerou uma considerável perda da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais” (SOARES, 2009, p. 12).

Com a reestruturação do capitalismo podemos identificar um “novo” modelo de pobreza que se expressa por meio do desemprego, subemprego, extinção dos direitos trabalhistas. Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que:

[...] os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho, a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo (SOARES, 2007, p. 13).

A flexibilização dos processos produtivos define não apenas novas formas de organização no trabalho, mas também novos rumos para as instituições públicas, e, em consequência, mudanças em seu gerenciamento.

O modelo gerencial, elencando como estratégia para modernização do Estado e de sua administração, vem passando por modificações desde a sua formulação original, em conformidade com o argumento da flexibilidade e da constante atualização. Após as críticas feitas ao modelo gerencial puro, o modelo atual visa alcançar um estilo de gestão pública que avance no que concerne ao modelo burocrático e ao modelo gerencial e legitime uma nova identidade para o serviço público e o atendimento aos anseios dos cidadãos (CABRAL NETO, 2009a).

1.2 ESTRATÉGIAS GERENCIAIS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Face às limitações do modelo burocrático de gestão pública, responsabilizado, em partes, pelo aprofundamento da crise do Estado nas décadas de setenta e oitenta,

reconhecendo os limites do ideário neoliberal na administração pública e visando alcançar maior eficiência na administração pública, surge um conjunto de ideias que passou a ser conhecido como “Nova Gestão Pública – NGP”.

O novo modelo de gestão pública deveria criar condições para um desenvolvimento expressivo tanto da governança⁵ quanto da governabilidade⁶ do Estado. A NGP foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”, a descentralizar os controles gerenciais, flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Assim, a NGP contribuiria, também, para a redução do tamanho do Estado, mediante políticas privatizantes, de terceirização e de parcerias público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (Nogueira, 2005).

Esse modelo de gestão traz uma série de peculiaridades no que concerne à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para superar as dificuldades que o Estado enfrenta (ABRÚCIO, 2007). O fulcro desse processo de mudança é a necessidade de buscar atender às demandas dos cidadãos, construir uma administração pública que funcione com eficácia, eficiência, economia e que esteja mais acessível à sociedade civil, buscando maneiras de garantir a participação e o controle social da sociedade sobre as ações da administração pública.

Os fundamentos do aporte teórico da NGP podem ser identificados nas ciências administrativas. De acordo com Araújo (2010b, p. 35), “A nova filosofia de gestão pública, na verdade, incorpora contribuições da Teoria da Escolha Pública, Teoria da Agência e da Teoria dos Custos de Transação, orientações que perseguem ideias de competitividade, escolha, controle, custos contratuais, eficiência e introdução de mecanismos de mercado”.

Para Lustosa da Costa (2010), esse modelo de intervenção não é fruto apenas do neoliberalismo ou dos organismos internacionais. Ele é produto de uma longa maturação de ideias que fecundam do meio acadêmico desde a década de 1950, se constituindo como uma espécie de aplicação ao campo da gestão pública dos “ganhos teóricos” da nova economia política e da ciência política, revestidos de conteúdo ideológico, embora aparente ter caráter pragmático para evitar as críticas dirigidas aos modelos anteriores.

⁵ Capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (DINIZ, 2001)

⁶ Condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade (DINIZ, 2001)

Ainda de acordo com Lustosa da Costa (2010, p. 149), as ideias da NGP “Servem igualmente ao neoliberalismo, à terceira via ou à governança progressista, pois propugnam soluções ‘racionais’, ditadas por critérios eminentemente técnicos”. De acordo com Araújo (2010a, p. 145),

[...] Constituem ideias centrais da Nova Gestão Pública um Estado administrado ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras.

Conforme Castro (2007), com a implantação de uma nova forma de gestão pública procurou-se construir um novo padrão de governabilidade para o Estado, contemplando, ao mesmo tempo, duas dimensões distintas e complementares: a da reconstrução do Estado e da consolidação da democracia. Este pressuposto, que busca a atuação dos indivíduos na exigência por maior qualidade dos serviços públicos, remete, conforme a mesma autora, ao conceito de accountability. Amplamente utilizado em nações anglosaxônicas, este conceito pode ser entendido como “[...] sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma” (PINHO, 2009, p. 1348). Este novo modelo de gestão, pautado na flexibilização, na produtividade e na lucratividade, visa o controle gerencial do governo através da responsabilização da população sobre as ações estatais, em vistas de alcançar a eficiência e a eficácia.

Uma das estratégias da NGP é a responsabilização, tida como mecanismo que propicia a melhoria do desempenho governamental, como meio de responder com maior eficácia e eficiência aos anseios dos cidadãos. Para Araújo (2010, p. 147),

Tendo o cidadão como centro de sua concepção, é imperativo que a gestão pública promova a inclusão real do cidadão nas decisões públicas para reforçar a cidadania democrática e o interesse geral, mesmo que com o risco de ser menos eficaz. Esta perspectiva deve orientar o setor público não apenas para a eficiência e efetividade, porém primordialmente para o combate à exclusão social e o desenvolvimento de medidas efetivas de inclusão.

Uma das ações da nova forma de gestão pública consiste na lógica da administração voltada para o “[...] controle a posteriori dos resultados da ação governamental

e em que a sociedade participe da definição das metas e dos índices de desempenho, bem como da avaliação direta dos serviços públicos” (CABRAL NETO, 2009, p. 173). Neste contexto, há uma mudança significativa em relação à população que usufrui dos serviços públicos. Esta passa a ser considerada na perspectiva mercadológica como ‘consumidora’, alguém a quem se serve, que passa a controlar e avaliar o curso dos serviços, o que significa “converter o serviço público (em que o interesse pelo público se define através das normas do serviço e os critérios profissionais dos funcionários), em serviço ao público” (CASTRO, 2007, p.128).

É importante discutir algumas das implicações geradas a partir desta resignificação da sociedade, compreendida nesta perspectiva gerencial enquanto ‘sociedade consumidora’. Primeiro, o próprio termo “consumidor” não poderia se adequar às instituições públicas nacionais, haja vista que seu significado denota um poder de escolha, de ser possível optar por determinada prestadora de serviço, o que não acontece na administração pública. Além disso, ao considerar uma única sociedade, deixa-se de lado um fator primordial na constituição da sociedade brasileira, a enorme desigualdade social que a caracteriza.

Nesse sentido, Lustosa da Costa (p.157, 2010) afirma que “o perigo aqui reside em cair na tentação de perceber a sociedade como formadora apenas de consumidores, interessados em maximizar sua satisfação pessoal, perdendo-se de vista a equidade”. Nesta perspectiva, corre-se o risco de priorizar os interesses de determinadas classes sociais, em detrimento das camadas mais desfavorecidas economicamente, deixando de lado o reconhecimento igualitário dos direitos de cada indivíduo.

Contudo, a NGP vem ocupando um lugar significativo nos fóruns internacionais e regionais de gestão pública, tida como uma forma de obter o máximo de produtividade por parte do Estado. Para explicitar melhor a NGP, Araújo (2010) define cinco formas de responsabilização presentes neste modelo, quais sejam:

- a) Responsabilização pelos procedimentos clássicos – com foco interno, ou seja, centrado na fiscalização da burocracia e sobre os governantes;
- b) Responsabilização pelo controle parlamentar – tem como pressuposto o controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo;
- c) Administração pelo controle de resultados – acontece através da avaliação *ex post* do desempenho das políticas, com participação da sociedade das prioridades, metas, índices de desempenho e formas de avaliação;
- d) Responsabilização por competição administrada – o controle acontece através da concorrência estabelecida entre os provedores estatais, privados ou públicos não-

estatais. Neste caso, a população passa a ter mais alternativas de escolhas e podem avaliar os serviços oferecidos;

- e) Responsabilização através do controle social – resulta em maior espaço público para democratização do Estado e uma melhoria da produção de suas políticas, além de uma participação maior dos cidadãos.

Para a mesma autora, em um modelo de gestão pública que supere o modelo burocrático e fomente um modelo em que o cidadão possa controlar a qualidade dos serviços públicos, a responsabilização por competição administrada, por controle pelo resultado e por controle social sobrepõem-se às demais, na compreensão de que estas estratégias de responsabilização levam a uma cooperação desinteressada, cujo único foco é voltar-se para o interesse público. Neste sentido, afirma a autora, “[...] a melhoria do desempenho governamental é uma tarefa fundamental da reconstrução do Estado e que depende dos mecanismos de responsabilização” (ARAÚJO, 2010, p. 146).

Nesse contexto de NGP, Dagnino (2004) faz uma ressalva importante. Ao se referir à realidade brasileira, a autora afirma que na atual administração pública é possível se distinguir dois distintos projetos políticos em disputa, configurando o que a autora chama de “confluência perversa”. Para ela, tem-se, de um lado, um projeto democratizante, fundamentado no alargamento da democracia após o regime autoritário da ditadura militar no período de 1964-1985, que amplia a participação da sociedade na gestão das políticas públicas e cujo marco formal é a constituição de 1988. De outro lado, tem-se o projeto neoliberal que prega a diminuição do tamanho do Estado e a de seu papel de garantidor de direitos, com transferências de suas responsabilidades para a sociedade civil. De acordo com a autora, “[...] a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositora.” (DAGNINO, 2004, p. 142).

É preciso, portanto, atentar para os conceitos e sentidos da participação popular e do controle social requerido da sociedade nestes projetos políticos. Castro (2009) ressalta ainda que as reformas que apontam para a redução da atuação do Estado, principalmente no tocante à oferta de serviços públicos através dos quais os indivíduos são impulsionados a controlar a qualidade destes, mascaram o ideário neoliberal, tentando, por vezes, associar tais políticas à necessidade de “modernização” da máquina pública estatal. A adoção do novo modelo de gestão pública, fundada no “gerencialismo científico”, está, todavia, situada no ordenamento neoliberal com vistas ao redimensionamento do papel do Estado e dos serviços públicos.

Não é coerente, portanto, afirmar que tratar o cidadão enquanto consumidor será suficiente para que este possa controlar socialmente as ações do Estado. Como ressalta Lustosa da Costa,

A questão-chave é que a relação entre Estado e sociedade, nos países democráticos e, em particular, nos marcados pelo estigma da desigualdade social, não pode ser fixada apenas em termos mercadológicos, pois envolve fatores bem mais complexos, que são a equidade e o direito de participação ativa nas decisões sobre a alocação de recursos (2010, p. 158)

Ademais, nesta perspectiva em que os cidadãos são incentivados a clamarem por melhores resultados frente ao poder público, o poder central tende a desresponsabilizar-se gradativamente com uma série de obrigações relativas às políticas públicas de caráter mais universalistas e transferindo para o cidadão (quase sem direitos) a busca de solução de seus problemas na esfera do local (CABRAL NETO, 2009).

1.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO POR RESULTADOS

A administração pública brasileira tem sofrido transformações nas últimas décadas. Apontada como ineficiente, ineficaz, patrimonialista e estritamente burocrática, passou por uma reforma, durante o primeiro governo do então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), fundamentada na Emenda Constitucional nº 19/1998, que teve como finalidade oportunizar uma alternativa gerencial à administração pública brasileira (BRESSER PEREIRA, 1998).

Inspirada no modelo de administração empresarial privada, a reforma administrativa no Brasil estava voltada para tornar a administração pública com perfil gerencial e o Estado moderno e eficiente, em contraposição ao paradigma clássico da administração pública (BRESSER PEREIRA, 1998). Desde então, expressões (e seus respectivos significados) oriundas da esfera privada têm tido predomínio cada vez maior nas instituições públicas, ou seja, a promoção da eficiência e da eficácia pública passa a ser tratada como sinônimo de ‘gestão orientada para resultados’, defendida como uma forma de se garantir que o poder público busque os resultados almejados, contribuindo, não somente para a eficiência da máquina pública, mas também para melhorar os resultados obtidos com as ações do Estado.

A gestão por resultados constava como uma das orientações centrais no Plano Diretor de Reforma do Estado, e constitui-se numa das principais recomendações da NGP.

Este modelo de gestão é justificado por “[...] focar no que de fato interessa ao cidadão e à sociedade, por flexibilizar a condução dos processos institucionais e, assim, remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência” (GOMES, 2009, p. 67).

Para Araújo (2010b), a gestão para resultados tem como perspectiva orientar a ação pública para a formulação e implementação de um conjunto de políticas públicas, em um marco de compromissos verificáveis e exigíveis de seus responsáveis, por parte da sociedade civil. Nesse contexto, torna-se de extrema importância a criação de espaços de participação e de controle social da população sobre a ação governamental, sobretudo no que se refere ao controle dos resultados. E isso torna mais claro o conjunto de medidas preconizadas no próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, dentre as quais podemos destacar:

- Substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada;
- Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas (BRASIL, 1995).

Esse modelo, que visa contribuir de forma significativa para o aumento da equidade no acesso aos serviços públicos, requer o planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, maior autonomia gerencial, elaboração de indicadores de desempenho e, sobretudo, a avaliação dos resultados obtidos. Dito de outra forma, podemos entender a gestão por resultados como

[...] o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação. (GOMES, 2009, p. 69)

A gestão por resultados demanda duas etapas distintas: formulação e implementação. Exige o monitoramento e a avaliação constante das políticas, de sua concepção à conclusão – e a avaliação pós-execução – uma vez que demanda, principalmente, o controle a posteriori, dos resultados.

Na busca por um novo padrão de administração pública, credita-se ao modelo de gestão pública orientada para resultados a modernização e o fortalecimento da gestão, por meio do uso adequado dos recursos. Para alcançar seus objetivos, a esta nova gestão dispõe,

em sua estrutura, de alguns recursos, tais como: os contratos de desempenho, que podem ser compreendidos como uma forma de pactuação dos objetivos e metas a serem alcançados, alinhados com os objetivos estratégicos; a flexibilidade/autonomia de gestão, que concede maior autonomia gerencial, orçamentária ou financeira a dirigentes e servidores.

Em relação à necessidade de flexibilizar a gestão, Cabral Neto (2009, p. 179) mostra que isto se justifica em função do “[...] estrito enfoque no controle orçamentário, que dificulta a adaptação e a alteração da ação estatal, impedindo assim, o redirecionamento do gasto público”.

Cabe ressaltar que também podemos vincular à maior autonomia sanções positivas ou negativas diante do resultado alcançado (GOMES, 2009). Por exemplo, podemos citar a concessão de incentivos para determinados órgãos, bônus financeiro relacionado ao cumprimento do contrato de desempenho por parte dos servidores, além da responsabilização dos dirigentes pelos resultados obtidos, como uma forma de exigir a prestação de contas entre as metas planejadas e os resultados alcançados. Tal estratégia,

[...] objetiva passar de um modelo em que impera o controle burocrático das normas e dos procedimentos, sem a participação dos cidadãos, para outro em que há o predomínio do controle, a posteriori, dos resultados da ação governamental e a participação da sociedade na definição das metas e dos índices de desempenho, bem como da avaliação direta dos serviços públicos. (CABRAL NETO, 2009b, p. 33).

O predomínio dos resultados na administração pública resulta em um mecanismo de controle social, pela sociedade, que visa trazer mais transparência à gestão pública e, por conseguinte, melhor aproveitamento do orçamento público. Com ela, a população pode “controlar” os governos para além dos períodos eleitorais.

Na nova gestão pública, a responsabilização do poder público pelos resultados alcançados tem sido aclamada como um meio de trazer à máquina estatal maior eficiência e efetividade. Alcaforado e Moraes (2008, p. 05) assim justificam a gestão por resultados na administração pública: “Essa lógica dos resultados tem demonstrado efetividade e, de certo modo, força a que exista uma definição clara do papel das instituições do Estado”. Na mesma direção desta afirmação, Cabral Neto acrescenta que

A gestão por resultados é, hoje, a principal estratégia para fortalecer a efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores, o que requer não apenas alterações institucionais como também mudanças na cultura política (CABRAL NETO, 2009b, p. 37).

A participação da sociedade civil é um passo importante no processo de democratização da administração pública, mas não suficiente, pois não basta participar se esta é compreendida como legitimação do que está posto. Tem-se, pois, um grande desafio colocado à participação social, qual seja, introduzir os cidadãos no debate público, com vistas a garantir os direitos da coletividade em detrimento do clientelismo político ainda existente no país, bem como a garantia da responsabilização dos gestores públicos pelos resultados de suas ações.

Além disso, a participação da sociedade na gestão pública precisa ir além da escolha de seus representantes. Borón (2002) chama atenção para o fato de que é lamentável a democracia assumir, no continente latino-americano, uma visão empobrecedora e suicida, dado que, recorrentemente, este tema está associado apenas ao voto direto, como evidencia Wood: “As eleições transformaram-se no “todo” – as eleições em que cada indivíduo atua só, não unicamente em termos de privacidade, mas, também, em isolamento com relação a todos os outros. Em tal circunstância, o voto individual substitui qualquer tipo de poder coletivo” (WOOD, 2006, p. 389).

De acordo com Araújo (2010b), a responsabilização se configura em uma das dimensões essenciais da democracia representativa. Para a autora, os eleitores tem o direito de avaliar os governantes eleitos pela maioria, em função dos compromissos assumidos e cumpridos, responsabilizá-los pela gestão e puni-los com sua recondução ou não ao cargo, por meio de novas eleições. Assim, os governos teriam a obrigação não só de prestar contas, mas também de mostrar um desempenho que seja satisfatório à sociedade.

É preciso buscar na participação da sociedade um sentido mais amplo, que não se limite ao regime político e ao sistema de eleições, mas que busque o acompanhamento e a avaliação das ações governamentais, por meio do controle social.

Santos e Avritzer (2005) apontam para a necessidade de recusar práticas que são caricaturas, simplificações de participação e de democracia, bem como não aceitar como fatalidade a baixa intensidade democrática imposta à participação política dos cidadãos. Conforme os autores, as experiências mais expressivas de modificar a democracia hegemônica tem suas origens nos movimentos sociais ao questionarem as práticas sociais de exclusão (SANTOS; AVRITZER, 2005). Estes autores defendem uma combinação entre elementos da democracia participativa e da democracia representativa, como, por exemplo, assembleias regionais, orçamentos participativos e conselhos de controle social – elementos presentes na discussão sobre a NGP.

Contudo, não é essa a versão disseminada para a população. O que vemos e ouvimos é que vivemos em uma sociedade justa, na qual todos tem os mesmos direitos e oportunidades, podendo, de acordo com seus méritos, alcançar melhores condições de vida. Acredita-se que a abertura de canais para a participação da população seja suficiente para tornar uma sociedade democrática. Contudo não se pode fazer vistas grossas para o fato de que “[...] o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local” (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 73).

Algumas estratégias de democratização tem o objetivo de descentralizar as ações do governo e passar à população a responsabilidade pelo monitoramento das políticas públicas em nível local. Todavia, a população deveria estar presente nos diferentes momentos da política, da formulação à implementação, do monitoramento à avaliação, especialmente no que tange às áreas sociais. Logo, compreende-se que esta participação minimalista do povo não condiz com uma concepção contra-hegemônica de democracia, na qual não existe dominação de uma minoria sobre a maioria e o povo pode ser, de fato, soberano.

Tais práticas de participação podem, na realidade, ser traduzidas enquanto práticas de legitimação da decisão daqueles que estão no poder, enquanto o povo assume uma postura de passividade e concordância com o que está posto. Neste caso, uma compreensão reducionista de participação, tende a “[...] substituir a ação política com cidadania passiva; enfatizar os direitos passivos em lugar dos poderes ativos, evitar qualquer confrontação com concentrações de poder social, particularmente se for com as classes dominantes, e finalmente, despolitizar a política” (WOOD, 2006, p. 385-386).

Em suma, a adoção de um novo modelo de gestão pública deveria levar em consideração a participação dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, cujas demandas e interesses seriam o cerne da atenção dos gestores públicos. Para tanto, é necessário que existam mecanismos institucionalizados de participação da sociedade nas decisões governamentais e transparência na prestação de contas e na avaliação a posteriori dos resultados alcançados, lógica que embasa a concepção de administração pública na atualidade.

2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA A PARTIR DAS REFORMAS EDUCACIONAIS

“[...] as políticas e a gestão educacional se produzem de forma fragmentada e precária como expressão das relações sociais dominantes em nossa sociedade fundadas na desigualdade” (FRIGOTTO, 2009, p. 76).

A gestão escolar tem sido fortemente influenciada pelas mudanças na administração pública, incorporando princípios oriundos dessa esfera, tais como descentralização, participação da comunidade no processo decisório, responsabilização dos gestores e docentes pelos resultados alcançados.

Nesse sentido, as diretrizes que configuram a educação nacional brasileira não podem ser analisadas sem levar em consideração as transformações políticas e econômicas do atual mundo capitalista. Este capítulo se propõe, portanto, a compreender como as mudanças no mundo capitalista tem repercutido no campo educacional e influenciam a consolidação de uma agenda política na qual a educação emerge como alternativa para que os países em desenvolvimento possam se conformar à lógica dominante do atual padrão de acumulação.

2.1 REFORMAS EDUCACIONAIS E A CENTRALIDADE DA GESTÃO

Para compreender o conjunto de reformas no campo educacional vivenciadas nas duas últimas décadas é preciso situá-las como parte de uma política que busca atender às novas exigências do sistema de produção capitalista, quer dizer, da reestruturação produtiva, das mudanças nas relações de trabalho e da necessidade de formar uma mão de obra capacitada para atuar no mercado em constante transformação. Nesse contexto, a educação constitui-se elemento estratégico para que as nações possam atuar com competitividade frente a um mercado cada vez mais globalizado e, assim, atender às propostas de ajuste do ideário neoliberal dominante.

Esse movimento por reformas na educação não é exclusivo da realidade brasileira; ele faz parte de um movimento mais amplo, sobretudo para nos países em desenvolvimento da América Latina e Caribe, sob a justificativa de inserir esses países na “nova ordem mundial” e de criar um modelo de educação homogêneo para o continente. Conforme Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 14), “o conteúdo expresso na reforma está em articulação com o projeto de educação delineado para atender às novas exigências emanadas das brumas do atual padrão de acumulação capitalista”.

Casassus (2001) analisa alguns marcos importantes no contexto da reforma educacional da América Latina nos anos 1990. O primeiro deles foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizado em Jontiem, Tailândia, em 1990, que impulsionou a reforma educacional em vários países, inclusive no Brasil. Nesse evento, financiado pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial líderes de 155 países, incluindo o Brasil, acordaram, como prioridade política, o foco na Educação Básica para a década de 1990.

A participação brasileira nesta Conferência fomentou longas discussões em torno das bases políticas e ideológicas para a educação nacional, tendo resultado, em dezembro do mesmo ano, na divulgação do Programa Setorial de Ação do Governo Collor para a Área da Educação (1991-1995), no Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Evidenciava-se, com isso, que o Brasil executaria o projeto educacional proposto pelos organismos multilaterais, financiadores e planejadores desta Conferência.

Ao analisar o Plano Decenal de Educação para Todos, Arelalo argumenta o seguinte:

A análise deste Plano já evidencia que o governo brasileiro começa a aceitar, na área da educação, compromissos e orientações nos termos das exigências das agências de financiamento internacionais, ainda que o Termo de Compromisso firmado entre as entidades e o governo tenha sido expresso numa linguagem “progressista”, em que as palavras “participação”, “descentralização”, “autonomia”, “discussão” e “gestão coletiva” são freqüentes (ARELALO, 2000, p. 98).

O segundo marco destacado por Cassassus (2001) foi a Reunião de Ministros da Educação, que tinha como finalidade analisar o Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe – Promedlac IV, realizada em Quito, no Equador, durante o ano de 1991. A gestão da educação foi elencada como instrumento que permitiria à educação conciliar qualidade e quantidade e, para tanto, fazia-se necessário transformar a gestão, de modo a assegurar as seguintes características:

1. Abertura do sistema, terminando com sua auto-referência para responder às demandas da sociedade; 2. O estabelecimento de novas alianças, abertura do sistema de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados; 3. Um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico; 4. A passagem da ênfase na quantidade para a ênfase na qualidade (CASASSUS, 2001, p. 11).

Outro marco importante foi a realização da 24ª reunião da CEPAL, realizada em Santiago do Chile, em 1992, que origina um documento intitulado *Educación y*

Conocimiento: Eje de La Transformación Productiva con Equidad, em parceria com a UNESCO. Conforme o mesmo autor, para os idealizadores dessa reunião,

[...] a educação emergia como a única política pública capaz de responder às necessidades de desenvolvimento expressa no crescimento econômico e na integração social. Portanto, dessa reunião surgiu o conceito de que o investimento nacional em educação seria o mecanismo para o desenvolvimento. (CASASSUS, 2001, p. 12)

Para se alcançar o desenvolvimento econômico desejado, a CEPAL propôs, então, como estratégia de mudança na gestão escolar, que se utilizassem métodos oriundos da teoria econômica e da gestão empresarial. Como mostra o próprio documento,

Se ha dejado de lado la idea de una administración burocrática y rígida de los sistemas educacionales, para promover en cambio su flexibilidad y su constante adaptación al entorno. El Estado debe dar coherencia a los distintos sistemas de educación y producción del conocimiento y evaluar la calidad de sus resultados; [...] Se relativiza el planteamiento del financiamiento estatal exclusivo de las actividades educacionales, para plantear la búsqueda de diversas fuentes, la contribución de las empresas y el compromiso de la sociedad con la educación. (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 42).

Observamos que as diretrizes deste documento passaram a influenciar fortemente as políticas educacionais implementadas nos anos seguintes em todo o continente latino-americano. A flexibilização da gestão escolar, focalizando os resultados obtidos pelas escolas, e a responsabilização da comunidade para com o financiamento da educação escolar, além da busca por parcerias com empresas privadas, passaram a ser a tônica das reformas.

Ainda de acordo com Casassus (2001), a partir dessas reuniões consideradas marcos no processo de reforma educacional, e, portanto, sob forte influência dos organismos internacionais, foram delineados três objetivos distintos e complementares para a agenda da política educacional dos países da América Latina e Caribe. O primeiro objetivo das reformas educacionais seria o de colocar a educação e o conhecimento no centro das estratégias de desenvolvimento por sua contribuição, tanto no aspecto econômico quanto no social, aos países em desenvolvimento. Para isso, tem-se como foco principal a captação de recursos financeiros para o setor, a partir do esforço interno e do crédito exterior mediante endividamento nacional.

O segundo objetivo preconiza o início de uma nova etapa de desenvolvimento educacional, mediante transformação profunda da gestão, tanto dos sistemas de ensino quanto da gestão das unidades escolares. Significa mudar a administração do Estado, adotando novo estilo de gestão e buscando a abertura do sistema através do estabelecimento de novas

alianças e da descentralização educacional, bem como a ênfase na qualidade e equidade. “Trata-se de, mediante as mudanças na gestão, buscar desenvolver novas formas de regulamentação da atividade educacional. Nesse caso, o Estado decide compartilhar suas atribuições com outros setores da sociedade civil e com outras instâncias administrativas” (CASASSUS, 2001, p. 18). Neste contexto, fundamentado pela lógica do gerencialismo na educação, busca-se transformar a gestão, transferindo a responsabilidade do Estado não só para as demais instâncias (estados e municípios), mas, sobretudo, para as instituições escolares.

Frente a este novo modelo de gestão, o trabalho do gestor passa a se configurar como essencial para que a unidade escolar atinja seus objetivos. Conforme Cabral Neto & Rodriguez, nesse contexto, “[...] o gestor escolar assume uma nova centralidade na organização, porque é ele que deve prestar contas pelos resultados educacionais, transformando-se no principal responsável pela efetiva concretização de metas e objetivos definidos, quase sempre, na esfera central do sistema” (CABRAL NETO & RODRIGUEZ, 2007, p. 38).

É importante salientar que este modelo de descentralização, implementado por meio de programas governamentais, apresenta características de centralização, uma vez que determinadas políticas educacionais, decisões sobre a avaliação e currículo, são tomadas em nível central – esfera federal – do governo.

O terceiro objetivo seria melhorar os índices de qualidade da aprendizagem por meio de ações nos níveis micro e macro dos sistemas escolares. Para tanto, podemos destacar, em relação ao nível macro, que se buscou a implementação de sistemas nacionais de avaliação em todos os países da América Latina, bem como a capacidade de se intervir na escola mediante programas de discriminação positiva. Quanto ao nível micro, destacamos a focalização na escola, em particular na gestão escolar, promovida por diferentes programas da política educacional.

Os objetivos elencados por Casassus (2001) para os sistemas educacionais dos países da América Latina e Caribe demonstram que as orientações dos organismos internacionais têm sido o eixo norteador das políticas educacionais nesta região.

Passados dez anos da Conferência de Jontiem, a Cúpula Mundial de Educação reuniu-se em Dakar, Senegal, tendo como objetivo avaliar os compromissos firmados e estabelecer novas metas para aqueles não cumpridos. Nessa reunião foram reiterados seis objetivos: expandir e aprimorar a eficiência do atendimento à primeira infância, sobretudo, daquelas crianças em situações mais vulneráveis; garantir uma educação primária gratuita e

de qualidade a todas as crianças, em especial às meninas, crianças em situações difíceis e pertencentes às minorias étnicas, até 2015; assegurar que as necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos sejam satisfeitas mediante o acesso equitativo à aprendizagem; alcançar, até 2015, 50% de melhora nos índices de alfabetização de adultos, com ênfase na alfabetização das mulheres, igualdade de acesso e permanência na educação fundamental para todos os adultos; até 2005 abolir as disparidades existentes entre os gêneros no ensino fundamental e até 2015 atingir a igualdade de gêneros no ensino fundamental; melhorar a qualidade da educação, assegurando a excelência de todos, de forma que, em se tratando especialmente de alfabetização, cálculo e em habilidades essenciais para a vida, se possa garantir resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis para todos (UNESCO/CONSED, 2001).

Ao priorizar determinados grupos em situações mais frágeis – mulheres, meninas, minorias étnicas – o documento evidencia uma atitude de assistencialismo a públicos-alvo específicos. Há, portanto, uma contradição entre o atendimento para todos, destacado no texto, e as suas metas.

Complementando a afirmação acima, Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 25), também argumentam sobre o atendimento prioritário a determinados setores mais vulneráveis econômica e socialmente. Para eles, “A concessão desses benefícios observa os princípios estabelecidos pelo neoliberalismo para as políticas sociais que pressupõem políticas focalizadas nos setores mais pobres da sociedade, afastando-se, portanto, de políticas de caráter universalista conforme defendem os setores progressistas”.

Para atingir as metas estabelecidas pela conferência de Dakar, os países comprometem-se a seguir algumas estratégias visando à consecução da educação para todos. Tais estratégias se relacionam com a diminuição da pobreza, com a participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de estratégias para a educação, com o desenvolvimento de planos de ação nacionais, além do aperfeiçoamento de sistemas de direção e administração educacional que sejam sensíveis, participativos e controláveis.

Quanto à gestão escolar, o documento revela ser “[...] urgentemente necessária a reforma da administração escolar” (UNESCO/CONSED, 2001, p. 22), modificando o perfil de gestão extremamente centralizada e autoritária, então existente ou predominante, para um modelo no qual impere as tomadas de decisões, implementação e monitoramento das ações em âmbito local.

Em 2005, a CEPAL editou o documento *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de La educación en América Latina y El Caribe*, elaborado com a

UNESCO, em Santiago do Chile, no ano de 2004. Este documento evidencia um diagnóstico das reformas educacionais realizadas na região durante a década de 1990, destacando seus avanços e fragilidades. O texto, apesar de privilegiar o eixo da gestão, retoma as discussões do documento anterior (CEPAL/UNESCO, 1995), reafirmando algumas de suas metas. Podemos reiterar o exposto, mediante o seguinte recorte do documento:

Y si las reformas no han dado todos los frutos esperados ni en calidad, ni en equidad ni en eficiencia, es urgente evaluar el camino recorrido por las reformas, reconocer sus éxitos y fracasos, y desde allí rectificar el camino para optimizar el impacto de los recursos adicionales. No es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 7).

Esse trecho finaliza defendendo uma postura há tempos adotada pelos Estados da América Latina e Caribe, que é a de otimizar os recursos e (tentar) fazer mais com menos, corroborando a compreensão dos ideólogos das reformas, para os quais não se trata necessariamente de investir mais, mas sim, de investir melhor. O pressuposto recorrente é, pois, o da racionalidade econômica, do Estado mínimo. Para tanto, seria necessário recorrer a outras fontes de recursos, como a iniciativa privada, as contribuições da sociedade civil, a cooperação internacional.

No que concerne à gestão educacional, o documento recomenda que a sociedade civil assuma um papel de maior protagonismo na elaboração, na implementação e na avaliação de políticas públicas para a educação, o que leva à responsabilização dos vários atores envolvidos – família, comunidade educativa, universidades, ministérios e parlamento – pelos resultados escolares.

Identificamos a consonância entre os documentos elaborados na reunião de Dakar e o da CEPAL (2005), por um lado, e as prerrogativas do modelo de gestão pública em desconcentrar as atividades – e, por conseguinte, a responsabilidade – do governo central para as instâncias inferiores, por outro.

Conforme argumenta Oliveira (2009a, p. 202), “nesse modelo focado na gestão local, a escola passa a constituir-se de fato como núcleo do sistema e o diretor passa a ser seu principal ‘representante’, quem personifica os novos modelos de gestão”. Neste modelo, ao representar a escola, o diretor muitas vezes assume uma posição de controle do trabalho. Ao buscar inovar e descentralizar a gestão, o gestor escolar acaba por centralizar algumas decisões e ações, seja em função da demanda de atividades, da falta de conhecimento da comunidade escolar no tocante ao funcionamento da gestão, à falta de participação, ou até mesmo pela burocracia do sistema educacional (ARAÚJO, 2008).

Podemos compreender que o fato de a educação ter sido colocada como estratégia para o desenvolvimento desta região revela uma atitude progressista, sendo, contudo, uma meta longe de ser alcançada. Observa-se que as reformas para o campo educacional tem se voltado mais para um novo modelo de governabilidade da educação do que para uma educação de qualidade socialmente referenciada para todos.

No Brasil, as reformas para o setor educacional foram impulsionadas pela dificuldade do Estado em responder satisfatoriamente às demandas sociais pelo atendimento à educação: em meados da década de 1980, no tocante a democratização ao acesso, no sentido de diminuir a distorção existente entre o número de vagas ofertadas na rede pública de ensino e o número de pessoas que deveriam ser atendidas; nos anos 1990, quando o enfoque das reformas passou a ser a qualidade do ensino oferecido. Nesse contexto, reivindicava-se que Estado assegurasse não só a democratização do acesso, mas, também, as condições de permanência e de conclusão da escolaridade.

Associadas às pressões da sociedade, as reformas para o campo da educação começaram a tomar forma a partir da participação de representantes do Brasil em reuniões internacionais, como as já citadas anteriormente, cujas deliberações, fundamentadas na lógica mercantil, primam por tornar a educação mais eficiente e produtiva. A educação passa a ser compreendida como meio prover a equidade social, passando a incorporar temas como flexibilidade, competitividade e empregabilidade.

Como assinala Oliveira (2000), a busca pela universalização do ensino e de melhorias em sua qualidade ocasionou também a defesa da gestão democrática da educação, de maior autonomia e participação da comunidade na gestão das unidades escolares por parte do movimento social, frente sua insatisfação com o modelo verticalizado de gestão escolar. Por outro lado, o Estado, influenciado por práticas gerenciais oriundas da Nova Gestão Pública e pela busca de redução do seu espaço de intervenção, compreende a gestão da escola como fator estratégico no processo de reformas e credita qualidade e eficiência à transformações profundas na gestão pública, em geral, e na gestão escolar, em particular, pautando-a por princípios oriundos de uma nova concepção de administração a se tornar hegemônica na esfera pública.

Nesse ínterim, a gestão assume papel de destaque: “a gestão escolar passa a ocupar o foco das reformas educativas nesse período, naturalizando determinada forma de organizar e gerir a educação pública, forma esta em que o Estado passa a ocupar cada vez menos o papel de principal responsável” (OLIVEIRA, 2009a, p. 201). Sob esta perspectiva, cabe ao Estado, por exemplo, estabelecer padrões de desempenho que devem ser perquiridos

por secretarias e instituições escolares. Um exemplo da atuação do Estado nessa direção é o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que pode ser traduzido como um conjunto de ações que buscam a melhoria da educação pública nacional a partir dos eixos: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; infraestrutura física.

Esse Plano tem como instrumento jurídico o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que “Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007). Com este Decreto, evidencia-se a responsabilização de todos em estabelecer padrões de desempenho para as instituições escolares compatíveis com os índices dos países desenvolvidos, tendo como padrão o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB7. O novo desafio passa a ser, então, um “Compromisso de Todos com a Educação”.

Concordamos com Oliveira (2009a, p. 206), ao afirmar que

Esse argumento recorrente é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social – como se estivesse nas mãos de cada indivíduo, em particular, melhorar o mundo, melhorando a educação – quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de “medição” de qualidade.

Nesse contexto, o governo federal tem mostrado os dois lados da dicotomia centralização/descentralização: por um lado, descentraliza a gestão das escolas, desobrigando-se com parte de seu financiamento, numa evidente racionalização dos recursos e estimulando novas parcerias para a gestão escolar, mas por outro lado, mantém o controle ideológico, centralizando o currículo e a avaliação do ensino por meio de avaliações padronizadas realizadas nas escolas de educação básica.

O Estado, ao preconizar mudanças na gestão escolar, adota algumas orientações do gerencialismo para educação, sendo uma delas a gestão orientada para resultados,

⁷ De acordo com Oliveira (2009) o IDEB é uma referência desenvolvida no governo Lula (2002-2010) para servir de indicador de qualidade na educação. Este índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, mede o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez.

concebida como premissa para a modernização da gestão escolar, bem como para uma educação eficaz e de qualidade.

2.2 NOVOS RUMOS PARA A GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS

As mudanças no mundo do trabalho decorrentes de um processo de reestruturação do capital associadas às transformações político-econômicas mundiais e a mundialização dos mercados, repercutem diretamente sobre a gestão escolar e o trabalho docente, uma vez que a escola passa a configurar-se como a grande responsável por preparar os trabalhadores para sua inserção profissional na estrutura produtiva.

De fato, o novo paradigma econômico, os avanços científicos e tecnológicos, a reestruturação do sistema de produção e as mudanças no mundo do conhecimento afetam a organização do trabalho e o perfil dos trabalhadores, repercutindo na qualificação profissional e, por consequência, nos sistemas de ensino e nas escolas (LIBÂNEO, 2008, p. 45)

Além disso, a organização do trabalho escolar está fundamentada no mundo do trabalho em geral, haja vista que “[...] a escola, tal como existe hoje, está marcada por uma forma específica de organização e que esta reflete a maneira como o trabalho é organizado na sociedade” (OLIVEIRA, 2002, p.131). Nesse sentido, uma nova forma de organização e gestão escolar é suscitada.

Uma série de reformas educacionais iniciadas na década de 1990 deram centralidade à unidade escolar, considerando a escola como núcleo da gestão (OLIVEIRA, 2005). É dada mais ênfase à escola enquanto espaço para o qual converge a realização dos objetivos e metas educacionais.

Na Constituição Federal de 1988, o Artigo 206, Inciso VI, assegura a gestão democrática do ensino público e, nesse sentido, incita uma mudança para o sistema de ensino ao utilizar o termo gestão em detrimento de administração, no entendimento de que a administração, que pressupõe controle e centralização, cede lugar à gestão, que compreende os conceitos de coordenação e participação. Cabe destacar que a gestão democrática da escola pública, enquanto princípio constitucional, é resultado de um contexto histórico pós regime militar, no qual a sociedade civil organizada buscou a democratização e descentralização das políticas sociais.

Oliveira (2005) enfatiza que o processo de regulamentação do Art. 206 da Constituição Federal se transforma numa arena de disputa para diferentes projetos, com

margem para ampla interpretação. Concordamos com a autora, ao afirmar que a definição, no texto constitucional, da gestão democrática não é suficiente para sua efetivação, haja vista que a interpretação que se faz dos termos gestão e democracia varia conforme a concepção dos projetos em disputa.

No contexto das lutas sociais estabelecidas ao curso da década de 1980, os conceitos de participação, autonomia e descentralização refletiam as demandas dos setores progressistas por ampliação da participação popular na gestão das políticas sociais, o que difere bastante do significado destes mesmos conceitos estabelecidos pelas políticas reformistas da década de 1990, sob forte influência das orientações neoliberais. (ADRIÃO, GARCIA E COSTA 2006).

Para Libâneo (2008), há duas vertentes para compreensão da gestão centrada na escola. A primeira se relaciona a um modelo de gestão pautado nas orientações de cunho neoliberal e visa transferir parte das responsabilidades do Estado para com a unidade escolar, transferindo-as à escola e à comunidade. A segunda vertente, denominada pelo autor de sociocrítica, concebe a gestão centrada na escola, valorizando as ações concretas dos profissionais que fazem a comunidade escolar em função do interesse público, sem desobrigar o Estado de suas responsabilidades. Contudo, alguns pesquisadores (KRAWCZYK, 2002; OLIVEIRA, 2002; LIBÂNEO, 2008) ressaltam que, em função do reordenamento do Estado sob a égide das diretrizes neoliberais, há uma prevalência da primeira vertente e, nesse sentido, as políticas públicas voltadas para a educação estarão fundamentadas nos preceitos neoliberais de produtividade, eficiência e eficácia.

As mudanças na gestão visam tornar as escolas mais flexíveis e autônomas e estão fundamentadas na transferência de responsabilidades para a escola, para os profissionais da educação, no aumento da participação da comunidade escolar na sua gestão e financiamento e na descentralização pedagógica, administrativa e financeira. Podemos observar tais mudanças ao analisar alguns Artigos da atual LDB.

O Artigo 12º, por exemplo, diz que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica, administrar seu pessoal e recursos materiais e financeiros; o Art. 13º dá incumbência aos docentes de participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino e colaborar com a articulação da escola com as famílias e comunidade; em seu 14º Artigo institui a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico das escolas, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;

e em seu Artigo 15º, assegura às unidades escolares públicas de Educação Básica graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

A LDB 9.394/96 estabelece a gestão democrática para as escolas públicas, em conformidade com a Constituição Federal, o que requer maior autonomia e descentralização para as unidades escolares. Contudo, é importante refletir sobre a autonomia e descentralização suscitadas por um modelo de gestão que se anuncia democrático, pois podem supervalorizar aspectos técnicos em detrimento de questões políticas, revelando distintas maneiras de intervenção estatal, além de tornar as unidades escolares subordinadas às demandas do processo produtivo e do capital. É preciso, pois, atentar para a presença cada vez mais evidente de concepções produtivistas de gestão escolar que, camuflando-se sob o manto da democratização, se desvelam em termos como eficiência, eficácia, gerenciamento.

Bruno (2002) chama a atenção para essa nova forma de gerir e administrar o ensino. Para a autora, não se trata, necessariamente, de democratizá-lo, mas de incorporar às escolas os princípios de gestão do capital, importado das empresas privadas. Esta lógica tem o objetivo de tornar o processo pedagógico mais produtivo ou, simplesmente, menos oneroso. Em outro artigo, a autora complementa:

[...] o que está sendo pensado e implementado na rede pública são adequações às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e da gestão da escola, assim como do processo de trabalho dos educadores, envolvidos com a formação das futuras gerações da classe trabalhadora, tendo em vista a redução de custos e de tempo (BRUNO, 2005, p. 41).

Ao modificar a gestão e a organização das escolas, tendo como eixo central maior descentralização e autonomia, o Estado transfere mais responsabilidade às instituições escolares, ao mesmo tempo em que reordena sua forma de controlar a educação. Ou seja, desta feita, o controle central passa a se efetivar por meio da distribuição de recursos financeiros e da avaliação dos resultados educacionais.

Em face do exposto, é importante atentar para o fato de que a descentralização não necessariamente será democrática, embora, a princípio, seja essa sua conotação. Contudo, os mecanismos de ação governamental que induzem a descentralização nem sempre são estimuladores de democratização, funcionando, muitas vezes, apenas como uma forma mais produtiva de controle do gasto público (CABRAL NETO, 2004).

Conforme França (2005), a descentralização pode ser entendida como o processo de transferência tanto de encargos quanto de poder. A concepção da descentralização pode

estar atrelada, também, a de desconcentração, embora haja grande diferença conceitual entre os dois termos. Resumidamente, o primeiro termo pode ser caracterizado como a distribuição de poder, de tomadas de decisão, enquanto o segundo está relacionado à distribuição de responsabilidades sobre decisões previamente tomadas por níveis hierárquicos superiores.

Juan Casassus esclarece com propriedade as distinções entre ambos os termos:

A desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, desconcentração refletiria um movimento “de cima para baixo” e a descentralização um movimento “de baixo para cima” (CASASSUS, 1990, p. 17).

Nesse sentido, em algumas práticas consideradas democráticas não há, de fato, descentralização, mas sim, desconcentração, posto que muitas vezes as decisões que deveriam ser tomadas coletivamente pela comunidade escolar já são previamente determinadas pelas instâncias superiores. Assim, “[...] pessoas podem ser induzidas a pensar que estão participando quando, na verdade, estão sendo manipuladas por interesses de grupos, de facções partidárias, interesses pessoais” (LIBÂNEO, 2008, p. 144).

Ao pesquisar sobre a participação popular na gestão escolar, Paro (2007) ressalta que a subversão do conceito de participação também ocorre nos Conselhos Escolares, órgãos colegiados de caráter deliberativo que requerem participação de representantes dos diversos segmentos que compõe a escola. Em seus estudos, autor pôde concluir que, nas escolas analisadas, os Conselhos estavam inoperantes, mergulhados numa estrutura avessa à participação e ao exercício da cidadania. Nestes casos, a institucionalização de Conselhos Escolares pode existir por mera exigência legal, sem, contudo, contribuir efetivamente para o exercício do jogo democrático. Isto ocorre quando este órgão que tem poder deliberativo sobre as questões referentes ao cotidiano escolar assume uma postura passiva frente às questões levantadas e passa a atuar apenas para referendar decisões tomadas pela direção e/ou pelas Secretarias.

O autor ressalta ainda que, “[...] com relação às pessoas envolvidas no cotidiano escolar, parece que as políticas educacionais têm passado à margem da opinião, da vontade e da disposição daqueles de quem o ensino depende inquestionavelmente para ser realizado” (PARO, 2007, p. 28). Ou seja, apesar de toda a descentralização preconizada para o campo educacional e da importância dada à escola enquanto núcleo da gestão para a qual convergem as ações, o planejamento da educação ou a formulação das políticas educacionais acontece em

outra esfera de decisão, seja nas Secretarias ou no Ministério da educação, não tendo, pois, a efetiva participação de docentes nem da comunidade escolar em geral, o que acentua ainda mais a relatividade da autonomia escolar.

Entretanto, vale ressaltar que a autonomia escolar pressupõe outras dimensões que estão intimamente relacionadas ao exercício pleno da cidadania, como a ampliação do espaço público, a melhoria permanente do acesso à comida, habitação, saúde, vestuário, lazer e a conseqüente ampliação dos direitos sociais (CABRAL NETO, SOUSA, 2008). Dessa forma, os sujeitos que compõem a comunidade escolar podem se constituir em sujeitos autônomos com possibilidade de influir com propriedade nas decisões acerca da sua comunidade.

É necessário um envolvimento político daqueles que constituem a comunidade escolar, daqueles que a representam junto aos colegiados, com vistas à participação efetiva e à distribuição do poder, e não apenas para consentimento ou fiscalização, posto que apenas instituir o Conselho não é condição para que ele atinja seu objetivo de democratizar a gestão escolar.

A participação, sob o viés gerencial, se faz presente no contexto educacional no qual a gestão escolar passa a trilhar um percurso rumo à eficácia e eficiência, estando centrada em princípios ressignificados sob a lógica do mercado, tais como descentralização, racionalização e autonomia. Tais princípios justificam-se pela necessidade de se estabelecer a melhoria na qualidade do ensino público e expandir seu atendimento.

Nesse novo modelo de administração escolar, fomentado por organismos internacionais, podemos observar, então, uma ressignificação de conceitos, os quais têm seu sentido político abstraído. Por conseguinte,

Autonomia é concebida como consentimento para construir, no setor público, uma cultura de empresa. A descentralização metamorfoseia-se na medida em que deixa de ser o mecanismo fundante da gestão democrática para se reconfigurar em um crescente processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de decisão. A participação transforma-se em técnica de gestão que funciona, essencialmente como fator de coesão e consenso (CABRAL NETO, 2009, p. 201).

A participação, portanto, assume um caráter de regulação no instante em que a comunidade é impulsionada a controlar e regular as instituições escolares, ao mesmo tempo em que assume responsabilidades perante essas instituições. Torna-se, portanto, uma participação controlada, considerando que, por vezes, não há transferência da tomada de decisões nem de poder às instituições escolares, mas sim, apenas algumas competências e recursos, tendo estes últimos sua utilização previamente determinada.

Um dos motivos que leva a esta participação controlada da comunidade é a falta de conhecimento sobre a política educacional, de uma forma geral e, especificamente, sobre os programas que chegam às escolas, os quais, por sua vez, têm como pré-requisito o envolvimento da comunidade, mas que não fomentam espaços de discussão e crescimento político desta. Portanto, debates que privilegiem estes pontos são fundamentais para incentivar a participação da comunidade, no sentido de fecundar o desejo por mudança de atitudes.

Entendemos que se faz necessário maior reflexão sobre o que é, efetivamente, a participação, que não pode estar limitada apenas ao consentimento ou à presença. O real sentido da palavra participação precisa ser tema de discussão por parte das escolas públicas de nosso país, de maneira que os processos decisórios e as ações gestoras suscitem transformações e promovam o envolvimento efetivo dos diferentes sujeitos na vida escolar, de modo que se sintam sujeitos do processo.

Defendemos uma participação real da comunidade na gestão escolar, pois se esta “[...] não incluir a comunidade, corre o risco de instituir apenas mais um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária” (PARO, 2003, p. 16). E que relevância tem uma educação escolar que não está pautada pelos anseios da comunidade? Que se presta a atender as demandas do capital e do mercado de trabalho? Que tem como referencia apenas a empregabilidade e não a formação do cidadão?

Concordamos com Costa (1995, p. 72) ao afirmar que

Pensar que a educação deve se ajustar e será, além disso, beneficiada por demandas que se impõe a partir deste novo quadro [*ajuste econômico*], é sufocar aquilo que o pensamento educacional teve de mais rico em toda sua existência: a inquietação e a recusa quanto à produção da desigualdade.

Fundamentar a concepção de gestão escolar na concepção mercantil potencializa a comunidade a buscar, por conta própria, a resolução de seus problemas, seja por meio de parcerias entre as instituições públicas e a iniciativa privada, seja de projetos sociais ou do trabalho voluntário. Daí a necessidade de se ter cidadãos autônomos, independentes e capazes de modificar seu próprio destino. É necessário, portanto, compreender que participação, nesse contexto, significa assumir maior responsabilidade por algo que é dever do Estado. Corroborando com esta assertiva, Carvalho (2009, p. 1158) afirma:

Portanto, no atual estágio do capitalismo, essa racionalidade empenhada em ampliar democraticamente a participação dos atores locais no processo educacional, encontra-se muito mais relacionada à sua responsabilização pela manutenção dos sistemas de ensino.

Diante disso, constata-se que a responsabilização impulsionada pelas diretrizes do governo federal, sob a justificativa de tornar a gestão das escolas autônoma e democrática, não corresponde a um modelo de educação fundamentado em bases participativas e de cunho emancipatório. Sendo a educação a apropriação sistemática do saber socialmente produzido, ela necessita de uma organização que compreenda seus fins, não cabendo, no nosso entendimento, a adoção de técnicas empresariais mercadológicas na gestão das unidades escolares, de sorte que ignorem as especificidades da natureza do trabalho pedagógico.

Frente a essas considerações, concordamos com Melo (2004) quando afirma que o que está em curso na gestão das escolas brasileiras aproxima-se mais do termo gestão compartilhada do que gestão democrática. Isto porque, segundo essa autora, o objetivo das políticas implementadas pelo governo é buscar aliados – seja na própria comunidade escolar, associações de bairro ou até nas parcerias com o setor privado – que estejam dispostos a salvar a escola pública sem, contudo, discutir a situação precária na qual se encontra a maioria das escolas, nem identificar os responsáveis e os determinantes desse quadro. Dessa forma, a gestão compartilhada entende a participação daqueles que trabalham ou estudam na escola ou daqueles que, sensibilizados, se apresentam como voluntários, e, assim, se aproxima mais do conceito de gerência do que de controle social.

Compreende-se, portanto, que mesmo congregando reivindicações dos trabalhadores em educação e dos movimentos sociais organizados, a gestão escolar “descentralizada e autônoma” ao incorporar conceitos da esfera empresarial, tem, na aparência, conteúdos consensuais, mas na prática se efetiva por meio de pressupostos autoritários, o que evidencia grande sintonia entre a proposta democratizante e as políticas neoliberais. Ademais, sob o pretexto de conferir maior autonomia às escolas por meio de um modelo de gestão fundamentado na descentralização das ações, os órgãos centrais tendem, via de regra, a delegar às escolas muitas de suas rotinas administrativas (OLIVEIRA, 2005).

Como enfatiza Melo (2004, p. 244),

Hoje, em tempos de vigência do neoliberalismo, o tema gestão está associado aos paradigmas que fundamentam as mudanças conservadoras na forma de pensar a sociedade e a gestão educacional. A estratégia usada tem até a aparência de novas políticas para melhorar a educação, mas a essência do discurso é facilmente

desmistificada se questionarmos o seu caráter público e democratizante e a sua perspectiva de inclusão social.

Como se vê, o modelo de gestão escolar que se fundamenta em uma concepção mercantil de educação supõe ser democrático o simples fato de descentralizar responsabilidades e ações às escolas, mas com o poder centralizado nas esferas do governo. É preciso, pois, ir além da aparência, para além do discurso da ‘qualidade empresarial’ e buscar uma escola pública que tenha, em sua essência, uma gestão marcada pela construção coletiva, fundamentada numa cultura de participação e democracia.

2.3 A GESTÃO ESCOLAR ORIENTADA POR RESULTADOS: NOVO PARADIGMA PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE?

Em consonância com as mudanças ocorridas na gestão pública brasileira, a política educacional, principalmente a partir da década de 1990, também passou por um processo de mudanças, suscitando, na administração educacional, os fundamentos da nova gestão pública. A “[...] administração escolar não se faz no vazio, realizando-se, em vez disso, no seio de uma formação econômico-social, e sendo, portanto, determinada pelas forças sociais aí presentes” (PARO, 2010, p 186). As reformas educacionais implementadas na América Latina, particularmente no Brasil, visavam modernizar a gestão escolar. Como mostra o texto seguinte,

O argumento fundante desse movimento de modernização da gestão no setor público, no país, põe em relevo a necessidade de modernizar a gestão educacional em todas as suas instancias, abarcando os níveis macro (ministérios), intermediário (secretarias estaduais e municipais de educação) e micro (escola) dos sistemas de ensino. (CABRAL NETO, 2009a, p. 196).

A partir desta concepção de administração educacional, pautada no gerencialismo proveniente da esfera privada, concebe-se que, para obter o sucesso e a qualidade do ensino, seria necessário focar a gestão escolar nos seus resultados por meio de indicadores de desempenho, além de recorrer às estratégias de responsabilização dos gestores e docentes pelos resultados. Esta linha de pensamento foi disseminada por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, a UNESCO e a CEPAL, instituições que exercem grande influência nas diretrizes governamentais dos países em desenvolvimento, não só pelo volume de empréstimos e/ou pela abrangência de sua atuação, mas, também, devido às concepções neoliberais de ajuste estrutural por elas advogadas.

Gajardo (1999), ao analisar algumas propostas da CEPAL/UNESCO e do BID para a gestão educacional em países da América Latina e Caribe, em curso desde a década de 1990, mostra como os conceitos de qualidade, eficiência e equidade estão presentes. Contudo, para alcançá-los seria necessário modernizar a gestão escolar, impulsionar a autonomia das instituições, potencializar a avaliação de resultados e dar maior ênfase à responsabilização dos docentes pelos resultados. Ou seja, nada mais que os princípios básicos da nova gestão pública aplicados ao campo educacional. Conforme mostra o autor,

[...] o novo modelo inspirado nas orientações do gerencialismo busca estabelecer, para o campo educacional, uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade com vistas a promover a racionalização, a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino. (CABRAL NETO, 2009a, p. 197)

Neste ínterim, considera-se, também, a importância da comunidade escolar que está diretamente envolvida no processo educacional, como um meio de garantir a melhoria dos resultados educacionais. Constituem-se exemplos da participação popular: os grêmios estudantis, os conselhos escolares, a eleição de dirigentes. Contudo, tais manifestações de participação, por si só, não garantem maior democratização da gestão nem a melhoria da qualidade do ensino.

As orientações do gerencialismo na educação, sobretudo a gestão escolar orientada por resultados, têm tido cada vez mais espaço na esfera pública e chegado às instituições escolares como premissa para uma educação de qualidade. Como defende a autora,

A gestão por resultados é preocupação recente no campo da política educacional. Por tempo considerável, essa se orientou para uma cultura de processos, remetendo para o presente o desafio de construir uma cultura de resultados [...]. Se, em passado recente, o foco concentrou-se sobre a democratização do acesso e da gestão escolar, uma vez consolidado tal processo, o imperativo da educação de qualidade se faz inadiável (VIEIRA, 2005, p. 15).

Para essa autora, uma educação de qualidade só será alcançada por meio da utilização de indicadores de desempenho que comprovem tal feito. A nosso ver, Vieira (2005) comete dois equívocos em seu argumento: o primeiro é valorizar a cultura dos resultados na gestão escolar, desconsiderando o processo, ou seja, com foco no produto – resultados – não se questiona as condições em que se dá o processo – a aprendizagem. Desconsidera,

portanto, que “[...] na escola, a garantia de um bom produto só pode acontecer garantindo-se um bom processo” (CASTRO, 2009, p. 40). O segundo equívoco é a afirmação de que já está consolidado o acesso à educação e à democratização da gestão. Talvez essa afirmação se deva a “quase” universalização do ensino fundamental e aos avanços inegáveis da gestão escolar ao incorporar temas como descentralização, autonomia escolar e participação da comunidade, que se manifestam em diversas ações democráticas, tais como: eleições de dirigentes, criação de conselhos escolares e grêmios estudantis. Contudo, ainda não podemos considerar que esses desafios já foram superados em nosso país.

A educação de qualidade, segundo argumentação de Vieira, deve ser alcançada por uma cultura de avaliação. Como ela afirma, “[...] é preciso buscar a qualidade, e esta, de uma maneira ou de outra, se expressa nos resultados obtidos pela escola” (VIEIRA, 2005, p. 16). Salienta, ainda, que não basta obter resultados, mas interpretá-los e transformá-los, incorporando ao planejamento e execução de políticas públicas que visem melhorar tais índices.

Tão importante quanto difundir resultados é criar condições para que as escolas se reconheçam nos dados [...]. Por isso mesmo é que é preciso ter resultados por escola e disponibilizá-los aos gestores escolares. Estes, por sua vez, necessitam incorporar tal conhecimento, articulando-o a uma estratégia de reversão do fracasso escolar (VIEIRA, 2005, p. 17).

Em relação ao papel dos gestores, Vieira afirma que estes “[...] passam a ter um poderoso instrumento de gestão de resultados ao seu alcance. Cada escola vai assumindo responsabilidade na promoção do êxito de seus alunos” (2005, p. 18). Neste sentido, pode-se perceber como a autora responsabiliza os gestores escolares a reverterem o fracasso escolar, numa clara alusão aos princípios gerenciais da nova gestão pública. Nesta perspectiva, o trabalho do gestor pode levar a escola a atuar com predomínio do quantitativo em detrimento do qualitativo na orientação político-educacional, uma vez que a escola, e, por conseguinte, quem está à frente dela, está coagida a alcançar melhores índices.

Ademais, nesta perspectiva, o gestor escolar assume um papel estratégico uma vez que maior responsabilidade será delegada às esferas locais. Cabe ao gestor mobilizar e sensibilizar a comunidade para alcançar melhores resultados, influenciando diretamente as pessoas para que estas tenham mais iniciativa e autonomia. Ao compartilhar responsabilidades, o gestor torna a administração escolar mais “democrática” e “participativa”. “Portanto, mais democrática e eficiente será considerada [a gestão], seja na conquista e atendimento ao cliente e às demandas do mercado, seja na articulação de soluções

e na aquisição de fontes suplementares de recursos” (CARVALHO, 2009, p. 1156). Nesta lógica, quando se afirma que o trabalho do gestor induz a participação e democracia na gestão escolar, entende-se que ele deve impulsionar a comunidade a resolver seus próprios problemas de maneira autônoma, ou seja, por conta própria.

A análise do texto de Vieira (2005) indica, ainda, que ela busca relativizar as dificuldades e problemas concernentes à realidade educacional atual, ou seja, busca “[...] transformar questões políticas e sociais em questões técnicas de eficácia/ineficácia, na gerência e administração de recursos humanos e materiais” (SILVA 1995, p. 18). Assim, Vieira limita os problemas educacionais, esquecendo que a precariedade da educação se justifica por um direcionamento na política educacional nacional que, historicamente, focaliza suas ações em programas pontuais de governo.

Diferentemente da perspectiva defendida por Vieira, entendemos que os problemas da educação no país não podem ser sanados apenas por um único viés, com melhoria na gestão, como se dependesse, apenas, do dispêndio de esforços de gestores e professores em melhorar o gerenciamento dos recursos e dos processos escolares. A situação da educação no Brasil e de seus pífios resultados não pode ser discutida “[...] fora de um contexto de falta total de recursos e de poder” (SILVA, 1995, p. 19).

Compreendemos que o debate sobre a qualidade da educação no Brasil vem alcançando maior destaque nos últimos anos e tomando lugar na agenda política nacional, configurando-se como um dos maiores desafios a serem enfrentados pela sociedade. No entanto, parte da discussão está centrada em uma qualidade da educação que pode ser “medida” através de índices, na busca por maior produtividade da escola, por maior eficiência e eficácia do sistema e das unidades escolares. Ou seja, a educação escolar tem sido vista como meio de impetrar a competitividade e a formação, necessárias para atuar no mundo globalizado, por meio de uma articulação direta entre o sistema educativo e sistema produtivo, com custos reduzidos e resultados ampliados.

Com um sistema de avaliação que se fundamenta, sobretudo, em índices de desempenho, “[...] é até possível que se aumentem assim a produtividade e a eficiência, mas é ainda preciso perguntar a quem essa produtividade e eficiência mais uma vez estarão servindo” (SILVA, 1995, p. 24). Nesse modelo, a preocupação está centrada no produto final e não no processo; está focada na competitividade e na adequação à racionalidade econômica e mercadológica. Assim, medir a qualidade da educação utilizando meros indicadores de desempenho revela uma visão restrita da educação, centrada em conteúdos e avaliações escritas e orais.

Como analisa Torres (2003, p. 142), “[...] a estreita visão da educação como conteúdos (o ensino como informação a ser transmitida e a aprendizagem como informação a ser assimilada) é a que subjaz à concepção tradicional, transmissora e ‘bancária’ da educação, e é coerente com a noção de ‘qualidade da educação’ como ‘rendimento escolar’.”

Essa visão corresponde a uma estratégia da gestão pública centrada na lógica mercantilista, cujo objetivo é responsabilizar os gestores e docentes pelos resultados de suas escolas, desresponsabilizando o Estado. Além disso, esse sistema de avaliação traz outra consequência para as escolas: induz a comparação e competição entre as instituições, muitas vezes disputando maior número de matrículas, considerando que, em alguns casos, a verba recebida pelas escolas se dá com base no número de alunos matriculados. Neste caso, a comunidade escolar passa a ser compreendida como cliente, consumidor, estando livre para procurar o melhor serviço oferecido; é possível escolher a escola tida de melhor qualidade a partir da análise dos índices de rendimento. O cliente tem a possibilidade e o dever de monitorar os resultados das escolas. Logo, a “mão invisível” regularia naturalmente o mercado educacional, fazendo com que cada escola buscasse melhorar seus índices. Sintetizando, Carvalho (2009, p. 1151) afirma que

[...] os mecanismos de avaliação, na perspectiva neoliberal, dariam voz e ouvidos aos clientes no controle dos serviços públicos, revitalizando a participação da comunidade; ao mesmo tempo, divulgando os resultados e premiando com maiores verbas e recursos as instituições que apresentassem melhor desempenho na escala avaliativa, estimulariam a responsabilização pelos resultados escolares e a competição entre as instituições.

Tal pensamento leva gestores e professores à busca obcecada por melhores resultados, evidenciados por rankings nacionais e internacionais, independente das condições de trabalho às quais estes profissionais estão submetidos. Há, por parte dos docentes da instituição, o sentimento de frustração e de culpabilização pelos resultados alcançados, quando estes não são satisfatórios. Ocorre, também, a intensificação do trabalho destes profissionais, na medida em que, pela lógica meritocrática, o recebimento de recursos financeiros e materiais está condicionado aos índices alcançados pela instituição (gestão de resultados). Assim, além da pressão política, há uma sobrecarga de trabalho para que se alcancem os resultados e, em vista destes, os recursos necessários ao desenvolvimento institucional escolar.

Em oposição a esta concepção mercantil, compreendemos a educação sob outra ótica. Entendemos que a educação deve ser vista como direito, como apropriação da cultura

com vistas à formação integral do homem. Entendemos por cultura “[...] tudo aquilo que o homem produz em termos de valores, conhecimentos, objetos, crenças, tecnologia, costumes, arte, ciência, filosofia; tudo, enfim, que o homem cria para produzir-se historicamente” (PARO, 2008, p. 128).

Nesta perspectiva, tratar de qualidade é considerar em que medida se alcança e em que condições objetivas se realiza a formação humana, em suas dimensões individual – a própria formação da personalidade do educando pela apropriação da cultura – e social – relacionada à condição de pluralidade do indivíduo enquanto ser histórico, co-responsável pelo bem viver de todos (PARO, 2008). É também considerar a realidade e o contexto na qual a comunidade escolar está inserida e suas repercussões para a aprendizagem dos alunos, sendo estes os protagonistas de suas próprias histórias, que não se adaptam à realidade do mundo, mas que possuem capacidade de transformá-la. Pensar em qualidade da educação significa, pois, despertar a consciência crítica dos educandos em vista de sua inserção participativa na sociedade.

Compreendemos, então, que pensar a educação sob a lógica do mercado, voltada exclusivamente para o mercado de trabalho, é ir contra o desenvolvimento integral do ser humano, em suas múltiplas dimensões. Corroborando esta perspectiva e procurando mostrar os pressupostos para se alcançar a qualidade da educação, a autora ressalta que

[...] de fato, as prioridades ditadas pela lógica econômica parecem não coincidir com as prioridades propostas pela construção de um modelo educativo legitimamente centralizado na qualidade e na equidade, autenticamente comprometido com a aprendizagem e com a sua melhoria [...]. [É necessário] reverter, em vez de reforçar, as prioridades e as ênfases tradicionalmente conferidas no setor educativo, colocar a escola efetivamente no centro, partir dela mais que ‘cair de pára-quedas’ nela, contar com os professores como interlocutores e atores privilegiados da reforma educativa (TORRES, 2003, p. 185).

Impõe-se, portanto, outro conceito de qualidade que esteja ligado à democratização do acesso ao conhecimento. Uma qualidade que não esteja pautada apenas por índices de promoção, evasão e repetência, mas que considere educação enquanto apropriação do saber historicamente produzido.

Destarte, apenas o termo qualidade não tem sido suficiente para compor uma perspectiva mais democrática. Acrescentam-se, então, adjetivos que diferenciem a perspectiva democrática. Qualidade cidadã, qualidade sócio-cultural e qualidade social são exemplos desta forma de pensar este conceito. “A qualidade social implica criar mecanismos capazes de

formar o cidadão como sujeito histórico, capaz de participar da vida em sociedade” (CASTRO, 2009, p. 28).

Numa perspectiva democrática e de busca pela qualidade social da educação, não pode persistir a contradição entre o acesso à escola e o tipo de atendimento por ela realizado, tampouco se deve conceber uma escola pública voltada, apenas, para a qualidade que se evidencia através de índices e rankings, para o treinamento dos alunos frente à realização de provas, sem que isso concorra para uma aprendizagem significativa por parte dos educandos.

Acreditamos que qualidade e democracia são duas dimensões que estão intimamente ligadas, não sendo possível alcançar uma sem se conquistar a outra. Da mesma forma, entendemos que não é possível afirmar que já alcançamos a quantidade (universalização do acesso), restando apenas buscar a qualidade.

Nesse sentido, Gentili apresenta três considerações acerca da qualidade como forma de se superar os critérios empresariais na educação:

1ª) qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio; 2ª) qualidade reduzida a um simples elemento de negociação, a um objeto de compra e venda no mercado assume a fisionomia e o caráter que define qualquer mercadoria: seu acesso diferenciado e sua distribuição seletiva; 3ª) em uma sociedade democrática e moderna, a qualidade da educação é um direito inalienável de todos os cidadãos, sem distinção (GENTILI, 1995, p. 176).

Resultados do SAEB demonstram que as escolas públicas, em sua maioria, continuam alcançando índices insatisfatórios. Sabemos que existem boas e más escolas, independente de serem privadas ou públicas, mas não podemos ignorar que “[...] na competição entre escola pública e privada, por exemplo, a segunda acaba sempre ganhando, porque a simples opção por ela, entre outras razões, denota já, por si própria, a busca de um ensino de qualidade” (ENGUITA, 1995, p. 108).

Tratar de educação escolar nesta concepção significa dizer que a escola pública, em sua maioria, tem contribuído para a reprodução da exclusão social, uma vez que “[...] os que fracassam na escola são aqueles que justamente mais precisam dela” (DALBÉRIO, 2009, p. 94). São aqueles alunos que vêm na educação formal sua possibilidade de ascender socialmente, de tornarem-se protagonistas de suas próprias histórias, transformando-as.

Uma educação de qualidade, portanto, deve estar voltada para os interesses da comunidade escolar, considerando sua condição social, anseios e perspectivas. Concordamos com Gentili (1995, p. 177) quando ele afirma que “[...] nosso desafio é outro: consiste em

construir uma sociedade onde os ‘excluídos’ tenham espaço, onde possam fazer-se ouvir, onde possam gozar o gozar o direito de a uma educação radicalmente democrática”.

É preciso compreender que para alcançarmos uma educação de qualidade socialmente referenciada é necessário repensar todo o processo de ensino-aprendizagem e não apenas focalizar o atendimento a um público mais vulnerável economicamente e, sobretudo, em resultados expostos por avaliações padronizadas que desconhecem as especificidades.

Com foco no processo, considerando as condições de trabalho, valorização docente, maiores investimentos, formação política dos atores envolvidos, é que poderemos dar passos significativos na construção de uma educação para todos.

3 O TRABALHO DOCENTE

E era como se, quanto mais o trabalho se desmoronasse, mais ampliado e diversificado ele ressurgisse (não importa, no momento, se mais ou menos precarizado, mais ou menos provido de direitos). (ANTUNES, 2010, p. 11).

O objetivo do capítulo é refletir acerca das mudanças no trabalho docente com foco no trabalho do gestor. Para tanto, tem como fundamento o reordenamento do mundo trabalho na sociedade capitalista, já que estando o trabalho docente contido na totalidade do trabalho enquanto processo humano historicamente determinado, ele estará submetido às lógicas e contradições do trabalho no capitalismo.

Inicialmente, apresentam-se, de maneira sucinta, as transformações ocorridas ao curso das últimas décadas no mundo do trabalho e a repercussão dessa transformação para a classe-que-vive-do-trabalho⁸. Em seguida, busca-se compreender como a lógica do processo de reestruturação capitalista induz um reposicionamento do papel da escola frente às necessidades de formação humana, imprimindo a racionalidade e flexibilidade ao trabalho docente. Ademais, tecemos algumas considerações acerca do trabalho docente, de modo particular o trabalho do gestor escolar, e da intensificação de trabalho que estes profissionais vem sofrendo frente às novas exigências postas à escola em decorrência do reordenamento do capital.

3.1 MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E IMPLICAÇÕES SOBRE O TRABALHO ESCOLAR

Discutir o trabalho docente na atualidade incita, mesmo que de maneira breve, uma abordagem prévia do atual mundo do trabalho na sociedade capitalista frente ao processo de globalização dos mercados, posto que o trabalho docente não pode ser compreendido sem se levar em consideração as constantes transformações no mundo do trabalho.

Sendo o trabalho docente determinado pelas formas históricas e materiais de produção e reprodução, ele encontra-se inscrito sob a lógica do modo de produção capitalista

⁸ Antunes (2001) compreende a classe-que-vive-do-trabalho como sendo a totalidade dos assalariados, o operariado industrial, o trabalhador rural assalariado, os assalariados de serviços e inclui, também, o desempregado.

que tem conduzido às mudanças no mundo do trabalho, mesmo que esta relação não seja tão aparente, como afirma Martínez (2006, p. 34)

Estamos, quizás, tan acostumbrados a hablar del proceso de “la globalización” que no resulta fácil reflexionar lo que significa, en el contexto de una nueva relación global capital-trabajo, así como la importancia del cambio en lo referente al ámbito educativo. Por lo tanto, se torna crucial analizar los procesos y relaciones sociales que muchas veces se congelan en prácticas estatales vinculadas a momentos históricos particulares.

Nesse sentido, pontuaremos algumas mudanças no trabalho em geral ocorridas nas últimas décadas do século XX para, em seguida, relacioná-las com as mudanças no trabalho docente e na gestão escolar.

Em princípio, é importante observar que discorrer acerca do trabalho na sociedade capitalista implica destacar os constantes movimentos do capital e suas “reinvenções” ao curso da história para obtenção de maiores lucros. Convém enfatizar que as relações econômicas e sociais estabelecidas ao curso do desenvolvimento da produção capitalista, historicamente separou os trabalhadores dos meios de produção, e que estes não tiveram alternativa a não ser vender sua força de trabalho. Assim Marx explica esse processo gradativo:

A natureza não produz de um lado possuidores de dinheiro e de mercadorias e, do outro, meros possuidores das próprias forças de trabalho. Essa relação não faz parte da história natural nem tampouco é social, comum a todos os períodos históricos. Ela mesma é evidentemente o resultado de um desenvolvimento histórico anterior, o produto de muitas revoluções econômicas, da decadência de toda uma série de formações mais antigas da produção social. (MARX, 1988, p. 136)”

Ao curso do tempo, com um número cada vez maior de trabalhadores disponíveis para venda de sua força de trabalho e com menor oferta de empregos, o capitalista manteve uma exploração crescente do trabalho assalariado, conformando os salários ao nível requerido pelas necessidades e vontades do capital.

Frente às mudanças no modo capitalista de produção, a classe-que-vive-do-trabalho sofreu, ao longo do século XX, sua mais aguda crise durante a década de 1980, atingindo a própria forma de ser do trabalhador (ANTUNES, 2006). Para o capital, a solução para superação da crise estava (está) na mudança dos padrões de acumulação, no surgimento do regime de acumulação flexível, que emerge com a incumbência de manter uma crescente acumulação do capital, mas em compatibilidade com uma nova fase do modo capitalista de produção, fundamentado nas orientações do receituário neoliberal.

Conforme Ianni (2004) argumenta, o modelo fordista de produção e organização do trabalho combina-se ou é substituído pela flexibilização, na busca por um padrão de produção e de trabalho que se adapte melhor ao mercado globalizado e que combine produtividade, capacidade de inovação e competitividade.

O processo de reorganização do capital implica diretamente em modificações para a classe trabalhadora. Acentua a exploração da força de trabalho implicando numa ação destrutiva em escala mundial contra esta classe, cria um enorme contingente de trabalhadores precarizados ou à margem do processo produtivo, o que eleva os níveis de desemprego estrutural (ANTUNES, 2006). Além disso, o trabalho está cada vez mais refém das amplas transformações que ocorrem em escala global, em decorrência da expansão do modo capitalista de produção que ultrapassa barreiras geográficas e políticas, como afirma Ianni (2004, p. 142):

Na época da globalização do capitalismo, o mundo do trabalho torna-se realmente mundial, deixando de ser uma metáfora. Agora, ele se dinamiza segundo o jogo das forças sociais que constituem, organizam, movimentam e tensionam a sociedade global. Neste instante, o mundo do trabalho está decisivamente influenciado pelo jogo das forças produtivas e relações de produção no âmbito do capitalismo como um modo de produção propriamente global.

Do ponto de vista das transformações no mundo do trabalho, a acumulação flexível veio intensificar ainda mais a atividade do trabalhador enquanto propriedade alheia, na qual o ser humano, ou melhor, a classe-que-vive-do-trabalho, é um meio para a reprodução do capital, um elemento imprescindível para a obtenção de lucros e não o fim para qual o lucro converge. “Isto porque o capital é incapaz de realizar sua auto-valorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo” (ANTUNES, 2001, p. 17).

Nestes termos, a crise do modo de produção capitalista atinge diversos setores da sociedade, mas tende a repercutir com maior agressividade sob o trabalhador assalariado. Como enfatiza Przeworski (1989, p. 61) “[...] o capitalismo é um sistema no qual o ônus das crises econômicas recai inevitavelmente sobre os que vivem de salários”.

O trabalhador convive com índices ainda maiores de desemprego, além da crescente precarização do trabalho, supressão dos direitos sociais, aumento do subemprego e do trabalho informal. O controle do empregador sobre o empregado agora existe em um ritmo mais intenso haja vista o enfraquecimento do poder dos sindicatos e a extinção de postos de trabalho. A tendência, para o mercado de trabalho é reduzir o número de trabalhadores

efetivos e lançar mão, por exemplo, de trabalhadores temporários que são contratados e demitidos com mais facilidades de acordo com o momento, sem grandes custos para as empresas (HARVEY,2000).

A modificação no modo de produção trouxe graves conseqüências para os trabalhadores, posto que com o surgimento do modelo de acumulação flexível exige-se um trabalhador multifacetado, que se adapte às mudanças na empresa e possa atuar em diversos setores. Passa-se a exigir um novo tipo de trabalhador, no sentido de que

Ele deve ser mais “polivalente” e “multifuncional”, algo diverso do trabalho que se desenvolveu na empresa taylorista e fordista. O trabalho que cada vez mais as empresas buscam não é aquele fundamentado na especialização *taylorista e fordista*, mas o que floresceu na fase da “desespecialização multifuncional”, do “trabalho multifuncional”, que em verdade expressa a *enorme intensificação dos ritmos, tempos e processos de trabalho*. (ANTUNES, 2010a, p. 14).

Baseado na ideia de fabricar somente o necessário e no menor tempo possível, o trabalhador “polivalente” deve adquirir a habilidade de trabalhar em equipe, saber manipular varias máquinas, sem, contudo, dominar as diferentes etapas do processo de produção. É importante destacar que este novo trabalhador, apesar de multifacetado, continua sendo mais um elemento para atender as necessidades conjunturais, que sua polivalencia refere-se ao domínio de novas técnicas necessárias ao aprimoramento da produção, e não à sua formação como ser humano, construindo conhecimentos acerca do trabalho, da ciência e da cultura.

Com um trabalhador multifuncional, capaz de atuar em momentos distintos na produção, há um número menor de trabalhadores e, quando há o aumento da demanda, recorre-se ao pagamento de horas extras, terceirizações e subcontratações em detrimento da contratação de novos funcionários nas empresas. Assim,

A constatação parece inevitável: em plena era da informatização do trabalho, do mundo maquinal e digital, estamos conhecendo a época da informalização do trabalho, dos terceirizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial, do subproletariado. (ANTUNES, 2010a, p. 17).

Nesse sentido, aumenta o número de indivíduos que estão fora do mercado de trabalho, não por opção própria, mas em decorrência da racionalidade do capital e da busca incessante por maiores lucros. Percebe-se que as transformações no mundo do trabalho vivenciadas ao final do século XX e início do século XXI, não são realidades exclusivas de uma determinada região, mas trata-se de um movimento global, gerado pela crescente expansão do capitalismo. De acordo com Ianni (2004, p. 19), “visto em perspectiva ampla, o

desenvolvimento do capitalismo global tem transformado as condições sociais e técnicas das atividades econômicas, influenciando ou modificando as formas de organização do trabalho em todos os setores do sistema econômico mundial, compreendendo os subsistemas nacionais e regionais”.

Ao perderem o emprego e a estabilidade, esses trabalhadores se vêem compelidos a buscarem alternativas precarizadas de trabalho por meio de subcontratações ou terceirizações, intensificando ainda mais os níveis de exploração por parte do capital. Além disso, a diminuição dos postos de trabalho ocasiona a formação da força de trabalho excedente, também chamada de exército industrial de reserva. Sobre isto, é pertinente a observação de Przeworski (1989, p. 109) ao argumentar que “[...] o sistema de produção capitalista gera força de trabalho excedente, mas não a distribui em lugares a serem ocupados, deixando-os na condição de ‘serviçais’”.

Observamos, portanto, que ao curso do movimento de acumulação capitalista, a retração ou expansão dos postos de trabalho ocorre em função das necessidades do capital, como esclarece o autor: “A procura por trabalho por parte do capital aumenta ou diminui conforme o estado dos negócios. [...] O movimento de acumulação e o ciclo industrial determinam o número de pessoas que faz parte do exercito industrial de reserva” (CATANI, 1986, p. 47-48).

Também contribui para a formação do exercito industrial de reserva, a intensificação da substituição de postos de trabalho por máquinas. Antunes (2010) argumenta que, com vistas a expandir ainda mais a produtividade, o capital investe no desenvolvimento e aperfeiçoamento do maquinário tecnocientífico que amplia intensamente os lucros do capital e, conseqüentemente, reduz postos de trabalho, “[...] sendo o trabalho vivo crescentemente substituído pelo trabalho morto” (ANTUNES, 2010a, p. 13). Essa substituição não é exclusiva da atual fase de desenvolvimento capitalista. Podemos observar, ao longo da história, que o avanço tecnológico e científico se constituiu num dos fatores de aprimoramento dos meios de produção, aumentando, assim, o lucro dos capitalistas por meio da mais-valia relativa⁹. Nesse sentido não apenas a substituição da mão-de-obra por máquinas, como também a utilização destas máquinas pelo trabalhador, com o objetivo de fazer seu trabalho render mais, constitui-se uma das estratégias utilizadas pelos capitalistas para ampliar potencialmente a

⁹ Redução do tempo de trabalho necessário para a realização do produto por meio do aprimoramento dos meios de produção (CATANI, 1986)

produtividade e, conseqüentemente, aumentar cada vez mais seus lucros. Como bem observa Kuenzer (2007) a ciência, no capitalismo, sempre esteve a serviço do capital.

Com a redução de empregos, o trabalhador vê-se obrigado a abrir mão de seus direitos, submetendo-se ao “jogo” dos capitalistas que, como salienta Harvey (2000, p. 143), “[...] tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão de obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis”.

Como resultado das fortes mudanças no mundo do trabalho nas últimas décadas, surge uma nova morfologia do trabalho (ANTUNES, 2010). O autor destaca novas modalidades precarizadas de trabalho que transformam o proletário em subproletário. Os chamados colaboradores ou sócios das empresas são exemplos de como aumentar a produtividade do empregador e desregulamentar os contratos de trabalho, ocultando a subordinação do trabalho ao capital, negando o embate existente entre essas categorias.

Diante do exposto, observamos que o trabalhador, na conjuntura atual, tem sido cada vez mais excluído do trabalho formal e, então, submetido a retornar ao mercado sob condições precárias de trabalho, como subcontratações e terceirizações. Ao vender sua força de trabalho, por meio de condições precárias impostas pelo capital, o trabalho volta-se contra o trabalhador, seja ele operário, prestador de serviços ou mesmo desempregado.

É cada vez mais latente a transformação do trabalhador em mercadoria, a “coisificação” do homem em detrimento da personificação do capital, o que confirma a atualidade das análises de Marx e Engels (2001, p. 27) ao afirmarem que “Onde quer que tenha chegado ao poder, a burguesia [...] reduziu a dignidade pessoal a simples valor de troca e, em lugar das inumeráveis liberdades estatuídas e arduamente conquistadas, erigiu a liberdade única e implacável do comércio”.

O trabalho, enquanto ação humana, entretanto, não é apenas uma ação passiva frente um objeto, mas uma ação consciente, ativa e transformadora. Assim, a vida humana é “[...] um campo de disputa entre a alienação e a desalienação” (ANTUNES; ALVES, 2004, p. 350) e o trabalho, ao mesmo tempo em que é a negação do ser humano no instante em que produz relações sociais alienantes, produz o próprio homem e humaniza a natureza. (MARX & ENGELS, 2001).

As mutações no mundo do trabalho e nas relações sociais estabelecidas ao final do século XX apontam para mudanças no campo das políticas públicas de modo geral e, especificamente, para a educação. Com a acumulação flexível e o advento de novas tecnologias surgem novas demandas para a educação, implicando um reposicionamento do

papel da escola frente às necessidades de formação e disciplinamento da força de trabalho (KUENZER, 2007).

Convém destacar que para a plena realização da produção capitalista em seu estágio atual de desenvolvimento, emerge por parte dos organismos internacionais um projeto de educação que visa conformar o ensino às novas demandas do processo produtivo. Tal projeto obteve o respaldo do Estado ao institucionalizar, no caso do Brasil, ao longo da década de 1990, uma série de modificações no campo educacional brasileiro.

Essas mudanças, intimamente articuladas aos novos paradigmas de organização do trabalho e das relações sociais, ocasionaram uma reestruturação do trabalho pedagógico, implicando em maiores demandas de trabalho para os trabalhadores docentes¹⁰, uma vez que estando o trabalho docente contido na totalidade do trabalho enquanto processo humano historicamente determinado, ele estará submetido às lógicas e contradições do trabalho no capitalismo. Assim,

[...] o trabalho docente, sob a égide do capitalismo, não escapa à lógica da acumulação do capital, direta ou indiretamente, pela venda da força de trabalho do professor para instituições privadas, pela qualificação científico-tecnológica de trabalhadores para atender às demandas do trabalho capitalista, pelo disciplinamento com vistas à subordinação, pela produção da ciência e tecnologia. Assim, seu trabalho está atravessado pelas mesmas contradições que caracterizam o capitalismo. (KUENZER & CALDAS, 2009, p. 23).

Frente às novas exigências para a educação advinda da reestruturação do capitalismo, o trabalho docente está cada vez mais relacionado à produção e reprodução do capital, no instante em que a educação formal passa a ser condição para a entrada dos trabalhadores no mercado de trabalho, já que as transformações que ocorrem na produção requerem um novo tipo de trabalhador cuja formação passa pela escola. Além disso, ideologicamente, a escola contribui para a reprodução das relações sociais capitalistas.

É importante destacar que a escola, mesmo sendo um espaço de reprodução de relações sociais capitalistas, constitui-se, também, em um espaço de luta contra-hegemônica. Como esclarecem Kuenzer & Caldas (2009, p. 20), “a escola, conseqüentemente, passa a ser interpretada não como o espaço totalmente controlado pelo capital, nem tampouco com o terreno de plena realização, mas como lugar contraditório da reprodução e contestação”. Nesse sentido, é imprescindível que a práxis educativa colabore para a superação de “[...] uma

¹⁰ Compreende-se por trabalhador docente não apenas aquele profissional que atua em sala de aula, mas também os membros da equipe técnico-pedagógica das escolas.

formação social em que o processo de produção domina os homens, e ainda não o homem o processo de produção” (MARX 1988, p. 77)

No entanto, com a reestruturação do trabalho docente e a sobrecarga de trabalho decorrente desta, oriundas de uma nova organização escolar, fica mais difícil a ampliação do papel sociopolítico da escola com vistas à formação social do educando. O que se observa é o aumento de atividades e responsabilidades para as escolas diante de uma reestruturação da gestão e organização escolar, o que leva os docentes, muitas vezes, a atuarem de modo quase autômato, sem tempo para reflexão acerca do seu trabalho.

3.2 O TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA

As estratégias de mudanças da gestão escolar implementadas pelas reformas educativas repercutem diretamente sobre a organização do trabalho docente, suscitando novas funções, novas habilidades e, via de regra, maior intensificação no desempenho das diversas atividades. Desse modo, a lógica produtivista chega ao ambiente escolar e demanda mudanças na sua organização no sentido de adequar o ensino e a aprendizagem às exigências do mercado globalizado, reforçando a concepção de escola enquanto espaço de reprodução da força de trabalho e do consumo pela via da formação.

Para os docentes apresentam-se novas demandas que estão além de sua formação profissional e pessoal, sem que lhes fossem concedidos tempo e espaço para adaptação à nova realidade, como esclarecem Martins e Silva:

Os educadores têm sido, permanentemente, instados a se adaptarem rapidamente às mudanças impostas pela reorganização do mundo do trabalho, da cultura e da política, numa velocidade que, invariavelmente, lhes possibilita pouco espaço de tempo para refletir sobre as mudanças propostas e (re) construir seu percurso profissional. (MARTINS; SILVA, 2010, p. 422)

Nesses termos, mesmo que as unidades escolares tenham adquirido maior autonomia e flexibilidade, o novo modelo de gestão trouxe consigo uma demanda crescente de atividades e responsabilidades para todos aqueles que compõem o quadro de profissionais das escolas (OLIVEIRA, 2007). Surge, então, uma série de novas exigências aos docentes (considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos), as quais estão, muitas vezes, além das habilidades previstas nas propostas curriculares com base nas quais se deu sua formação.

As atividades consideradas “clássicas” do trabalho docente – organizar das turmas, ministrar aulas, despertar criatividade e interesse pelos estudos, orientar alunos – tem sido “atropeladas” pelas exigências da reorganização escolar (DUARTE, 2011). O excesso de atividades para estes profissionais implicam, cada vez mais, em atividades para além da sala de aula, com atuação, por exemplo, na gestão, na organização e no planejamento da escola e na relação com a comunidade escolar.

O aumento de exigências ao docente implica, necessariamente, maior demanda de tempo para a concretização das atividades, aumento da jornada de trabalho tanto na escola quanto em sua residência, sem que haja ampliação da remuneração. Concordamos, pois, com Duarte (2011) ao afirmar que “[...] nesse sentido, o trabalho docente é uma profissão de tempo integral que ocupa não só o espaço público, como o privado” Além disso, o aumento da demanda de atividades intra e extra-escolares não vem sendo acompanhado, na mesma proporção, por condições objetivas para a realização plena de sua função. Como adverte Oliveira,

Essas mudanças, por sua vez, repercutem diretamente sobre a organização do trabalho escolar, pois exigem mais tempo de trabalho do professor, tempo este que, se não aumentado na sua jornada objetivamente, acaba se traduzindo numa intensificação do trabalho, que o obriga a responder a um número maior de atividades em menor tempo (OLIVEIRA, 2005, p. 132)

Conforme a literatura da área, tem-se observado, na maioria das escolas públicas em todo país, uma sobrecarga de trabalho e a ausência de recursos materiais e financeiros e espaços adequados, entre outros fatores que interferem diretamente no trabalho docente. Dito de outra forma, os trabalhadores docentes tem exercido suas funções em condições inadequadas de trabalho. Entende-se que as condições de trabalho subdividem-se em condições materiais – equipamentos, itens de consumo, material didático – e a carreira docente – salários, jornada de trabalho, contratos, tempo remunerado para o trabalho coletivo, formação continuada (DUARTE, 2011).

Isso posto, evidencia-se que o modelo de regulação da atual política educacional, cujos fundamentos estão na flexibilidade e produtividade, não prima por condições satisfatórias para o exercício das atividades docentes, mas pelo “resultado final” desse trabalho, pelos índices de rendimento tidos como satisfatórios ao final do ano letivo e nas avaliações institucionais externas.

Em decorrência dessa lógica, a remuneração dos professores passa a ser baseada na sua produtividade e mérito, suscitando a cultura da bonificação paga por desempenho, o que ocasiona a individualização das relações e a concorrência entre os pares, posto que o recurso destinado à remuneração docente não é suficiente para o atendimento satisfatório a todos. Portanto, apenas aqueles que alcançarem os índices determinados serão merecedores dos abonos.

Logo, observamos que esse modelo de regulação docente, fundamentado e imbricado na mesma lógica do processo produtivo, ao incorporar a bandeira da autonomia dos docentes, acaba distorcendo o real sentido desta. A autonomia docente precisa ser discutida no sentido de que, frente ao crescimento das atividades pedagógicas e administrativas, o docente acaba mais distante do controle de seu trabalho, e isso, por sua vez, interfere na sua própria reflexão sobre a ação, tornando-o, algumas vezes, mero executor de atividades, portanto, um docente não reflexivo e burocratizado. A ressignificação conceitual da autonomia à luz do modelo gerencial de gestão escolar pode implicar em maior demanda de atividades aos docentes, com um controle, por parte das instâncias hierárquicas superiores, menor sobre o processo e maior sobre os resultados. Em muitos casos, o controle dessas instâncias se estabelece via bônus e gratificações. Concordamos, pois, com Oliveira quando afirma que “os trabalhadores docentes estão pagando com a intensificação do trabalho o preço da sua autonomia.” (OLIVEIRA, 2007, p. 372).

Não podemos deixar de afirmar que o trabalho dos docentes na gestão e na organização escolar tem seus aspectos positivos, pois lhe proporciona a ação e reflexão acerca da organização escolar, além uma maior compreensão acerca da estrutura e funcionamento da escola em sua totalidade e não apenas de sua sala de aula, enriquecendo seu desenvolvimento profissional e pessoal. Contudo, a atuação do docente também na gestão escolar gera uma sobrecarga de trabalho que tem efeito imediato sobre a realização e satisfação profissional, na medida em que os docentes não conseguem cumprir com todas as suas atividades intra e extra-escolares, levando-os à exaustão física e mental, comprometendo sua saúde. Como afirmam Gorostiaga; Fraga (2011, p. 84), “paradoxalmente, a ampliação da participação dos professores na gestão escolar contribuiu, por vezes, para a deterioração das condições de trabalho, ao agregar responsabilidades sem o acompanhamento de apoios e retribuições salariais em conformidade”.

De acordo com Oliveira (2004), muitas vezes a escola é o único espaço público em uma determinada comunidade e tem a finalidade, também, de suprir algumas demandas sociais, como, por exemplo, campanhas de vacinação e de orientação à gravidez precoce.

Nesse sentido, a autora ainda adverte que diante das várias funções que a escola pública assume, o professor acaba desempenhando funções que não são de sua competência, ocasionando uma descaracterização da função docente. Ao tentar atuar como psicólogo, enfermeiro, conselheiro, assistente social, por exemplo, o docente acaba por colaborar com o desvirtuamento da função precípua da escola (e do próprio trabalho docente) que é a formação do educando por meio do processo de ensino-aprendizagem.

Nesse contexto de novas demandas para a instituição escolar e para docentes, observamos que está em jogo um projeto de educação que busca conformar o ensino ao padrão de acumulação flexível do capital, por meio da descentralização e da flexibilização do trabalho docente do currículo. Sobre este tema, Barreto e Leher (2003, p. 40) afirmam que,

Descentralizando a escola e flexibilizando o trabalho docente, os currículos poderiam ser facilmente reformados e, também, flexibilizados. E, assim, os valores que sustentam o novo espírito do capitalismo poderiam ser veiculados de forma mais sistemática, preparando os jovens para a “globalização”.

Na perspectiva dos organismos internacionais, a escola é pensada como instrumento de manutenção das relações sociais de produção tendo como objetivo aumentar a produtividade do capital, preparar os alunos para o mundo do trabalho e do consumo.

Nesse caso, o trabalhador docente é visto como mais um instrumento dessa engrenagem de reprodução, e seu custo precisa ser reduzido. Por isso, observamos nas orientações neoliberais para a categoria docente aspectos referentes à sua formação, ao sugerirem uma formação inicial aligeirada associada à formação em serviço, além da ênfase dada à formação à distância, o que enxugaria os custos desta formação.

A categoria docente pode ser considerada uma classe cuja história é marcada pela luta contra as reformas neoliberais e, portanto, que não coaduna com uma concepção de educação enquanto reprodutora das relações sociais vigentes. Sendo assim, gerou-se uma imagem negativa da categoria por parte dos organismos internacionais, cuja tática de enfrentamento foi enfraquecer material e simbolicamente os professores, por meio de redução nos proventos e maior controle da disciplina do trabalho (BARRETO E LEHER, 2003). Diante da desvalorização salarial, os professores se vêem obrigados a trabalhar em dois ou mais turnos e, conseqüentemente, dobrando ou triplicando o número de alunos e turmas.

Podemos destacar, também, o enfraquecimento do apoio dado aos docentes pelas comunidades, a desvalorização do status da profissão docente, visto que o professor já não goza mais do prestígio de anos anteriores, como argumenta Zaragoza: “Já não existe o amparo

do consenso social. Qualquer atitude do professor pode ser contestada, e haverá grupos e forças sociais dispostos a apoiar a contestação do professor”. (ZARAGOZA, 1999, p. 31).

Também merecem destaque, no que se refere à precarização do trabalho docente, as diferentes maneiras de contratação, as quais se dão não apenas por meio de concurso público, para provimento do cargo de maneira efetiva, mas, também, por processos simplificados de seleção para contratação por tempo determinado, além da contratação de estagiários para exercício da função docente. Aqueles que ingressam de maneira temporária atuam sem garantia de emprego e, em geral, como “tapa buracos”, cobrindo licenças médicas e demais afastamentos. Há, portanto, grande rotatividade desses sujeitos na escola, o que dificulta a realização de um trabalho com continuidade e com mais qualidade.

Com maior rotatividade dos profissionais nas escolas, o acúmulo de funções, a falta de tempo para tomar um café com os colegas de trabalho, os docentes, de maneira geral, se vêem compelidos a atuarem individualmente. “Com isso os educadores acabam se sentindo isolados, sem o aporte adequado das políticas educacionais e demais políticas sociais no enfrentamento dos problemas trazidos pelas relações sociais” (KUENZER & CALDAS, 2009, p. 34). A falta de apoio e o isolamento no trabalho em função da sobrecarga de trabalho podem gerar um sentimento de culpabilização por parte do docente, além do sofrimento, especialmente quando os resultados alcançados do trabalho não são satisfatórios.

Os sentimentos de culpa e frustração são explorados pelo discurso oficial, bem como pela mídia e por grande parte da sociedade civil, ao enfatizar que é o docente o responsável pelo sucesso ou fracasso da escola pública. Tal afirmação, leva, via de regra, à auto-responsabilização do docente pelo seu trabalho e pela sua formação continuada, na tentativa de alcançar melhores resultados. Os docentes são persuadidos a responsabilizarem-se pela qualidade da educação, de tal forma que passam a acreditar que comprometem o desenvolvimento da nação caso não repensem sua práxis docente (GARCIA; ANADON, 2006).

Observamos que o redimensionamento da instituição escolar que passa a ser compreendida enquanto locus de formação para o trabalho, associada às mudanças nos perfis das famílias, delegando às escolas a responsabilidade maior pela educação das crianças, acarreta maiores demandas de trabalho para os educadores. Isto compromete a qualidade do trabalho realizado, sua saúde e realização na docência, podendo implicar, inclusive, na desistência da profissão, como afirma Duarte:

O fato de o docente se deparar com questões as quais ele não está preparado para enfrentar gera tensões e dilemas, pois vão exigir, do professor, improvisações, respostas rápidas e competências variadas que, muitas vezes, ele não detém [...] gerando neles dúvidas e indecisões, quando não a apatia ou o desespero, levando-os ao adoecimento e às vezes à desistência (DUARTE, 2011, p. 167)

Ao analisar estudos sobre trabalho docente, Bazzo (2006) aponta que há um movimento crescente de abandono do magistério pelos professores em função das sofríveis condições de trabalho, da baixa remuneração, do desprestígio e do desencanto. Conforme a autora, esses fatores são os motivos mais alegados para o pedido de exoneração da carreira docente, sobretudo por aqueles profissionais com pós-graduação que buscam encontrar outra ocupação na qual possam ser remunerados mais condignamente.

Diante do exposto, é possível inferir que, ao preconizar maior democratização da gestão e a busca por uma educação de qualidade, as demandas oriundas das mudanças na gestão e na organização escolar, implementadas ao curso dos últimos anos, tem resultado em intensificação do trabalho docente e induzido os docentes a se auto-responsabilizarem pelo resultado da aprendizagem dos alunos, como se não houvesse outros fatores políticos, econômicos e sociais a serem considerados no processo de aprendizagem e na organização escolar.

As mudanças requeridas pelas modificações no mundo do trabalho não se restringem ao trabalhador docente que atua na sala de aula, mas a todos os profissionais da educação. As novas demandas para a escola repercutem sobremaneira no trabalho do gestor escolar, uma vez que o modelo de gestão que está posto pelo discurso oficial às escolas implica em dar centralidade à administração escolar e ao gestor enquanto seu principal representante.

3.3 O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR DE EDUCAÇÃO BÁSICA: ENTRE O TÉCNICO E O POLÍTICO

A discussão sobre o trabalho do gestor escolar tem seus fundamentos na administração científica do trabalho. Seus princípios foram transportados para a administração escolar, na ausência de um corpo teórico próprio para a educação, o que ocasionou uma visão meramente técnica da administração da educação, ficando à parte fatores políticos e sociais, intrínsecos à práxis educativa.

Freitas (2000) relaciona a administração de Taylor e Fayol¹¹ com o modelo de administração escolar adotado durante muitos anos no Brasil. O papel do diretor escolar era, nesse contexto, o de mero preposto do governo. A autora afirma que cabia às escolas executar os planejamentos pedagógicos enviados pelas instâncias superiores, mesmo que estes fossem exógenos à realidade escolar e aos diretores cabia a fiscalização de sua execução. Sobre este modelo de administração escolar, Paro (2001, p. 127) se posiciona da seguinte maneira:

Assim, mecanismos de administração capitalista, como a gerência e a divisão pormenorizada do trabalho, gerados no seio da empresa capitalista e aí adotados, como vimos, para resolver problemas que são, antes de mais nada, de natureza econômica e social, são tomados como transplantáveis para a situação escolar, sob justificativas meramente técnicas, sendo tratado de maneira autônoma, desvinculados dos condicionantes sociais e econômicos que os determinam.

Nesse sentido, até a década de 1980 o trabalho do gestor escolar pôde ser considerado como o de um burocrata, nomeado pelo poder executivo, atuando conforme as prescrições do poder público estatal na instituição escolar. O diretor escolar, isento do respaldo da comunidade, agia como detentor do poder na escola, delegando responsabilidades e dando ordens aos demais funcionários da escola por meio de práticas autoritárias e clientelistas para validar as decisões daqueles que o colocaram no cargo.

Nessa mesma direção, Clark; Nascimento; Silva (2010, p. 166) afirmam que

[...] no sistema público de ensino, o Diretor de Escola atuava como mediador das relações entre as instâncias superiores da administração do ensino e seus “subordinados”, assumindo a tarefa de implementar as diretrizes políticas geralmente decididas nos órgãos externos e superiores à unidade escolar.

É importante destacar o período histórico e a conjuntura de ditadura militar vivenciada no país, de 1964 a 1984, cujo regime pôs em prática vários Atos Institucionais, suprimindo direitos constitucionais e humanos. Clark; Nascimento; Silva (2010, p. 170) observam que, nesse contexto, há uma “[...] investida ideológica do ‘regime’, ao cooptar o diretor de escola para exercer função análoga à do gerente da empresa, ou seja, atuar como

¹¹ O primeiro, precursor da administração científica, enfatizou o controle e a racionalização do trabalho através do estudo do tempo e dos movimentos dos operários. Uma contribuição valiosa para o setor industrial que estava em ascensão com a consolidação da Revolução Industrial vivida no início do século XX. A teoria de Fayol parte de uma abordagem ampliada da empresa, com ênfase na sua estrutura organizacional. Ambos – Taylor e Fayol – possuem o mesmo objetivo: maior produtividade do trabalho e maior exploração do trabalhador através da disciplina e controle.

agente controlador e fiscalizador das atividades desenvolvidas na instituição escolar, com o intuito de assegurar a manutenção da ordem vigente”.

A partir da década de 1980, com o processo de redemocratização do país, acentuaram-se os debates acerca da participação popular na organização política do Brasil, bem como do direito à educação para todos. Crescem as manifestações dos educadores em defesa da democratização da gestão e, conseqüentemente, de maior espaço para a participação da comunidade escolar em sua gestão. Podemos afirmar que com a abertura política no país, o trabalho do gestor, que antes era predominantemente técnico, passou a incorporar critérios políticos. Com esta mudança no cenário escolar, “[...] à medida que cresce o grau de autonomia da escola, o papel do diretor como mediador desloca-se das instâncias superiores para o contexto interno da unidade escolar, aparecendo o diretor como líder e principal articulador dos trabalhos de professores e funcionários” (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2010, p. 167).

Nesses termos, o redimensionamento do papel da escola passou a exigir dos gestores uma mudança de concepção em torno de sua prática, passando de cumpridores de ordens vindas das instâncias hierárquicas superiores à coordenadores da dimensão coletiva do trabalho pedagógico junto a toda comunidade escolar.

O papel do gestor escolar passa a ter maior relevância, no sentido de que sua atuação se tornará imprescindível para mobilizar a comunidade escolar em torno de seus objetivos. Estudos desenvolvidos por Lück (et al, 2009) apontam que gestores que procuram resolver conflitos, promover consenso e envolver participantes nos processos decisórios conseguem melhores resultados.

Convém destacar, no entanto, que embora o discurso em torno da gestão escolar preconize a gestão democrática e participativa, nem sempre a atuação do gestor se consolida como prática democrática, já que é possível que, mesmo com um contexto democrático propício a mudanças, mantenham-se práticas autoritárias e conservadoras por parte dos gestores. Hora (2009, p. 18) argumenta que tais posturas só contribuem para que

[...] muitos diretores de escolas públicas venham a se tornar déspotas com seus dirigidos e subservientes aos dirigentes dos órgãos centrais, esquecendo que sua principal função, e a mais importante, é realizar, por intermédio da administração, uma liderança política, cultural e pedagógica, a fim de garantir o atendimento das necessidades educacionais de sua clientela, cuidando da elevação do nível cultural das massas.

Na década de 1990, sob influência das orientações neoliberais, há uma reconfiguração na identidade do gestor frente à “[...] sobrevalorização da política na gestão escolar” (OLIVEIRA, 2002, p. 138). No instante em que a escola assume novas demandas, oriundas das transformações ocorridas na gestão e organização do trabalho pedagógico, o trabalho dos profissionais da educação, especificamente dos gestores, passa a congregiar novas responsabilidades.

Conforme essa mesma autora, as reformas implementadas nesse período buscaram resgatar o perfil técnico do diretor escolar, compreendendo-o como um gerente, tal qual a orienta a concepção administrativa de Qualidade Total. Por meio de cursos de capacitação e formação continuada, os princípios do gerencialismo se instauraram na gestão escolar e o gestor passou a atuar enquanto um gerente escolar, focalizado nos resultados.

Convém destacar que essa compreensão de gestor escolar enquanto gerente, no molde das empresas privadas, está fundamentada em um contexto histórico de reordenamento do capitalismo mundial e nacional, não se tratando, portanto, de “[...] uma decisão meramente política, tomada por dirigentes insensatos. Ao contrário, é resultado de um processo histórico de caráter estrutural que visa responder às necessidades do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo” (MINTO, 2010, p. 199).

Contribui para reforçar este perfil de gestor as mudanças no campo legal/institucional, vivenciadas a partir da LDB 9394/96 que agregam novas responsabilidades para a gestão escolar e, com isso, aumentam a pressão sobre o gestor, posto que, com a disseminação da descentralização, tem-se uma sobrecarga de funções administrativas às escolas, “[...] o que tem implicado o envolvimento quase absoluto do diretor nessa tarefas, provocando uma intensificação brutal do seu trabalho” (OLIVEIRA, 2002, p. 140).

A descentralização da gestão educacional também referenda esta imagem de gestor/gerente educacional, uma vez que chegam à escola planos e projetos, cujo gerenciamento se dá por meio da busca pela eficiência nos resultados, tais como o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Programa Dinheiro Direto na Escola. A respeito da emergência de novos paradigmas para a administração da educação, Rosar (2002) aponta como se deu essa “mudança” no âmbito do Ministério da Educação:

Os conceitos de qualidade total, de descentralização, de autonomia e de avaliação, articulados com a perspectiva do Toyotismo, apresentaram-se no discurso oficial do MEC e foram amplamente reproduzidos nos diversos espaços de atuação dos educadores submetidos a um processo de “qualificação” programada conforme os “paradigmas oficiais” (ROSAR, 2002, p. 158)

Em função de um novo perfil de gestor e do aumento de demandas para a gestão escolar, que passa a congregar maiores responsabilidades frente à comunidade e aos órgãos centrais, há um investimento na qualificação desses profissionais. Predominam, na década de 1990, cursos e capacitações de treinamento gerencial, que, subvertendo o real sentido da gestão democrática, se apropriam deste termo para disseminar a postura gerencialista. Nesses termos, “[...] o diretor da organização escolar passa a ser ‘treinado mecanicamente’ para exercer sua função com competência, transformando-se em ‘gestor democrático’” (LIMA, 2007, p. 26).

A formação de gestores tem sido um tema de grande relevância no cenário educacional brasileiro, dadas as mudanças no perfil do gestor e das novas demandas para a educação. A LDB 9394/96 em seu Artigo 64º prevê:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Para o cargo de diretor escolar, a atual LDB não traz a exigência de uma habilitação específica como determinava a Lei 5692/71, mas determina uma formação diferenciada para os cargos de gestão na escola, impossibilitando os demais educadores que não possuem graduação em pedagogia ou pós-graduação na área específica a candidatarem-se a uma possível função gestora na escola (PARO, 2001).

Uma vez que a formação inicial para a função de gestor escolar, conforme prevê a LDB, não se constitui uma prática, é crescente o número de cursos de capacitação em serviço e especializações voltadas para a área de gestão escolar, através de universidades públicas e privadas. Como observa a autora, “[...] no contexto das instituições de ensino superior, portanto, o que se observa é uma oferta insuficiente de oportunidades para a formação inicial de gestores escolares” (LUCK, 2000, p. 29).

Nesse sentido, Lima (2007) afirma que para o gestor se configurar em uma liderança reflexiva e crítica é necessário, além do compromisso político-pedagógico, embasamento teórico, já que é essencial a atualização e a formação pedagógica, sempre em consonância com a prática produzida, visando à análise crítica dos procedimentos adotados. Complementando esse mesmo raciocínio, concordamos com Vasconcellos ao destacar que “a direção deve se capacitar, buscar crescer, se fortalecer também no conhecimento, para

enfrentar os conflitos do cotidiano de maneira mais qualificada e produtiva” (VASCONCELLOS, 2007, p. 61).

Freitas (2009) cita alguns cursos e formações desenvolvidos pelo Estado para os gestores da rede pública por meio de parcerias com instituições de ensino superior. Cita o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, que se constitui em um curso de especialização na modalidade a distância, em cooperação com universidades federais brasileiras. Menciona a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, criada pelo MEC e que consiste em cursos de extensão para professores e gestores. Destaca, também, o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, destinado a capacitação de equipes gestoras das escolas públicas estaduais em serviço, combinando atividades presenciais e a distância. Concordamos com a autora, ao criticar o fato de a maioria destes cursos se destinarem apenas aos gestores, ignorando que o trabalho do gestor escolar realiza-se junto a uma equipe.

Tais cursos e capacitações objetivam tornar o gestor apto a lidar com as situações do cotidiano, uma vez que sua formação inicial não abrange, necessariamente, essa área específica de atuação, razão pela qual muitos dirigentes escolares se vêem obrigados a aprender, na prática, a desenvolver seu trabalho, criando ambientes participativos. Freitas (2009, p. 72) afirma que a função do gestor e seus serviços “[...] estão postos também para além dos muros da escola e sua atualização precisa ser constantemente propiciada pelos canais competentes e não pode ser pontual, mas contínua e de qualidade”. Luck (2000, p. 30), contudo, faz uma crítica a determinados cursos de capacitação profissional que organizados pelos órgãos centrais do governo. Conforme a autora

Verifica-se que os programas de capacitação profissional são, via de regra, organizados por órgãos centrais, cuja tendência, dada a sua concepção macrosistêmica e seu distanciamento do dia-a-dia das escolas, é a de considerar a problemática educacional em seu caráter genérico e amplo, do que resulta um conteúdo abstrato e desligado da realidade.

Neste caso, tais cursos não contribuem para fortalecer a prática gestora e não auxiliam o gestor a lidar com as situações do cotidiano escolar, da legislação específica, o relacionamento com a comunidade escolar e até mesmo com as próprias secretarias de educação. Ademais, ressaltamos que mesmo estes cursos considerados abstratos e distantes do cotidiano ainda são restritos a um pequeno grupo de gestores, se considerarmos o total de escolas públicas e de gestores atendidos por estes programas.

Torres e Garske (2000) afirmam que as práticas inovadoras de gestão escolar, muitas vezes disseminadas nos cursos de atualização, não contribuem efetivamente para melhorar a qualidade do trabalho na escola. As autoras ainda afirmam que a via democrática parece trazer mais problemas que soluções, ao analisarem as falas dos diretores, particularmente quando estes afirmam que precisam ter “jogo de cintura”, saber “se virar sozinhos” ou lançar mão do famoso “jeitinho brasileiro” para superação dos problemas enfrentados, seja nas escolas ou frente à grande dependência perante as Secretarias.

Diante disso, percebemos que a autonomia, categoria diretamente imbricada na gestão democrática, não se configura como uma prática efetiva nas escolas analisadas pelas autoras. Acreditamos que esta realidade apresentada não está distante das demais escolas públicas brasileiras e que a grande dependência perante as secretarias, ou mesmo a sensação de estar fazendo algo fora das “regras” estabelecidas, bem como o uso do “jogo de cintura”, pode gerar, no gestor, um incômodo, uma sensação de não estar tomando as decisões certas.

Além disso, em uma conjuntura na qual cada vez mais as escolas vem assumindo novos papéis e funções, há uma intensificação do trabalho do gestor, como assegura pesquisa realizada por Oliveira (2002). Diante da sobrecarga de trabalho, alguns gestores se limitam à dimensão administrativa das situações do cotidiano escolar, a “apagar os incêndios” produzidos pela urgência das demandas, não considerando, em sua totalidade, a dimensão pedagógica.

É curioso observar que à medida em que as dimensões políticas do perfil do diretor passaram a ser valorizadas, em detrimento de um comportamento mais técnico e burocrático, ampliaram-se suas obrigações administrativas, o que na prática resultou em um cerceamento de muitas de suas atividades políticas (OLIVEIRA, 2002, p. 141)

Dessa forma, a autora pondera a situação do gestor escolar, o qual mais uma vez se vê diante da valorização da dimensão política de sua prática, mas tem seu trabalho centralizado nas atividades administrativas.

A intensificação das atividades sob responsabilidade da escola induz a ação do gestor voltada para a resolução imediata dos problemas, sem que haja o tempo necessário para sua reflexão. Destacamos o acúmulo de trabalho administrativo que advém tanto das demandas externas às escolas, quanto internas. Nesse sentido, conforme pesquisa realizada por Kuenzer e Caldas (2009, p. 39), há “[...] uma intensificação do trabalho burocrático, com o conseqüente afastamento do diretor das questões pedagógicas, o que repercute sobre o processo de gestão das escolas”.

Ao longo da história, a prevalência no trabalho do gestor ora de aspectos políticos, ora de técnicos, não favorece uma mudança no perfil do gestor para que este possa compreender a totalidade de seu trabalho. Consideramos, pois, que as três dimensões – técnica, política e pedagógica – são indissociáveis para que o trabalho do gestor escolar venha a contribuir para a construção de uma escola pública de qualidade socialmente referenciada.

Seguindo um parâmetro importado da esfera privada, as diretrizes governamentais para a administração da escola pública se pautam na flexibilização e autonomia da gestão, de maneira a incorporar a racionalidade econômica. Visando alcançar maior eficiência, eficácia e produtividade para as unidades escolares, o foco da gestão passa para as unidades escolares. “Nesse modelo focado na gestão local, a escola passa a constituir-se de fato como núcleo do sistema e o diretor passa a ser seu principal ‘representante’, quem personifica os novos modelos de gestão” (OLIVEIRA, 2009a, p. 202).

Ao se ver na condição de responsável último pela gestão da escola, o gestor acaba por agir em conformidade com a ideologia neoliberal que orienta os avanços do capitalismo na sua atual fase de desenvolvimento. Sobre isto, Ianni afirma: “O capitalismo se apresenta como um modo de produção e um processo civilizatório. Além de desenvolver e mundializar suas forças produtivas e as suas relações de produção, desenvolve e mundializa instituições, padrões e valores socioculturais, formas de agir, sentir, pensar e imaginar.” (IANNI, 2004, p. 187). Dessa forma, compreendemos como a ideologia neoliberal chega às escolas, persuadindo os gestores a se auto-responsabilizarem tanto pelo seu desempenho quanto pelo desempenho da instituição a qual estão responsáveis. Quando este não é satisfatório, ou seja, quando não consegue responder às demandas da comunidade escolar e dos órgãos oficiais, gera, nos gestores, sentimento de culpa e impotência, fazendo-os desconsiderar que o trabalho pedagógico depende de condições mínimas para sua realização, as quais muitas vezes não são oferecidas pelos órgãos oficiais.

Diante do exposto, observamos a situação contraditória do diretor escolar (PARO, 2010). É exigido deste o cumprimento de condutas administrativas “[...] nem sempre coerentes com objetivos autenticamente educativos”. Ao mesmo tempo, considera-se que o gestor é o responsável último pela administração da escola, pela realização de sua atividade fim que é a formação social dos educandos, sem que sejam oferecidas “[...] determinadas condições materiais de realização que não lhes são satisfatoriamente providas, quer pelo Estado, quer pela sociedade de modo geral” (PARO, 2010, p. 770).

Nesse sentido, ao se tornar o responsável último pela escola, o gestor escolar convive com uma sobrecarga de trabalho ao se vê diante, por exemplo, da diversidade de

projetos que chegam à escola, do gerenciamento de recursos e contas bancárias, da necessidade de diálogo constante com a comunidade escolar e instâncias hierárquicas superiores as quais a escola está vinculada, além da constante falta de recursos e materiais nas escolas. Assim, o gestor escolar pode perder o controle de seu trabalho e das decisões sobre ele, mesmo tendo que manter uma visão global do processo educativo e atuar enquanto o articulador de todo um processo de construção educacional.

4 O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NATAL-RN

[...] está ocorrendo uma sobrecarga administrativa na rotina escolar, sem uma correspondência nas condições materiais na escola, o que tem resultado em um envolvimento quase absoluto do diretor nessas tarefas, provocando uma intensificação brutal do seu trabalho, o que não só poderá trazer consequências danosas para a escola, mas principalmente para a saúde dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2002, p. 140).

A gestão escolar tem se fundamentado, historicamente, no modelo de administração empresarial. A partir da década de 1990, as políticas e a gestão educacionais brasileiras têm incorporado o ideário dominante das reformas que marcaram aquele período, as quais, por sua vez, são fruto da concepção neoliberal de sociedade.

No contexto em que se desenvolvem essas reformas, a gestão escolar configura-se como um processo de mercantilização¹², haja vista a incorporação, na educação, de conceitos oriundos da esfera do mercado, tais como produtividade, eficiência, eficácia e racionalidade dos recursos. Soma-se a isso, o fato de os problemas sociais e as políticas nesse campo, na maioria das vezes, terem sido minimizados pelos formuladores das políticas públicas educacionais e os condicionantes técnicos e econômicos supervalorizados em função da nova dinâmica de desenvolvimento capitalista. Essas mudanças na gestão escolar implicam em modificações profundas no trabalho do gestor escolar, sendo este considerado o principal responsável pela escola, e conseqüentemente, por sua organização, funcionamento e resultados.

O propósito deste capítulo é apresentar e analisar os dados obtidos por meio de entrevistas realizadas com gestores da rede municipal de ensino de Natal/RN. Buscamos compreender como se constitui o trabalho do gestor escolar nessa rede de ensino, frente às mudanças oriundas das reformas educacionais vivenciadas a partir da última década do século XX e seus desdobramentos nas gestões atuais.

As entrevistas foram realizadas no segundo semestre do ano de 2011, com gestores de oito escolas, o que representa 10,52% do total de setenta e seis escolas¹³ de ensino fundamental de Natal. Realizamos treze entrevistas, pois em três escolas analisadas não foi possível realizá-las com o diretor e o vice-diretor, tendo sido entrevistado apenas um

¹² Sobre mercantilização da educação, ver *KRAWCZYK, 2005*

¹³ Dados coletados na SME, no Setor de Normas e Organização Escolar - SNOE, em agosto de 2011.

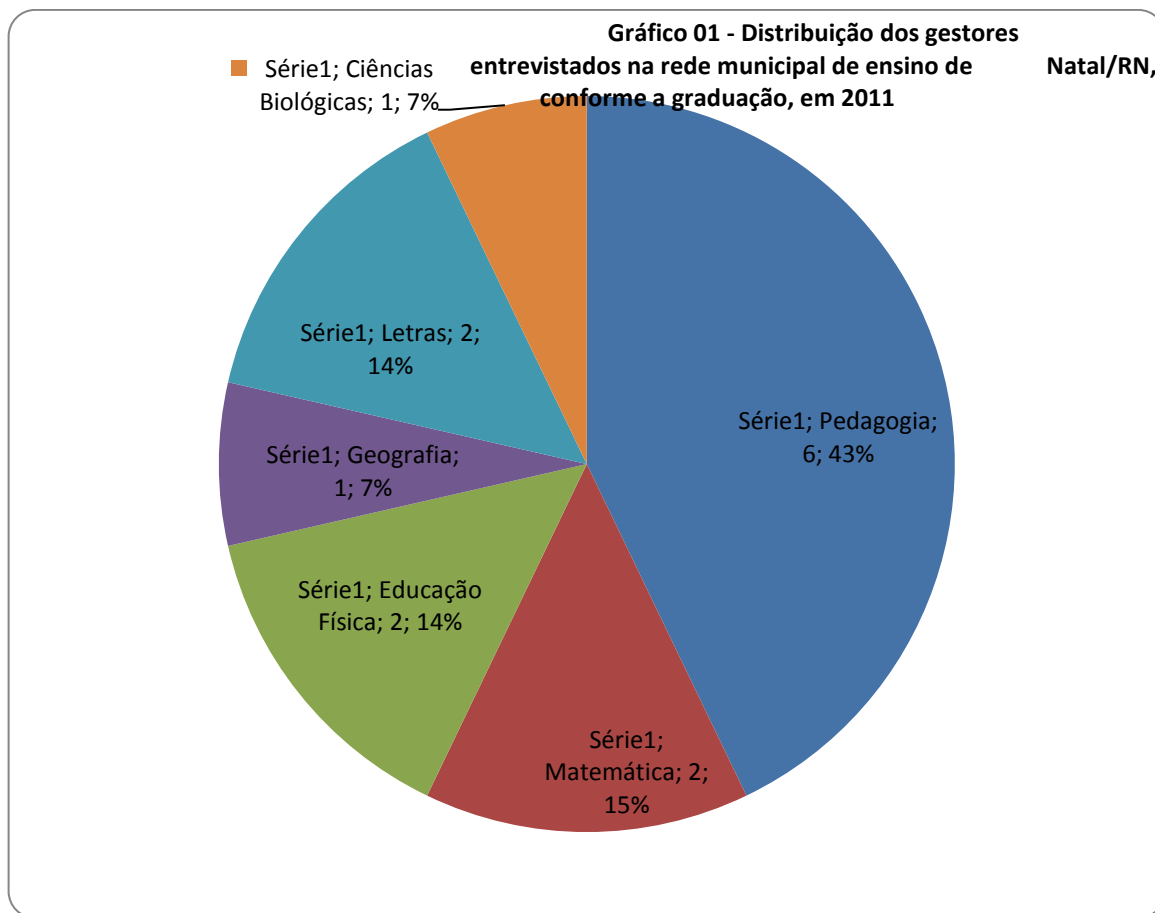
destes. As entrevistas seguiram um roteiro prévio e contempla questões sobre os seguintes aspectos: trabalho do gestor, seu papel, suas atribuições, as condições de trabalho; e responsabilização pelas avaliações externas.

4.1 O PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Em nossa pesquisa, dos treze gestores entrevistados, quatro são do sexo masculino e nove do sexo feminino, na faixa etária de 31 a 56 anos, sendo a média de idade entre eles de 42,08 anos. O tempo de trabalho dos entrevistados na rede municipal varia de 06 a 31 anos, sendo 13 anos a média de tempo de serviço na rede. Quanto ao estado civil dos sujeitos entrevistados, quase a metade (46%) é divorciada, seguido dos casados (31%) e dos solteiros (23%).

Em relação à escolarização dos entrevistados, todos possuem graduação, dos quais doze possuem pós-graduação lato senso (especialização). Ou seja, apenas um dos entrevistados é apenas graduado. Dos doze especialistas, apenas dois tem especialização na área de gestão escolar, enquanto que as demais especializações estão mais relacionadas ao curso de graduação de cada entrevistado.

Quanto à formação inicial dos gestores, 05 possuem graduação em pedagogia, 02 em matemática, 02 em educação física, 01 em letras, 01 em geografia e 01 em ciências biológicas; e uma das entrevistadas possui duas graduações – letras e pedagogia. O maior número de pedagogos na gestão escolar pode estar relacionado ao nível de atendimento educacional do município de Natal. Sendo o atendimento ao ensino fundamental e à educação infantil de competência da Secretaria Municipal de Educação (SME), há abertura de maior número de vagas em concurso público para pedagogo (para o cargo de professor) do que para as demais licenciaturas.



Fonte: Entrevistas, 2011

Todos os entrevistados haviam sido eleitos para as funções de diretor e vice-diretor no pleito mais recente, realizado em dezembro de 2010, e assumido em janeiro de 2011. Do total de entrevistados, nove estavam assumindo a direção pela primeira vez, enquanto quatro haviam sido reeleitos para o cargo. Todos os entrevistados já atuavam na escola para qual foram eleitos, haja vista que um dos requisitos para se candidatarem ao cargo é estar em exercício na unidade de ensino há, pelo menos, um ano.

De acordo com a legislação municipal específica para normatizar a gestão escolar, Lei Municipal 087/2008, ao se candidatar aos cargos de diretor ou vice-diretor, o docente deverá se comprometer a atuar na escola em todos os seus turnos de funcionamento, tendo a responsabilidade de permanecer diariamente em dois turnos (NATAL, 2008). No entanto, para aqueles docentes que tem apenas um vínculo, a SME não disponibiliza o pagamento das 20 horas necessárias para cumprir com o segundo turno de trabalho. Ou seja, para aqueles docentes que possuem um vínculo na rede municipal e que trabalham, oficialmente, dois ou três turnos, o salário pago é o mesmo, acrescido apenas da gratificação do cargo.

Há uma gratificação paga aos diretores e vice-diretores pelo exercício da função nas escolas da rede municipal, que é variável e depende do porte da escola, do número de

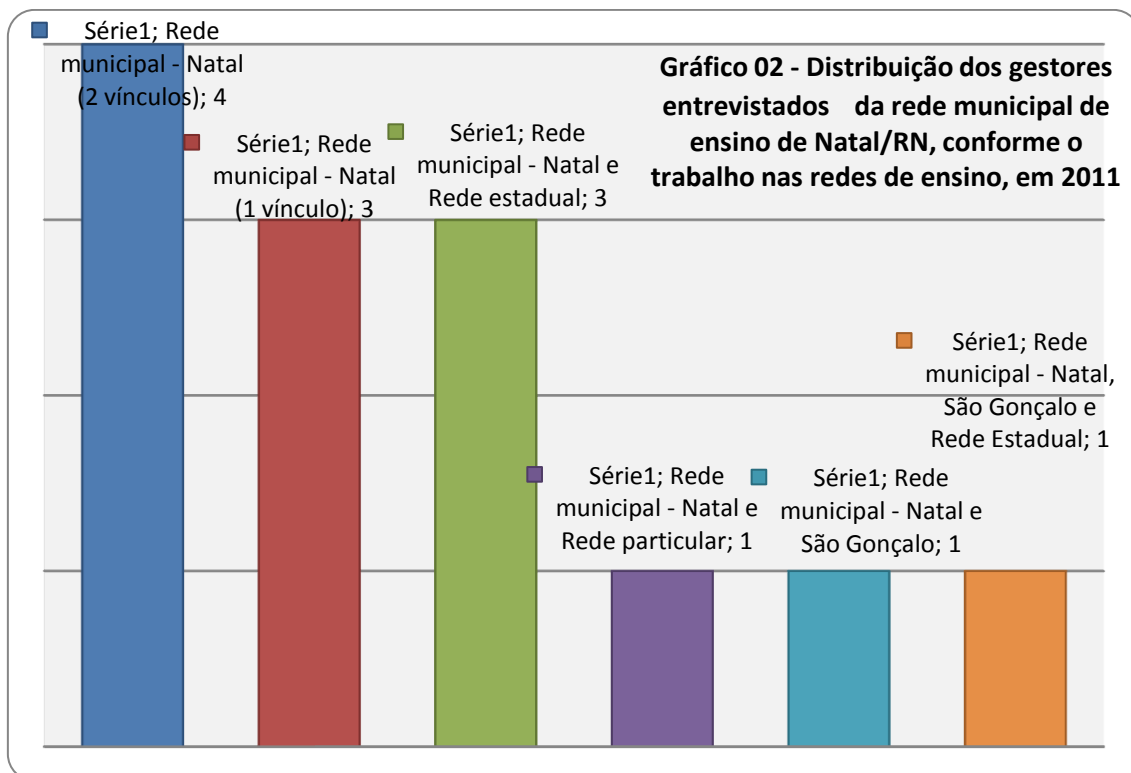
turmas e alunos da instituição. É importante destacar que estes valores, descritos na tabela abaixo, permanecem inalterados desde janeiro de 2006.

Tabela 01 - Classificação e tipologia das escolas municipais para fins de gratificação de diretores e vice-diretores

Grupo de Escola	Parâmetro de Classificação			Valor da Gratificação	
	Nº de Salas	Nº de Turmas	Nº de Alunos	Diretor	Vice-diretor
A	Acima de 12	Acima de 36	Acima de 1152	1176,00	1008,00
B	De 7 a 12	De 19 a 36	De 577 a 1152	980,00	840,00
C	Até 6	Até 18	Até 576	700,00	600,00

Fonte: Lei Municipal 087/2008

Sobre a jornada oficial de trabalho dos entrevistados, quatro possuem dois vínculos de vinte horas semanais com o município, constituindo assim, quarenta horas semanais de trabalho, oficialmente. Três gestores, do total de treze, possuem um vínculo de 20 horas com o município. Três possuem outro vínculo de trabalho com a Secretaria estadual de educação, mas, no entanto, cumprem sua jornada apenas na rede municipal, uma vez que estão cedidos temporariamente à SME, devido ao exercício da função de diretor ou vice-diretor. Uma gestora atua na rede municipal e na rede privada de ensino, trabalhando em uma faculdade particular. Outra gestora atua em duas redes municipais de ensino – em Natal e em São Gonçalo do Amarante, município localizado na região metropolitana de Natal. Uma das entrevistadas possui três vínculos de trabalho, sendo um com a SME, outro com a secretaria estadual de educação e o terceiro com a secretaria municipal de educação do município de São Gonçalo do Amarante. Todos os gestores entrevistados afirmaram atuar somente no campo educacional, não exercendo atividade remunerada em outra área.



Fonte: Entrevistas, 2011

4.2 A FORMAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE GESTOR ESCOLAR NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO – NATAL/RN

Na rede municipal de ensino, o provimento para o cargo de diretor e vice-diretor concretiza-se a partir da eleição pelo voto direto. Para candidatar-se ao cargo de diretor ou vice, é necessário ter formação em nível superior em curso de licenciatura, além de ter adquirido estabilidade na rede municipal de ensino e estar em exercício na instituição há, pelo menos, um ano (NATAL, 2008). Nesse sentido, não é exigido formação específica para gestor.

Os candidatos integrantes das chapas inscritas para o pleito devem participar de um curso de formação, cuja duração é de quarenta horas, e só depois de cumprido este curso inicial e alcançado a média mínima estabelecida pela Secretaria de Educação para os participantes, as chapas são homologadas para candidatura. Compõem o colégio eleitoral de cada unidade de ensino os membros da comunidade escolar integrantes dos seguintes segmentos: professores efetivos em exercício na Unidade de Ensino; alunos regularmente matriculados e freqüentes, a partir de 12 (doze) anos de idade; pai, mãe ou responsável pelo aluno matriculado e freqüente; funcionários efetivos, em exercício (NATAL, 2008).

Após o pleito eleitoral, a SME promove um curso de formação continuada em gestão financeira, pedagógica e administrativa para a equipe gestora¹⁴, com duração de oitenta horas (NATAL, 2008). Esses cursos têm duração de 80 horas e são oferecidos de forma presencial.

Ao questionarmos os gestores sobre a contribuição do último curso promovido pela SME para o processo de gestão da escola, todos se mostraram insatisfeitos com a capacitação, seja pela sua duração, considerada curta, ou pela falta de relevância dos temas abordados. Sobre isto, uma das gestoras afirma:

[...] esse ano nós tivemos um curso mais voltado pro marketing, pra administração de empresas, como produzir bem numa empresa, mostrando que a escola hoje funciona mais ou menos aos moldes de uma empresa. Era sobre o marketing de uma empresa, como fazer uma empresa funcionar, como motivar os funcionários. Foi promovido por profissionais da área do marketing, foi com o pessoal que trabalha com gestão empresarial; a maioria das pessoas assinava a lista de presença e saía, já que pra gente não era interessante. Seria interessante se a gente fosse uma empresa e precisasse vender um produto (GESTOR 04).

Esse depoimento revela a consonância entre os temas debatidos durante o curso para os gestores escolares e as diretrizes gerenciais presentes nas políticas educacionais implementadas nas últimas décadas. Podemos inferir a intenção por parte daqueles que elaboraram o curso – seja a própria Secretaria e até mesmo a instituição contratada para ministrar o curso – em introduzir mecanismos de mercado no campo educacional, induzindo a escola a atuar enquanto uma empresa capitalista, cuja finalidade é completamente adversa à da escola.

É importante destacar que, assim como esta gestora, não consideramos a educação uma mercadoria, muito menos a escola uma empresa, cujo objetivo final seja o de gerar lucros. Os objetivos da escola são antagônicos aos das empresas, haja vista que o objetivo da educação escolar é propiciar condições para que o sujeito se aproprie da cultura, com vistas à formação do ser humano histórico (PARO, 2010b). Neste sentido, ao preconizar diretrizes gerenciais para a rede municipal de educação por meio da formação dos gestores, a SME desconsidera a especificidade da educação escolar e tenta introduzir na rede de ensino a concepção gerencialista de educação.

¹⁴ Compreendem a equipe gestora da escola: o diretor, o vice-diretor, o inspetor escolar e o(s) coordenador(es). Estes últimos são indicados pela direção e Conselho escolar, enquanto que o inspetor é selecionado pela Secretaria Municipal de Educação.

Sobre a relevância do curso para a prática gestora, uma das gestoras comenta: “Na verdade não me acrescentou nada! Eu nem sequer tive uma participação efetiva, porque eu ia pra lá para ficar batendo papo. O curso não me acrescentou nada e se eu tivesse ali na frente eu faria melhor” (GESTOR 12).

Ambas as gestoras, que estavam iniciando seu primeiro mandato, evidenciam o descontentamento com o conteúdo desenvolvido no curso, o que gerou a falta de interesse para a participação efetiva neste e pode também ser um dos motivos que levou à evasão. Percebe-se que é necessário haver uma sintonia entre os temas abordados no curso de formação e as aspirações dos cursistas no tocante ao desenvolvimento do trabalho do gestor, principalmente para aqueles que estão iniciando uma gestão, haja vista que na maioria das vezes sua formação inicial não aborda a temática da gestão escolar e do trabalho do gestor.

Um dos gestores entrevistados que está em seu segundo mandato consecutivo informou que pôde apreender melhor as discussões do curso anterior de capacitação em gestão escolar, realizado em 2007¹⁵. Para ele, apesar do pouco tempo destinado a esta formação em ambos os momentos, as atividades e as discussões em 2007 foram mais relevantes para a prática gestora, e a metodologia adotada, na qual os gestores formaram grupos e apresentaram seminários, foi mais produtiva.

Sobre a curta duração do curso, uma das gestoras tem a seguinte opinião:

Eu acho que o curso de gestores, quando ele é passado pra gente, ele é uma pincelada relâmpago do que é uma gestão, só jogam uns slides e pronto! Então você vai aprendendo ligando pros colegas que já passaram por esta experiência, que estão atuando no momento, lendo os documentos, quanto dá tempo! (GESTOR 05)

Fica evidente a fragilidade no planejamento e execução do curso de formação para gestores escolares, tanto por parte da SME quanto da equipe da universidade privada que a ofereceu. A partir da fala dos entrevistados, podemos inferir que não houve um comprometimento efetivo em dar o mínimo de suporte técnico, pedagógico ou administrativo que pudesse subsidiar o trabalho dos gestores ao longo do seu mandato. Aliás, a falta de compromisso com o curso por parte da instituição promotora fica evidente na fala de um dos gestores, quando este afirma que não recebeu nenhum material impresso para acompanhar as palestras ou mesmo digital para consulta posterior. O entrevistado também informou que não

¹⁵ No ano de 2007, ganhou edital para a realização do curso de capacitação em gestão escolar uma equipe formada por professores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Em 2010 a proposta aprovada por meio de edital público foi a de uma universidade particular da cidade do Natal, possivelmente por ter em sua proposta um custo menor.

houve tempo para elaborar o plano solicitado pelos coordenadores do curso e que, por isso, ele não poderia elencar os principais temas abordados já que estava elaborando o plano solicitado durante a exposição dos palestrantes.

Outra queixa dos gestores em relação à capacitação para atuação enquanto gestor escolar é a falta de acompanhamento sistemático da SME. Passado o curso inicial, não há acompanhamento por parte deste órgão para auxiliar os gestores no desenvolvimento de suas atividades, sejam elas pedagógicas, administrativas ou financeiras. Constatou-se, no entanto, uma cobrança sistemática por parte deste órgão, o que fica evidenciado na fala a seguir:

Também não existe uma equipe que esteja aqui na escola lhe acompanhando, lhe ajudando. O que existe é uma cobrança. Na realidade eles querem uma resposta imediata. Às vezes eles lhe chamam pra uma palestra, mas é muito rápido. Mas também eu vejo que o tempo deles [SME] lá é pouco para fazer isso. (GESTOR 03)

Durante as entrevistas foi recorrente, na fala dos entrevistados, a insatisfação com a falta de apoio e acompanhamento dos profissionais da SME. Contudo, o próprio gestor 03, em sua fala, tenta justificar o injustificável, alegando a falta de tempo por parte da equipe da Secretaria. Acreditamos ser inaceitável a ausência de uma equipe deste órgão (SME) que possa dar apoio aos gestores no desenvolvimento de suas atividades, haja vista que gestores e equipes da SME deveriam atuar em regime de parceria tendo em vista o interesse comum e as atividades cooperadas.

Nesse sentido, ao iniciar a gestão e diante de inúmeras atribuições desconhecidas, o gestor escolar nem sempre pode contar com o apoio da SME. Uma das entrevistadas, aliás, afirma haver justamente o contrário: “O que eu vejo é uma ‘não-parceira’ por parte da Secretaria. Eles dizem: você não pode fazer isso, se não pode acontecer isso ou aquilo com você! É como se fosse te amedrontando” (GESTOR 05)

A partir das falas das pessoas entrevistadas, podemos observar que a SME, além de não proporcionar efetivamente uma formação mínima para o exercício da função de gestor, não promove o acompanhamento que subsidie a prática de gestão escolar. É no diálogo com os pares, na busca individual, nos erros e acertos que os gestores tem se apropriado da prática gestora.

Analisando a literatura, identificamos alguns autores que defendem uma formação inicial específica para gestor e outros que discordam desta posição. Para Libâneo (2008) a formação de docentes e gestores deveria ser distinta:

No Brasil, difundiu-se bastante a ideia de que a direção e a coordenação pedagógica são formas diferenciadas de uma única função, a docente. Defendemos uma posição diferente. Tanto o diretor de escola quanto o coordenador pedagógico desempenham, cada um, funções específicas, que requerem formação profissional também específica, distinta daquela provida aos professores. Nesse caso, o diretor não precisa exercer, nem ter exercido a docência, embora deva receber formação para lidar com questões de ensino. Em outras palavras, as funções de direção, de coordenação pedagógica e de docente não precisam coincidir necessariamente (LIBÂNEO, 2008, p. 224).

Compreendemos que o gestor escolar é um docente que, por determinado período, exerce a função de gestor escolar. Discordamos, portanto, da posição defendida por Libâneo (2008) de que o gestor não necessita ter exercido a docência. A função do gestor, de fato, necessita de uma formação específica, o que a nosso ver, deve ser parte da formação inicial do docente nas instituições de ensino superior.

Por sua vez, Paro (2011) defende que, uma vez que a gestão escolar seja democrática, todos os educadores são potenciais candidatos à gestores, o que não justifica, portanto, uma formação diferenciada para gestores e outra para professores. Sobre a formação específica, Paro (2011) advoga ainda que “[...] o pouco que é exigido em termos técnicos que escapa à formação docente é mais facilmente aprendido nas atividades cotidianas, no próprio exercício da função diretiva escolar” (PARO, 2011, p. 53)

Concordamos com Paro (2011) ao afirmar que qualquer membro do corpo docente da escola pode se candidatar ao cargo numa perspectiva democrática de gestão. Em contrapartida, no entanto, não acreditamos que o que lhe seja exigido em termos técnicos seja pouco nem que facilmente o professor se apropria das formas de conduzir suas ações gestoras no curso do mandato, especialmente se considerarmos as crescentes demandas que tem surgido para a gestão escolar. Neste sentido, advogamos ser necessária a incorporação de novos elementos de conteúdo curricular à formação docente, ampliando os domínios necessários à compreensão da gestão institucional, do princípio democrático e sua efetiva implementação no âmbito escolar.

Convém mencionar que uma terceira alternativa de formação dos gestores precisa ter sua discussão aprofundada, sobretudo no âmbito dos cursos superiores de formação de professores, como determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. De acordo com a LDB, a formação de profissionais da educação para a administração escolar será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação. Assim, o próprio artigo em questão exclui os professores das áreas das licenciaturas que não tenham pós-graduação específica para atuar na gestão escolar, o que evidencia, a nosso ver, uma contradição em relação ao

princípio da gestão democrática defendido por Paro (2011), com base no qual qualquer docente é um candidato potencial a gestor escolar.

Compreendemos que os cursos de licenciatura, bem como os cursos de pedagogia, devem buscar contemplar uma formação docente que abranja conteúdos referentes à formação para atuação na equipe gestora da escola. A título de exemplo, nas licenciaturas oferecidas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, nenhuma disciplina contempla a formação para a equipe gestora, sendo que alguns professores costumam discutir esta questão em uma das disciplinas¹⁶, embora sua ementa não trate especificamente da formação para a gestão. Os docentes da disciplina buscam contemplar a questão, ainda que de maneira considerada insuficiente, conforme depoimento de uma das professoras desta instituição responsável pela disciplina.

Ao conversar com os gestores, identificamos que são muitas suas angústias ao se depararem com novas realidades, com os recursos para gerenciar, com os planos para elaborar e prestar contas, com documentos para expedir, etc. Sabemos que a formação do docente pode ser um diferencial na gestão da escola, mas tão importante quanto a formação desse profissional são as condições nas quais seu trabalho se desenvolve, incluindo-se o apoio das demais instâncias de gestão da educação. Acreditamos que a SME tem o papel primordial no desenvolvimento das atividades do gestor, sobretudo no que diz respeito às atividades consideradas burocráticas, que tomam a maior parte do tempo do gestor.

4.3 O GESTOR ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL EM NATAL/RN: PAPEL, ATRIBUIÇÕES E PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Os entrevistados apresentaram perspectivas diferenciadas em relação ao papel do gestor na escola. A análise das entrevistas revela perspectivas desde a que considera o gestor como “[...] um mediador entre a administração da escola e o pedagógico” à que considera que “[...] o papel do gestor na escola hoje é cuidar! Ele é o guardião da escola em todos os sentidos.”, ou aquele responsável por “[...] fazer com que aconteça da melhor forma a gestão

¹⁶ A disciplina em questão chama-se “Organização da educação brasileira” e em sua ementa discute: Análise da dimensão pedagógica e política dos princípios normativos e legais da Organização Escolar Brasileira, com ênfase na educação básica.

da aprendizagem dos alunos”. A ênfase recai, no entanto, na concepção de gestor enquanto um administrador, o que pode ser evidenciado por meio dos seguintes trechos das entrevistas:

O papel do gestor é gerir administrativamente, não só os recursos financeiros, mas também saber conduzir as questões pedagógicas. Hoje o gestor tem que se preocupar, dar conta, de muitas questões financeiras e se ele não tiver uma boa equipe deixa a desejar a questão pedagógica (GESTOR 03).

Hoje a principal função do gestor na escola é você suprir a escola das necessidades materiais e humanas. O gestor hoje na escola ele faz o papel de tapa buracos (GESTOR 04).

Ele tem um papel muito pesado porque na verdade ele vai gerir recursos financeiros, vai passar cheques, se tiver obra vai estar acompanhando. É o antes, o durante o depois (GESTOR 05).

[...] na verdade ele tem que gerenciar, administrar todos os recursos da escola, sejam eles recursos humanos ou financeiros (GESTOR 07).

Consideramos que uma das funções do gestor escolar consiste em administrar, mas envolve outras igualmente importantes. Nesse sentido, concordamos com Paro (2010a, p. 769) ao afirmar que “[...] a direção¹⁷, em certo sentido, contém a administração e simultaneamente lhe é mais abrangente. A direção engloba a administração nos dois momentos desta, de racionalização do trabalho e de coordenação, mas coloca-se acima dela, em virtude do componente de poder que lhe é inerente”.

No caso da escola, os gestores não necessariamente coordenam o planejamento da escola, mas serão os principais responsáveis pela instituição, portanto, seu papel deve ir além de um mero gerente. A visão da maioria dos gestores entrevistados por nós evidencia uma concepção mais restrita do que o papel do gestor na instituição, concebendo-o mais como um administrador, executor de tarefas “guardião” da escola.

Compreendemos que o papel do gestor escolar é coordenar o trabalho coletivo desenvolvido na escola buscando uma educação de qualidade socialmente referenciada que esteja baseada em um projeto político pedagógico assumido coletivamente. Para isso, seu trabalho precisa estar fundamentado em uma concepção de gestão democrática da educação, a qual compreenda a participação efetiva dos diversos segmentos da comunidade escolar. No mesmo sentido, afirma Vasconcellos (2007, p. 61): “A direção tem por função ser o grande elo integrador, articulador dos vários segmentos – internos e externos da escola, cuidando da gestão das atividades, para que venham a acontecer e a contento (o que significa dizer, de acordo com o projeto)”.

¹⁷ Entendida aqui como sinônimo de gestão.

Em Natal, as atribuições do gestor escolar estão expressas na Lei Municipal nº 087/2008, que dispõe sobre a democratização da gestão escolar nas escolas da rede municipal de ensino. De acordo com esta Lei, compete à direção a administração da unidade de ensino bem como a responsabilização dos gestores por esta; a coordenação, acompanhamento e avaliação tanto do Projeto Político Pedagógico quanto do Plano Estratégico da Escola; coordenação das ações pedagógicas e administrativo-financeiras; fazer cumprir as diretrizes curriculares estabelecidas pela SME bem como o calendário escolar aprovado pelo Conselho Municipal de Educação; dar publicidade ao desempenho acadêmico da escola; elaborar relatório anual das atividades pedagógico-administrativo-financeiras; além de articular a integração e participação dos órgãos colegiados da escola bem como articular o trabalho pedagógico de todos os turnos em funcionamento na escola (NATAL, 2008).

De maneira geral, observamos que o Art. 10º da referida Lei, que trata das atribuições do diretor escolar, envolve atividades de âmbito administrativo, financeiro e pedagógico e destaca a responsabilidade do gestor em integrar os diversos segmentos que compõe a escola, no sentido de somar esforços em prol do mesmo objetivo. Além disso, o parágrafo único do mesmo Art. 10 descreve as mesmas competências para diretor e vice-diretor, sendo que este passa a “[...] responder pela Unidade de Ensino nas ausências e impedimentos do Diretor” (NATAL, 2008).

Em nossa compreensão, essa parte da Lei revela uma contradição no que se refere à democratização da gestão escolar, ou seja, ao mesmo tempo em que a Lei afirma, em seu Art. 3º, que “A gestão do estabelecimento de ensino será exercida conjuntamente pela Equipe Gestora da Unidade de Ensino e pelo Conselho Escolar”, construindo assim uma gestão horizontalizada, o parágrafo único do Art. 10º evidencia a centralidade do diretor na condição de responsável pelo controle e ações da escola, cabendo ao vice-diretor assumir essa posição apenas em caso de ausência e impedimento deste.

Sobre esse aspecto, questionamos aos gestores – diretores e vices – se havia algum tipo de hierarquia ou divisão do trabalho entre eles. Em linhas gerais, todos os entrevistados demonstraram existir o mesmo grau de comprometimento e de responsabilidade com a escola; independente de ser diretor ou vice, todos se sentiam responsáveis pelo funcionamento da escola na mesma proporção. No entanto, em oito das treze escolas pesquisadas foi evidenciada a separação das atividades desenvolvidas pelo diretor e o vice-diretor.

O argumento mais utilizado pelos entrevistados foi quanto à separação entre as responsabilidades relacionadas ao pedagógico e ao administrativo-financeiro. Ouvimos, nas

oito escolas, que o diretor se dedica mais às questões consideradas burocráticas, tais como: prestação de contas, tomada de preços, compra de merenda, expedição de cheques; enquanto que o vice-diretor se dedica mais a acompanhar o trabalho pedagógico, na maioria dos casos, e às questões estruturais da escola (pequenos reparos, impressões) em algumas situações. Talvez esta postura se deva ao fato de que apenas o diretor tem seu CPF vinculado às contas da escola e, por isso, apenas ele possa assinar os cheques, como afirma a gestora:

[...] a questão financeira realmente fica comigo, ela [*a vice*] tem conhecimento, mas, digamos assim, que ela não tem nenhuma responsabilidade sobre este tipo de problema. Sou eu quem vai ao banco, quem vai à Secretaria, pegar orçamentos, apesar de que tudo isso é discutido em Conselho, mas a responsabilidade realmente é minha (GESTOR 08 – grifo nosso).

Em contrapartida, a fala de um diretor chamou nossa atenção para a divisão do trabalho existente dentro da escola ao afirmar o seguinte: “a equipe gestora é uma equipe, mas no final eles esperam por mim. Nem o vice-diretor não resolve sozinho, espera por mim” (GESTOR 01). Neste caso específico, o professor que assumiu a vice-direção iniciou a gestão este ano, ao passo que o diretor está em seu segundo mandato consecutivo. É possível que a falta de experiência na gestão seja um dos motivos que o leva a assumir uma postura passiva perante o diretor, levando o vice a se abster de decisões na ausência do diretor. Neste caso, embora não tenhamos percebido isso na entrevista, também pode ocorrer de o diretor assumir uma postura autoritária e centralizadora, fazendo com que a comunidade não se sinta à vontade para deliberar na ausência deste¹⁸.

Posturas centralizadoras e autoritárias como a exemplificada acima são alvos de críticas e refutações por parte daqueles que defendem uma gestão participativa, baseada na transferência de poder. Paro (2003, p. 12) contesta essas posturas quando diz que “ao distribuir a autoridade entre os vários setores da escola, o diretor não estará perdendo o poder¹⁹ – já que não se pode perder o que não se tem –, mas dividindo responsabilidade. E ao acontecer isso, quem estará ganhando poder é a própria escola”.

¹⁸ Nome fictício. Ao conversar com moradores da região em que a escola fica localizada, soubemos que a escola é conhecida como “Escola de Francisco” dado o sentimento de posse da escola por parte do gestor, o qual, conforme algumas conversas informais, se sente “o dono da escola”.

¹⁹ “Em seu sentido mais geral, o poder pode ser entendido como ‘a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos’ [...] o poder pode ser visto sob duas perspectivas: o poder como capacidade de agir sobre as coisas e o poder como capacidade de determinar o comportamento de outros” (PARO, 2010b).

Assim, concordamos com a afirmação de Lima: “o diretor democrático é responsável pelo estabelecimento de uma cultura, no interior da organização escolar, que propicie o estabelecimento de um clima participativo, dialógico, sadio e prazeroso” (LIMA, 2007, p. 136). Uma vez que a comunidade não identifica um clima favorável à participação, ficará sempre esperando pelas decisões do diretor da escola, ou então, sua participação ficará limitada à referendar às decisões tomadas pelo diretor, sem contrariá-lo.

É preciso, pois, aprofundar o debate em relação à democratização da gestão escolar no seio das próprias instituições, uma vez que essa luta é parte constituinte de um processo mais amplo de busca da democratização nas relações sociais estabelecidas. Conforme Paro: “[...] a direção está imbuída de uma política e de uma filosofia de educação, e sintetizam-se nela, e, por decorrência, na função do dirigente escolar, os próprios objetivos que cumpre à escola alcançar” (PARO, 2010a, p. 775). A nosso ver, a democratização das relações sociais se constitui em um dos objetivos da instituição escolar.

Observamos que a gestão escolar tem sido influenciada pela divisão do trabalho no modo de produção capitalista, predominando na gestão e na organização escolar, em alguns momentos, a hierarquia das funções semelhante à algumas empresas, ainda que os objetivos da empresa e da escola sejam distintos.

Nem por isso, todavia, deixa de predominar, na escola, um sistema hierárquico análogo ao da empresa capitalista. Assim, a última palavra deve ser dada por um diretor, colocado no topo dessa hierarquia, visto como o representante da lei e da ordem e responsável pela supervisão e controle de atividades que aí se desenvolvem (PARO, 2010c, p. 199)

Ainda quanto às atividades desenvolvidas pelos gestores, observamos, a partir da análise das entrevistas, que estas são bastante diversificadas e vão muito além das competências definidas na Lei 087/2008. Três dos gestores, ao descreverem as principais atividades desenvolvidas na escola, afirmam que “[...] é tanta coisa que eu não consigo nem enumerar” (GESTOR 12); “[...] é mais fácil eu dizer aqui o que eu não faço. Se eu for dizer tudo que eu faço aqui a gente vai passar a noite falando” (GESTOR 07); “eu estou tão envolvida na escola como um todo que eu não consigo elencar as principais atividades” (GESTOR 13). Estas falas demonstram o excesso de atividades às quais os gestores estão submetidos no dia a dia da escola, muitas das quais não estão relacionadas diretamente ao ofício do gestor escolar, como será evidenciado a seguir:

A gente faz tudo, pra você ter uma idéia faltou água agora na escola e eu tive que ir carregar água da cisterna, fui carregar peso para não liberar os alunos mais cedo (GESTOR 11).

Aqui, instalação elétrica é comigo, o ar-condicionado do laboratório de informática fui eu quem instalou, os ventiladores das salas de aula, todos eles foram eu quem instalou, eu e o vigia. Eu me meto em um monte de coisa aqui na escola, aí eu fico sobrecarregado. [...] Eu até digito o trabalho do professor, hoje mesmo eu levei pra digitar em casa. Para instalar programas no computador, instalar impressoras, essa parte toda é comigo (GESTOR 07).

Compreendemos que estas atividades são vitais para o funcionamento da escola e que o gestor, enquanto responsável pela instituição, precisa buscar a resolução desse tipo de problema. Defendemos, no entanto, que a solução esteja no âmbito da SME, no pronto-atendimento às demandas das escolas, sejam elas concernentes à estrutura física, material, de recursos financeiros ou humanos. O que ficou evidenciado na fala dos entrevistados, todavia, é o descaso da SME quanto a este tipo de atendimento, mesmo com os gestores, de maneira geral, informando à SME a situação das escolas e cobrando aos responsáveis por este órgão a resolução dos problemas.

As falas acima refletem a situação conflitante em que se encontra o gestor escolar. Ao ser uma referência para a comunidade no tocante à resolução dos problemas do cotidiano escolar, os gestores se vêem compelidos a “arregaçar as mangas” e executar tarefas que muitas vezes estão fora de suas competências. No entanto, caso eles não encontrem uma alternativa para o problema, poderão ser criticados e avaliados negativamente pela comunidade que o elegeu para o cargo e que espera uma solução para os problemas. Como a escola não dispõe de recursos próprios para contratar profissionais das diversas áreas de prestação de serviços, ou mesmo funcionários da escola ou da SME que possam sanar as dificuldades imediatas, o gestor acaba assumindo, também, a tarefa de atender às demandas urgentes, relacionadas à infra-estrutura da escola. Observamos, portanto, que nesse contexto de excesso de demandas corre-se o risco de tentar minimizar os problemas e deixar à parte o projeto que orienta as ações da escola. Como afirma o autor,

Um grande perigo é o diretor se prender à tarefa de “fazer a escola funcionar”, deixando de lado seu sentido mais profundo. Se não falta professor, se tem merenda, se não há problema de disciplina, está tudo bem... É claro que a escola tem de funcionar, mas sua existência só tem sentido se ocorrer dentro de determinadas diretrizes, de uma intencionalidade (VASCONCELLOS, 2007, p. 61).

As atividades que foram mais citadas pelos entrevistados estão relacionadas à prestação de contas dos recursos financeiros e às reuniões na SME. De acordo com uma das gestoras, “o financeiro não é o mais importante, mas ele consome muito tempo e tem que ser

dado muito tempo para ele”. Outros entrevistados também se pronunciaram afirmando que dedicam muito tempo às questões financeiras, mesmo compreendendo que esta não é uma das atividades principais da escola, ou melhor, que não é sua atividade fim.

A tendência de que os gestores dediquem mais tempo as tarefas vinculadas aos aspectos administrativos não acontece apenas nas escolas pesquisadas, mas também em outras realidades, conforme mostra pesquisa realizada por Oliveira:

As pesquisas vêm demonstrando que está ocorrendo uma sobrecarga administrativa na rotina escolar, sem uma correspondência nas condições materiais da escola [...]. o desempenho dessas atividades tem colocado sérias dificuldades para que o diretor tenha uma intervenção mais sistemática no cotidiano escolar como um profissional que compreende as funções da escola nas suas múltiplas dimensões e relações com a sociedade, embora isso seja o que mais se espera dele (OLIVEIRA, 2002, p. 140).

Temos clareza da importância que têm as atividades que dão suporte ao processo pedagógico. Contudo, por meio das entrevistas, percebemos que muitos gestores não conseguem acompanhar, da mesma forma, as atividades pedagógicas e as atividades administrativas, delegando maior parte de seu tempo de trabalho às demandas administrativas. Isso pode levar o gestor a atuar de maneira fragmentada, com visão minimalista de gestão escolar, se aproximando mais do tipo cumpridor de tarefas, em detrimento do profissional da educação, que precisa conhecer e estar envolvido com o processo pedagógico. Como observamos na passagem seguinte,

Envolvido, assim, com os inúmeros problemas da escola e enredado nas malhas burocráticas das determinações formais emanadas dos órgãos superiores, o diretor se vê grandemente tolhido em sua função de educador, já que por pouco tempo lhe resta para dedicar-se às atividades mais diretamente ligadas aos problemas pedagógicos no interior de sua escola (PARO, 2010c, p. 201)

Os próprios gestores afirmam que gostariam de ter mais tempo disponível para se dedicarem às questões pedagógicas da escola, ao planejamento junto aos professores, aos projetos desenvolvidos na escola. Consideramos que as ações tidas como burocráticas, a exemplo da compra da merenda escolar, estão permeadas por uma intencionalidade pedagógica. No entanto, a sobrecarga de demandas administrativas na escola induz o gestor a se envolver quase que exclusivamente nestas atividades, o que dificulta o envolvimento dos gestores no processo pedagógico como um todo e impede que sua práxis esteja comprometida, em sua totalidade, com a dimensão política da educação e a formação humana com vistas à superação das desigualdades sociais. Ao atuar como um gerente e supervalorizando o trabalho técnico em detrimento do político-pedagógico, sem tempo hábil

para reflexão em relação à sua prática e ao contexto no qual a educação escolar está vinculada, o gestor pode contribuir para a reprodução do modelo de sociedade que está posto, no qual imperam os interesses das classes dominantes.

4.4 MUDANÇAS NA GESTÃO ESCOLAR E A INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO DO GESTOR

As mudanças vivenciadas nas últimas décadas na gestão da educação nacional têm repercutido diretamente no trabalho docente. Com a gestão democrática e o surgimento de novas demandas para a escola, temos uma intensificação do trabalho docente, em geral, sobretudo dos gestores, frente à descentralização de muitas atividades administrativas e financeiras da escola.

Pesquisadores da área de política educacional (OLIVEIRA 2004, 2005; DUARTE, 2011, OLIVEIRA; PINI; FELDFEBER, 2011, entre outros) afirmam que o processo de intensificação do trabalho docente pode ser notado com maior clareza a partir do avanço da ideologia neoliberal na década de 1990 e das políticas públicas educacionais implementadas desde então. Em nossa pesquisa, uma das questões estava relacionada à compreensão dos gestores sobre as mudanças ocorridas na gestão escolar nas últimas décadas. Objetivamos, com esta questão, analisar qual a compreensão dos entrevistados acerca das mudanças na gestão e da intensificação do trabalho docente decorrente dessas mudanças.

A partir da pesquisa, observamos que dois gestores evidenciaram apenas os aspectos positivos das mudanças, relacionados à gestão democrática, ao gerenciamento de recursos e às avaliações externas enquanto instrumento para a melhoria da aprendizagem dos alunos. Em suas próprias palavras, eles afirmam:

Eu vejo que a autonomia melhorou. Tanto dentro da escola quanto na comunidade. Geralmente a questão política de alguma forma sempre esteve ao lado da gestão, sempre tinha alguém por fora que ajudava ou atrapalhava. Os gestores eram vistos como, entre aspas, os donos da escola. Agora tem a eleição direta e o fortalecimento do Conselho escolar que veio dar uma visão para a gestão da escola, o que cria mais autonomia (GESTOR 02).

Eu acredito que o fato de hoje a gente ter a possibilidade de ter eleição na escola para gestor é uma grande conquista. Houve uma mudança neste aspecto e também muita coisa que chega hoje na escola, e não chegava antes, tem recursos, tem o PDE. Hoje o aluno é avaliado, tem a prova Brasil, tem o Enem, e tudo isso vem para melhorar (GESTOR 03).

A primeira fala destaca a eleição direta para os dirigentes escolares²⁰ como um aspecto positivo da política educacional brasileira, vivenciado a partir da década de 1980 após o fim da ditadura militar. De fato, a escolha dos dirigentes pela própria comunidade escolar afasta a prática clientelista de indicar determinadas pessoas para o cargo de diretor como troca de favor político, o que favorecia uma relação hierarquizada e autoritária dentro da escola.

A segunda fala também destaca a eleição direta, mas aborda o gerenciamento dos recursos do PDE²¹, no qual a escola elabora um plano estratégico e dispõe de apoio técnico e financeiro para implementá-lo. Esse é considerado como um aspecto positivo das políticas recentes de educação e que se traduz como mudanças na gestão. Ademais, a gestora entrevistada destaca as avaliações externas como positiva para avaliar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem dos alunos e das escolas.

Compreendemos que tais avaliações têm sido cada vez mais difundidas pelo Ministério da Educação e pela mídia nacional como estratégia para medir a qualidade da educação e de democratização do ensino, de modo que são sobremaneira valorizadas pela sociedade. A nosso ver, este instrumento busca subverter a finalidade da avaliação do processo pedagógico, uma vez que se configura mais como prática classificatória do que avaliativa em seu sentido pleno.

Ao afirmar que as avaliações externas “vem para melhorar”, a entrevistada não demonstrou compreender que, frente aos modelos de avaliação em larga escala, o trabalho docente passa por maiores exigências, gerando novas demandas. Conforme João Oliveira, os professores “[...] passaram a ser mais diretamente responsabilizados pelo desempenho dos alunos, tendo suas atividades pedagógicas mais reguladas e controladas e seu desempenho mais associado à ideia de certificação de competência e incentivos ou punição financeira” (OLIVEIRA, 2009, p.242).

Diferente das falas anteriores, alguns entrevistados destacaram aspectos positivos, mas relacionando-os às consequências negativas da mudança na gestão escolar, sobretudo no que se refere ao gerenciamento de recursos financeiros. Como se pode observar na fala do gestor,

²⁰ Sobre eleições diretas para dirigentes escolares, ver Silva (2010)

²¹ Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE: processo gerencial de planejamento estratégico que busca modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola com a finalidade de melhoria da qualidade de ensino. Nele, em conformidade com as diretrizes neoliberais, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define missão, valores e ações (TERTO, 2007).

Houve [*mudanças*] principalmente na questão da gestão dos recursos que antes não tinha. Por exemplo, a merenda já vinha direto da secretaria. Agora a gente pode conferir a qualidade e se a gente não tiver gostando a gente pode trocar de fornecedor. Além disso, nas ações da escola a gente elabora um plano, envia ao MEC, eles avaliam e enviam os recursos pra gente aplicar aqui. Em contrapartida, a gente tá sobrecarregado de atividade, é muito difícil a gente dar conta de tudo (GESTOR 11 – grifo nosso).

Os recursos que vem direto à escola sem intervenção das instâncias administrativas locais (Secretarias de Educação) possibilitam aos gestores e aos demais membros da comunidade escolar, responder com mais agilidade às suas necessidades, o que nem sempre ocorre quando a escola depende da SME. Observamos, no entanto, a partir da fala dos entrevistados, que o aspecto positivo do gerenciamento dos recursos, da descentralização administrativa e financeira e do aumento da autonomia para a escola tem, como efeito imediato, a intensificação do trabalho do gestor e dos demais membros da escola diante do aumento de demandas para a gestão escolar.

Essa dinâmica apresenta-se, pois, como sobrecarga de trabalho, o que leva uma das gestoras a afirmar o seguinte: “eu nem sei se é melhor ter unidade executora ou não, porque, no caso dos CMEIs, a Secretaria envia a merenda. Eles também tem dificuldades, porque muitas vezes demora a chegar, mas o gestor não vai ser cobrado pelo lado burocrático” (GESTORA 05).

Parece que a depoente vivencia um grande paradoxo na escola. A existência da Unidade Executora, como instrumento de participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros, contribui, em sua opinião, por vezes, para a intensificação do trabalho do gestor. Em determinados momentos a gestora toma para si muitas das atribuições da equipe da UEx em detrimento da urgência na execução de outras ações, sendo assim, responsabilizada pelos erros ou acertos.

Além desse aspecto, considerado como intensificação do trabalho do gestor diante do aumento das demandas, foi possível compreender que as mudanças na gestão, fundamentadas na perspectiva gerencialista, concebem o gestor como um gerente do processo educativo, tornando-o, cada vez mais, o principal responsável pela instituição. Nesse sentido, um dos descontentamentos dos gestores em relação aos órgãos oficiais e, especificamente, à SME, é a cobrança sem apoio, que soa como ameaça de processos administrativos de natureza disciplinar e criminal, haja vista que o diretor é o responsável direto pela instituição, inclusive pelas contas bancárias.

Frente a essa realidade, os entrevistados afirmam o seguinte:

Eu não vejo essa parceria [*entre escola e SME*] fluir e eu já disse isso lá; eu sinto que tá todo mundo ilhado. Na hora da cobrança, antes de exigir do diretor, de dizer que ele poderá ser preso, procure saber como esse gestor está, procure acompanhar esse gestor. Eu confesso a você que eu não vejo parceria. Eu vejo obrigações, legislações, pareceres, e ameaça: se você não cumprir você vai preso (GESTOR 05 – grifo nosso)

O diretor resolve uma coisa e se for boa para a escola ele recebe o bônus, se não for bom ele recebe o ônus. Dá autonomia para o gestor na escola, mas em contrapartida aumenta a demanda de trabalho, você corre o risco de responder inquérito administrativo por improbidade (GESTOR 01).

Observamos, assim, que diante de novas demandas aumentam as exigências em torno do trabalho do gestor, o que reforça sua auto-responsabilização pelo funcionamento da escola. A ameaça de processos administrativos demonstra um dos aspectos da nova forma de controle e regulação do trabalho docente ao explorar os sentimentos dos gestores, pela força que leva ao medo, buscando alcançar os resultados esperados. “Em seu papel de gerente (e é assim que ele é colocado diante do Estado), ele sente sobre si todo o peso de constituir-se no responsável último pelo cumprimento da lei e da ordem na escola e tem consciência de que poderá ser punido por qualquer irregularidade que aí se verifique” (PARO, 2010c, p. 201).

Observamos que a sobrecarga de trabalho imposta pelas novas demandas da gestão escolar repercute no aspecto emocional do gestor. Nesse contexto, o processo de intensificação do trabalho se internaliza e se transforma em processo de auto-intensificação (HYPOLITO; VIEIRA; PIZZI, 2009). A política apresenta-se assim com um novo componente do autoritarismo: a ameaça e o amedrontamento. Considera-se insuficiente regular o trabalho docente de fora para dentro por meio da legislação, planos, projetos e programas. O trabalho é regulado de dentro para fora, utilizando-se como mecanismo a auto-responsabilização dos docentes e as ameaças. Essas estratégias repercutem inclusive sobre a vida pessoal e a saúde dos gestores.

Por ocasião das entrevistas, ao abordar a dimensão da sobrecarga de trabalho e a dificuldade em atender a todas as demandas que são impostas à escola, uma das gestoras, que se encontra em seu primeiro ano de gestão, não conteve a emoção e chorou diante da pesquisadora, evidenciando, possivelmente, exaustão física e emocional decorrente do exercício da função. Foi comum ouvir dos entrevistados que após iniciar sua atuação enquanto gestores precisaram buscar ajuda em consultórios médicos, fazendo uso de terapias como acupuntura, acompanhamento psicológico, psiquiátrico, sendo alguns diagnosticados com stress. Destacamos, conforme as entrevistas, que o afastamento da escola por meio de licença médicas nem sempre é possível, dada a dinâmica do trabalho do gestor. Alguns

entrevistados afirmaram ter mantido uma jornada de trabalho, mesmo com a recomendação médica de repouso.

Nesse quesito, cabe destacar a fala de um dos entrevistados, ao tratar sobre o excesso de demandas em seu trabalho. Ele afirma que “[...] se [o gestor] for casado e tiver filhos ele vai ter problemas em casa com a família, porque limita a vida. Interfere na nossa vida pessoal por causa da intensificação do trabalho mesmo” (GESTOR 01 – grifo nosso). Outro gestor chegou a afirmar, inclusive, que estar na função de gestor escolar foi um dos fatores que contribuiu para a efetivação do divórcio.

O depoimento a seguir soa como um alerta. O gestor reconhece a intensificação de seu trabalho e a ausência de pessoal na escola que possa auxiliá-lo na gestão e prevê um esgotamento.

“Essas mudanças só fizeram aumentar nossa sobrecarga de trabalho. Quando você aumenta a carga de trabalho e não coloca mais pessoas para fazer essa carga ser mais suave, é muito difícil. [...] *Não precisa dizer que em algum momento o sistema vai entrar em colapso*”. (GESTOR 07 – grifo nosso).

A partir das entrevistas e da observação do ambiente escolar, compreendemos que os gestores tem trabalhado ‘no limite’ ou para além de suas possibilidades. A auto-responsabilização pelo sucesso ou fracasso da instituição, sem levar em consideração as condições objetivas de trabalho e os condicionantes políticos e sociais, induz à auto-intensificação do trabalho, que não pondera limites geográficos nem temporais, abarcando os ambientes domésticos, o pouco tempo para lazer e descanso.

Um dos fatores que implicam diretamente na intensificação e auto-intensificação do trabalho do gestor é a condição objetiva na qual seu trabalho se desenvolve, o que também decorre das políticas educacionais atuais. Essa pesquisa, ao abordar a compreensão dos gestores sobre suas condições de trabalho, inclui aspectos materiais, financeiros, físicos e recursos humanos.

No que se refere aos aspectos físicos, observamos que, das oito escolas pesquisadas, quatro não foram consideradas adequadas pelos seus próprios dirigentes, ao passo que as outras quatro foram consideradas boas, desde que comparando-se a estrutura atual da escola com outras consideradas em condições “piores” pelos entrevistados. A fala a seguir exemplifica essa afirmação:

Essa é uma pergunta bem interessante porque se nós considerarmos a realidade brasileira de escolas públicas eu diria que essa escola aqui é um paraíso. Eu tenho o

privilegio de ter uma sala, há escolas que não tem, temos o privilegio de ter um prédio próprio, de ter uma escola arquitetonicamente bonita, nova, agradável. Em termos de recursos materiais sempre falta alguma coisa. Mas considerando a realidade do país, eu estou muito satisfeita com a minha escola. Se considerarmos a realidade das escolas privadas, realmente temos muita coisa a melhorar (GESTORA 08).

É interessante observar, na fala da gestora, a conformação com a precariedade das escolas públicas brasileiras. Por estar em uma escola com condições um pouco melhor que a média da realidade nacional ou local, considera-se estar num “paraíso”. Em uma das escolas pesquisadas, considerada de médio porte, que atende, em média, a 900 alunos, sequer havia sala da direção. Nela, a coordenação, a direção e os professores se reúnem no mesmo espaço. Além disso, as instalações elétricas são precárias e não suportam a instalação de equipamentos de informática, obrigando os profissionais que necessitam destes recursos, particularmente a gestão, a levarem seu próprio computador portátil para a escola.

Quanto à questão dos recursos materiais e financeiros, foi unânime a insatisfação com o atraso no repasse de verbas para a compra de materiais ou a liberação de materiais pela SME. Todos os gestores entrevistados afirmaram que, em relação à liberação dos recursos financeiros, apenas a verba referente à merenda escolar – recurso proveniente da esfera federal, que é depositado diretamente na conta bancária da escola – havia chegado às escolas durante todo o ano de 2010 e até outubro de 2011, quando a pesquisa foi concluída. Ademais, as escolas tem se mantido com materiais de anos anteriores, doações da comunidade ou até com recursos dos próprios gestores, sejam eles material de expediente, limpeza ou higiene pessoal.

[...] as verbas federais sempre chegam à escola, as verbas municipais às vezes chegam, às vezes não chegam. O ano passado os principais recursos do município não chegaram e este ano até essa data não chegou nada ainda. Esse quadro financeiro não costuma ser tão crítico não. Então está difícil a situação, não costuma ser tão difícil não, antes era melhor, mas de uns anos pra cá a gente tem passado dificuldades (GESTOR 07).

Assim como este entrevistado, dois outros que estavam na gestão escolar durante a gestão municipal anterior²² a compararam com a administração atual²³. Foi recorrente a

²² Mandato do ex-prefeito Carlos Eduardo Alves, que assumiu a prefeitura no período de abril de 2002 a dezembro de 2008 Partido Democrático Trabalhista - PDT.

²³ Prefeita Micarla Araújo de Sousa Weber, do Partido Verde – PV, eleita em 2008 para o mandato de 2009 a 2012. Neste ano, a prefeita convive com uma onda de protestos nas redes sociais e em diversos locais da cidade, greves dos servidores públicos de diferentes setores. De acordo com pesquisa recente, 90,86% da população de Natal reprovava a administração da prefeita Micarla de Sousa (fonte:

reclamação referente ao atraso e, em muitos casos, a inexistência de repasse de recursos financeiros para a escola por parte da SME na atual administração municipal, o que, segundo os entrevistados, não acontecia no período anterior. Nesse contexto em que os recursos são poucos, foi comum ouvir dos entrevistados que utilizam, freqüentemente, os próprios recursos para a compra de equipamentos, para pequenos reparos e para transporte. Isto porque as despesas dos gestores com sua locomoção para reuniões na SME, pesquisa de preço, compra de merenda ou qualquer outro descolamento que tenha a ver com o funcionamento da escola, acabam ficando sob sua plena responsabilidade, pois não há recursos na escola para essas demandas.

Quando se avalia a questão de as condições serem ou não serem adequadas para o trabalho escolar, os entrevistados consideram as condições físicas, materiais, de recursos humanos e financeiros insatisfatórias. Uma das gestoras foi bastante enfática quando questionada sobre a adequação das condições existentes na escola:

Não apresenta. No dia a dia, contribui bastante você trabalhar numa realidade em que tem tudo ali, à disposição; é fácil. Difícil é a nossa situação, como também de outras escolas: você ter que trabalhar na adversidade e ainda ter que realizar aquilo que se espera...” (GESTOR 02).

Fica claro, entretanto, que mesmo em condições objetivas inadequadas, os gestores se esforçam além do limite para tentar realizar o trabalho da melhor maneira possível, mesmo em condições precárias de trabalho²⁴: “Não, não tem [condições adequadas]. Mas apesar disso a gente tem a responsabilidade de tentar fazer o máximo sempre. A questão física está longe, a questão de pessoal também está complicado. Mas diante dos problemas a gente tem que buscar alternativas” (GESTOR 11 – grifo nosso).

Sob forte influência do modelo gerencial, a responsabilidade pela educação tem sido deslocada do governo central para as instituições escolares, mais precisamente para os educadores. Exigi-se dos gestores habilidades distintas e criatividade para superar as dificuldades e encontrar soluções para os diversos problemas enfrentados pela escola sem que lhes sejam oferecidas condições, recursos e materiais satisfatórios. Os gestores se sentem pressionados a agir de qualquer maneira, pois sabem que serão cobrados tanto pelo poder

<http://www.nominuto.com/noticias/politica/micarla-de-sousa-amarga-mais-de-90-de-desaprovacao/78791/>, acesso em 08 de novembro de 2011).

²⁴ Pesquisa realizada por Duarte (2011) traz análise sobre estudos realizados por pesquisadores brasileiros e argentinos em relação ao trabalho docente, incluindo a precarização das condições de trabalho destes.

público quanto pela comunidade escolar que o elegeu. Muitas vezes, para que as atividades educacionais tenham continuidade, a “solução” está na utilização de recursos próprios ou no apelo ao assistencialismo, no trabalho voluntário, o que é exemplificado nos depoimentos a seguir:

Eu confesso que eu tive que comprar equipamentos. Comprei um netbook. Eu prefiro investir em um equipamento que será meu do que esperar. A escola está sem telefone e eu tive que colocar meu telefone em um plano pós-pago já que existe um contato constante com fornecedores, pais de aluno, secretaria. Minha conta veio R\$ 160,00, além disso, eu gasto muito com transporte (GESTORA 05).

Eu tenho a favor meu marido, que está aposentado e que trabalha aqui como voluntário, nunca recebeu nenhum centavo por nenhum trabalho que executa, mas a gente vem pra cá sábado e domingo pra consertar porta, janela. A gente toma conta da horta, a horta da escola abastece com coentro, pimentão, cebolinha, alface, rúcula, mamão. Todos os dias a gente tem que estar aqui às 6 da manhã pra horta. Ele que conserta tudo, não tem recurso [...] entrou um boi na escola, eu e meu marido consertamos o muro (GESTORA 10)

Percebemos que as estratégias de responsabilização (*accountability*) dos gestores sobre os resultados alcançados tem, gradualmente, afastado o Estado de suas responsabilidades para com a escola pública e comprometido cada vez mais os gestores no alcance dos resultados satisfatórios esperados, sem que sejam oferecidas as condições objetivas de trabalho adequadas. Nesse sentido, a responsabilização pela escola em que trabalham vai além do comprometimento com o resultado da aprendizagem, alcançando também a responsabilização com a esfera financeira para sua manutenção. Para responderem às demandas que lhes são impostas, na tentativa de corresponder às expectativas dos órgãos oficiais, da comunidade escolar e do entorno da comunidade, os gestores abrem mão de parte do seu salário, o que corrobora a seguinte citação: “As dificuldades materiais, traduzidas em reduzido financiamento para tantas demandas apresentadas à escola pública, têm forçado os diretores a procurar outras formas de garantir o funcionamento em condições minimamente aceitáveis das escolas” (OLIVEIRA, 2002, p. 141)

Uma das gestoras afirmou que a gratificação que recebe pelo exercício da função de diretor escolar é destinada exclusivamente às despesas na/para a própria instituição, tais como recarga de celular, passagens de ônibus, almoço, compra de material de expediente e realização de pequenos reparos na escola. Outra gestora afirmou que na escola em que trabalha tanto as gratificações da vice-diretora quanto da diretora são revertidas e utilizadas para a compra de material para estudos da equipe escolar e equipamento para a própria escola, dada a especificidade do modelo de gestão desenvolvido na instituição, cuja direção é desenvolvida por um grupo denominado “coletivo dirigente”, formado por membros dos

diversos segmentos da escola. No entanto, essa prática não se concretiza em uma determinada escola pesquisada, onde a maioria dos entrevistados afirmou ser recorrente a prática de utilizar recursos próprios em prol do funcionamento da instituição, não só nas escolas em que atuam, mas nas demais escolas públicas, seja da rede municipal ou estadual.

Assim, já não basta que os docentes e, especificamente, os gestores, trabalhem além de sua carga horária e em condições insatisfatórias, sendo responsabilizados pelos resultados obtidos pelos educandos por meio de avaliações internas, externas e pelos índices de evasão e repetência. A responsabilização para com a instituição de ensino chega também à esfera de sua manutenção, o que requer usar parte dos poucos salários e as gratificações que recebem com essa finalidade.

A impressão que temos é que se tornou natural e indispensável utilizar os próprios vencimentos na manutenção da escola, visto que, na atual gestão do município, os gestores escolares não vêm atendidas as suas solicitações e não vêm outra maneira de manter a escola em funcionamento senão arcando com parte de suas despesas ou convencendo os colegas a partilharem tal responsabilidade.

Cabe nessa discussão a observação de Oliveira (2009b, p. 27), quando faz a seguinte afirmação:

Até que ponto a responsabilização dos indivíduos (pessoas, até os docentes) pela educação (sucesso ou fracasso dos processos educativos) sem que as questões objetivas tenham sido resolvidas não estaria levando à intensificação do trabalho? Considerando que os docentes são levados a se responsabilizar pelo resultado de seu trabalho, ao procurar realizar da melhor maneira suas tarefas em condições precárias, eles se esforçam além do razoável.

Essa referência alerta para os riscos que incorrem as políticas educacionais atuais, responsabilizando os gestores pelos resultados obtidos, como os principais responsáveis pela instituição. Na realidade analisada, para cumprir com suas funções e, às vezes, demandas impostas, os gestores trabalham muito além da carga horária prevista e no limite da exaustão física e emocional, na tentativa de responder aos anseios da comunidade escolar que o elegeu, dos órgãos oficiais e da sociedade em geral, que também responsabiliza a escola pela educação de crianças, jovens e adultos.

Assim, o gestor se encontra em uma situação conflituosa porque precisa responder a múltiplas demandas, algumas inclusive antagônicas, sem, no entanto, dispor de condições adequadas ao trabalho escolar. Quando não é possível atendê-las, vêm à tona os sentimentos de culpa e de frustração resultantes da auto-intensificação e da auto-responsabilização da função de gestor escolar.

4.5 O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR FRENTE À RESPONSABILIZAÇÃO PELOS RESULTADOS

O modelo de gestão das políticas públicas adotado durante a reforma do Estado, estabelecida no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi reiterado durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e mantém continuidade no atual governo da Presidenta Dilma Rousseff. Tal modelo está fundamentado na passagem de um Estado executor para um Estado avaliador, o que resulta, no campo educacional, entre outros fatores, na centralidade dada às avaliações em larga escala, bem como na transferência de responsabilidades para o nível local e na descentralização, evidenciando consonância com o Plano Diretor de Reforma do Estado (BRASIL, 1995), no qual o foco dos procedimentos é deslocado dos meios para os resultados.

A avaliação em larga escala é um dos principais pilares da atual política educacional e segue uma tendência internacional de controle de qualidade através de provas padronizadas (PERONI, 2009). Nesse contexto, são cada vez maiores as exigências apresentadas aos docentes para que se alcance a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB25 tanto das escolas como também dos entes federativos.

É pertinente destacar, contudo, que esse modelo de gestão das políticas públicas e sociais, pautado em índices e metas, traz consigo novas formas de regulação do trabalho docente, como bem observa Oliveira. Para a autora, este modelo,

Ao mesmo tempo em que descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos), põe em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos (OLIVEIRA, 2009, p. 202).

As avaliações em larga escala tem sido um mecanismo de gestão da política educacional que vem se consolidando em todo o país, estando os entes federativos empenhados em aumentar seus índices e avançar nas metas estabelecidas. Para tanto, um dos

²⁵ “A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE”. (BRASIL, Ministério da Educação. Disponível em <http://portalideb.inep.gov.br/> acesso em 26 de dezembro de 2011)

recursos utilizados é a responsabilização dos docentes, incluindo-se os gestores, pelos resultados alcançados. Nesse sentido, em nossa pesquisa perguntamos aos gestores entrevistados se estes se compreendiam responsáveis pelos resultados obtidos nas avaliações externas pela instituição em que trabalhavam, dada a centralidade que estas avaliações assumem na atual conjuntura educacional nacional e, por conseguinte, municipal.

Do total de entrevistados, dez (77%) afirmaram que são responsáveis, de alguma maneira, pelos resultados obtidos pelas escolas em que atuam frente às avaliações externas. Apenas três não se consideram responsáveis por estes resultados.

Entre aqueles que não se consideram responsáveis pelos resultados, destacamos os seguintes argumentos apresentado nas entrevistas:

Não, não me considero responsável. Esse resultado advém de toda uma questão social, de família. As famílias precisam se preocupar mais com as crianças e com o acompanhamento dos filhos. Acho que é um conjunto de situações que fazem com que esse resultado não seja muito satisfatório (GESTOR 03).

A gente não se sente responsável, de jeito nenhum, porque primeiro quem dá os conteúdos são os professores, eles dão ou não, depende deles quererem dar. A gente pode instigá-los, mas a gente não pode garantir que eles vão fazer. Quem garante que eles vão fazer o que eu estou pedindo pra fazer? (GESTOR 10)

Alguns gestores não vinculam o desenvolvimento de seu trabalho ao resultado das avaliações em larga escala aplicadas às escolas. Por meio das entrevistas, identificamos que, para alguns entrevistados, a responsabilidade pelos resultados está mais ligada a família e ao acompanhamento que esta pode realizar junto às crianças em idade escolar. Analisando a entrevista do gestor 10, podemos perceber sua compreensão de que a aprendizagem é de total responsabilidade dos professores, dado que cabe a estes “dar” os conteúdos aos alunos e que a garantia de um bom processo está vinculada ao que eles escolhem para “dar” em aula. Neste caso, mesmo que acreditássemos que resultados favoráveis estão relacionados apenas à escolha de determinados conteúdos, o gestor já comete um equívoco, dado que compreendemos as diretrizes curriculares que vão nortear o processo educativo de uma instituição não podem se traduzir em uma escolha individual de determinado docente.

Em contrapartida, não acreditamos que o desempenho dos estudantes seja responsabilidade de um ou outro segmento isoladamente. É necessário considerar questões de ordens mais amplas, fatores não só intra-escolares, mas também extra-escolares, que demonstram a precariedade das políticas públicas educacionais, bem como a falta de continuidade destas.

A maioria dos gestores se sente parte responsável neste processo, mas consideram outros segmentos e fatores que interferem na aprendizagem e em seus resultados, como evidenciado nos fragmentos a seguir:

É responsabilidade minha também. Eu acho que se a coisa foi mal, todos são responsáveis, inclusive a direção. A direção tem consciência de que uma parte desse resultado cabe a ela também, embora não esteja em sala de aula (GESTOR 04). Ela é resultado do trabalho de uma equipe, de anos atrás até hoje. O que você não pode é fazer um recorte de oito meses de uma equipe que chegou agora. Mas a gente é responsável sim, até porque fazia parte da escola de alguma forma, deu a contribuição onde pôde dar. Agora o que eu vejo é que essas avaliações da forma que são não dizem nada sobre o sujeito, o que ele é. Ela é um recorte de um determinado dia. Mas situações extra-escolares interferem nesta avaliação (GESTOR 05).

Houve, contudo, relato de gestor que tomou pra si a responsabilidade pelos resultados alcançados pelos alunos nas avaliações estandardizadas, e findou por fazer da elevação dos índices da escola uma meta pessoal e da própria escola, induzindo à intensificação e à regulação do trabalho dos profissionais da educação, notadamente dos docentes que atuam nas séries em que se costuma realizar tais avaliações, como a Prova Brasil.

Na verdade toda a escola tem que ter um objetivo e o objetivo da escola é sempre ultrapassar aqueles medidores que a gente não pode fugir deles [*índices de rendimento*] e querer que todos os alunos saiam alfabetizados da escola. Inclusive essa meta tem sido perseguida por esta administração atual que é a minha e no ano passado a gente conseguiu elevar o IDEB da escola para 4,7. Nós saímos de um índice 3,2 para 4,7 e praticamente diariamente eu to lá junto à professora do quinto ano: “fulana, olha aí, as provinhas vem aí”, então tem que haver uma cobrança, tem que haver um acompanhamento para saber como eles alunos estão saindo daqui (GESTORA 08).

Com esta compreensão, a gestora limita o objetivo da escola ao aumento dos índices e à alfabetização dos alunos. Entendemos que, na atual situação educacional do país, na qual poucos alunos que terminam o ensino fundamental são capazes de ler e interpretar um texto, a alfabetização dos alunos nas séries iniciais do Ensino Fundamental – nível de atendimento da escola em questão – torna-se um elemento de extrema importância no trabalho a ser realizado na escola. A função social da escola, todavia, está situada em um contexto mais amplo de emancipação social dos educandos, o que parece não ser do conhecimento desta gestora.

João Oliveira (2009, p. 242) destaca que, no contexto de adoção de critérios mercadológicos para a gestão escolar, estabelecido nos últimos anos, esta “[...] assumiu

princípios, valores e técnicas da iniciativa privada, tais como eficiência, produtividade e controle do trabalho, assumindo um perfil de escola-empresa, onde se preocupa mais com a performance, a gerência, o controle e os resultados”. Tal afirmativa justifica a atuação da gestora ao elencar como objetivo da escola a elevação do IDEB, numa compreensão bastante limitada do que seja a educação escolar. A cobrança da gestora junto às professoras do quinto ano²⁶ revela a regulação e o controle estabelecido pela direção da escola sobre o trabalho docente, bem como a responsabilização direta das professoras pelo desempenho dos alunos. É possível que um dos motivos que leve a gestora a agir dessa maneira, além da sua concepção sobre os objetivos da escola, seja a tentativa de evitar cobranças por parte da comunidade escolar e da SME caso o IDEB da escola venha a baixar nas avaliações realizadas durante a sua gestão, bem como a satisfação pessoal em saber que em sua gestão, o IDEB da escola aumentou.

Dessa feita, compreendemos que a política de avaliações standardizadas na educação tem sido cada vez mais valorizada pelo poder público, sob a justificativa de alcançar uma educação de qualidade. Não tem sido discutido por esta instância, no entanto, os efeitos destas avaliações para os docentes. É preciso atentar para o “efeito cascata” que pode advir do modelo de gestão da educação que se baseia em escalonamentos e índices.

Ao tomar como exemplo o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, instituído pelo governo federal em 2007, identificamos que este instrumento exige maior responsabilidade dos municípios que aderiram voluntariamente ao plano, o que reflete diretamente em maior cobrança aos docentes pelos gestores municipais. Conforme Adrião; Garcia (2008), por meio do Compromisso, os gestores municipais se comprometem a efetivar ações no campo educacional, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas em âmbito federal. Em contrapartida, passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

Dessa feita, segundo o que pode ser caracterizado como um “efeito cascata”, o poder municipal tende a responsabilizar as escolas pelos resultados. A União exerce pressão sobre os municípios para o cumprimento das metas estabelecidas e acordadas em conjunto

²⁶ É no quinto ano que os alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental realizam a Prova Brasil, avaliação que constitui o IDEB. A Prova Brasil é uma avaliação padronizada, em larga escala, desenvolvida pelo INEP, e tem o objetivo de avaliar o ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados. No teste, os estudantes respondem a questões de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas.

com os dirigentes municipais, dado que estes aderiram voluntariamente ao Compromisso; os dirigentes municipais, por sua vez, cobram das escolas melhores resultados e índices satisfatórios. Assim, atitudes como a da gestora supra mencionada, que pressiona as professoras do quinto ano para focalizar a Prova Brasil em suas aulas, pode ser justificada por uma possível pressão exercida por parte da SME. Silva (2011, p. 304) procura esclarecer esse processo da seguinte forma:

Nesse contexto, a escola e, sobretudo, os docentes são responsabilizados pelos resultados das avaliações, sendo estimulados ou pressionados a buscar soluções para problemas que, muitas vezes, são de ordem mais ampla. Essas pressões têm tanto origens internas à escola, da própria gestão da escola, dos próprios professores e pais de alunos, quanto externa, da comunidade onde se localiza e das secretarias de educação, para a elevação dos resultados do IDEB.

Em nossa pesquisa, os entrevistados afirmaram que, após a divulgação dos resultados do IDEB em âmbito nacional, há uma reunião dos gestores escolares com representantes da SME. Neste momento, costuma-se avaliar os resultados alcançados, cobrar melhor desempenho daquelas que não alcançaram o índice e parabenizar aquelas instituições com melhores rendimentos, talvez numa tentativa de coagir àquelas cujos resultados sejam considerados insatisfatórios pela SME. Cabe ressaltar, todavia, que não identificamos, durante as entrevistas, qualquer tipo de apoio técnico e financeiro por parte da SME para as escolas nesta situação. Nesse sentido, é oportuno o seguinte depoimento:

Hoje no município de Natal acontece um fenômeno, todos os diretores estão torcendo para que sua escola caia no IDEB porque se sua nota cair e sua escola tiver lá no fundo do poço o governo federal manda recursos para sua escola melhorar. Ele manda recursos, manda uma equipe do MEC saber o que está acontecendo e de alguma maneira você tem algum tipo de ajuda. Se você fizer um esforço e conseguir melhorar o IDEB o MEC abandona, deixa a cargo do município que não faz nada pelas escolas (GESTOR 04).

Adrião; Garcia (2008) advertem sobre as pressões que tais medidas podem exercer na instituição escolar devido a tentativa de cumprimento das metas estabelecidas pelo órgão central – MEC – e assumidas pelos gestores municipais. De acordo com as autoras, é possível vislumbrar o aumento da desmotivação e do desestímulo dos educadores caso as metas não sejam cumpridas apesar de seus esforços, uma vez que, via de regra, não se consideram as condições objetivas em que o trabalho docente é realizado.

Diante do exposto, é possível inferir que a responsabilização não deve se resumir a identificar nos docentes e alunos a “culpa” pelo fracasso das escolas públicas, o que tem

sido uma constante observada nos discursos oficiais e proferida pela mídia nacional. Na intenção de responsabilizar aqueles que compõem o lócus da aprendizagem, desresponsabilizam-se os responsáveis por prover meios satisfatórios para que esta ocorra a contento. Compreende-se que existem fatores mais amplos que são desconsiderados por estas avaliações generalizadas, inclusive a descontinuidade das políticas públicas que marcam o campo educacional e a ausência de condições de trabalho satisfatórias, o que deveria ser provido pelo poder público. É pertinente, portanto, a observação a seguir: “De todo modo, é certo que os gestores municipais devem ser chamados a responder politicamente pelo direito a uma educação de qualidade para todos e para cada um” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 792).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Onde a adoção dos mecanismos gerenciais da administração capitalista na escola repercute de forma especialmente singular é precisamente no papel desempenhado pelo diretor escolar, que passa a assumir, nesse processo, posição bastante contraditória [...] (PARO, 2010, p. 200)

Com este trabalho buscou-se compreender e analisar o trabalho do gestor escolar, tendo como referência para análise o trabalho dos gestores em escolas municipais do município de Natal.

Esta discussão está situada, todavia, no contexto sociopolítico e econômico vivido pelo Brasil ao curso das últimas décadas, no qual as políticas sociais e a economia sofrem os efeitos da ideologia neoliberal. As políticas educacionais, notadamente em âmbito da gestão escolar e do trabalho docente acompanham esta tendência e sofrem transformações profundas. Exemplos dessas transformações são: a ênfase dada aos resultados obtidos pelas instituições nas avaliações em larga escala por meio de exames nacionais, bem como a busca pela elevação de índices considerados padrões de qualidade; gestão escolar fundada no gerencialismo cujos princípios são transportados do âmbito do mercado – produtividade, eficiência, eficácia, racionalidade; padronização dos currículos; parcerias público-privado e responsabilização da comunidade escolar não só pelo rendimento dos alunos, mas também pela própria manutenção da instituição.

Esta transformação na gestão escolar traz implicações diretas para o trabalho docente, traduzindo-se muitas vezes em intensificação do trabalho, dado exigências para os docentes de maneira geral, como a participação nos conselhos e gestão da escola, pressão para elevação dos índices de aprovação e diminuição dos índices de evasão e repetência e principalmente elevação do IDEB das escolas.

Nesse sentido, as discussões empreendidas nesta dissertação visaram analisar o trabalho docente, especificamente dos docentes que se encontram na função de gestor escolar, considerando as transformações vivenciadas na gestão escolar nas últimas décadas.

Em nossa compreensão, acreditamos que esta análise requeria um exame não apenas da gestão no âmbito das unidades escolares, mas que seria necessária uma reflexão inicial sobre a administração pública brasileira, haja vista que a maneira como a gestão escolar é organizada está fundamentada nos princípios administrativos das organizações de maneira geral, inclusive as organizações públicas estatais.

Nesse ínterim, Identificamos um novo paradigma de administração pública em alternativa ao modelo burocrático weberiano que, no Brasil, ganha força a partir da década de 1990 com a reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Este novo modelo de organização e gerenciamento dos serviços públicos está fundamentado, todavia, nos preceitos do setor privado e preconiza a descentralização, a privatização e a desregulamentação como instrumentos capazes de trazer mais agilidade e eficiência à administração pública. Assim, o modelo de gestão pública embasado no gerencialismo do setor privado, denominado de Nova Gestão Pública – NGP, busca modificar a organização e o gerenciamento do Estado tornando-o mais eficiente e produtivo, o que se traduziria no alcance de resultados tidos satisfatórios, na tentativa de transformar o modelo tradicional burocrático considerado ineficiente e ineficaz.

Esse paradigma gerencial repercute diretamente em todos os setores do serviço público, notadamente no setor social, na tentativa de reduzir e otimizar os recursos disponíveis para a área. No campo educacional, a influência desse modelo é notória, uma vez que as estratégias de descentralização, participação da comunidade na gestão escolar e na manutenção da instituição são defendidas como instrumentos para se tornar a escola produtiva e eficiente, tendo, portanto, seus conceitos subvertidos para atendimento a esta lógica.

Estas estratégias também são reiteradas por organismos internacionais por meio de reuniões e documentos oficiais. Tanto a CEPAL quanto o Banco Mundial e a Unesco irão influenciar fortemente as políticas educacionais defendendo a flexibilização da gestão escolar, a responsabilização da comunidade, bem como a busca por contribuições e parcerias com empresas privadas. Uma das recomendações é o deslocamento do foco no processo educativo, direcionando-o para os resultados obtidos pelas escolas nas avaliações nacionais, como se fosse possível, no campo educacional, alcançar um bom resultado sem a garantia de um bom processo.

As orientações, materializadas na legislação nacional e nas políticas educacionais, implicaram diretamente em novas exigências profissionais para os trabalhadores docentes, sem, contudo, prover a adequação das condições de trabalho necessárias. Os docentes se vêem convocados a criar novos procedimentos de trabalho de modo a aperfeiçoar o processo de ensino-aprendizagem, a atuar na gestão escolar e nos projetos desenvolvidos na comunidade, o que implica em maior demanda de trabalho e extensão de sua carga horária, sem remuneração compatível com a carga de trabalho, levando a intensificação do trabalho na qual os docentes tem de atender a diferentes e novas demandas em um tempo menor.

Tais alterações não estão restritas aos docentes que exercem suas funções em sala de aula, mas repercutem, também, no trabalho daqueles que atuam na gestão escolar. No que concerne ao gestor, observamos que as mudanças empreendidas no campo educacional ao longo dos últimos anos tem transformado substantivamente o contexto escolar e reorientado o trabalho daqueles docentes que atuam na gestão. Nesse ínterim, é possível afirmar que o perfil do gestor escolar sofreu mudanças significativas. A eleição direta para o cargo em diversas redes estaduais e municipais, a descentralização da gestão preconizada nos últimos anos, a defesa da autonomia escolar tem implicado em modificações na gestão da educação, o que repercute diretamente no trabalho do gestor.

Este profissional tem sido considerado o responsável último pelo funcionamento da instituição (PARO, 2010a). Responsabilidade esta que se torna maior à medida que a gestão escolar tem que responder a demandas crescentes, principalmente as de cunho financeiro-administrativo, resultado das mudanças na gestão e organização escolar. Assim, dada a centralidade que a gestão escolar assume nesta conjuntura, uma vez que esta passou a ser considerada o núcleo do planejamento para a qual converge a realização dos objetivos e metas educacionais, o gestor passou a ser considerado seu principal representante e, nesse sentido, o responsável último pela instituição escolar.

A partir das entrevistas realizadas com gestores da rede municipal de ensino em Natal/RN, identificamos que o excesso de atividades para a gestão escolar provocam uma sobrecarga de trabalho para aqueles que exercem funções gestoras e que, além disso, a sobrecarga de trabalho não vem acompanhada de adequações devidas nas condições de trabalho – sejam elas materiais ou de carreira docente. Nesse sentido, nossa pesquisa vai ao encontro das análises obtidas por pesquisadores da área (PARO, 2011; OLIVEIRA, 2002), cujos resultados também revelam a sobrecarga de trabalho dos gestores na atualidade, bem como a ausência de condições satisfatórias de trabalho.

Podemos concluir, portanto, que a sobrecarga de trabalho tem implicado em intensificação do trabalho dos gestores. Um dos fatores que podem levar à intensificação do trabalho destes profissionais é que, frente ao princípio da gestão democrática das escolas públicas os gestores se sentem impossibilitados de delegar tarefas, evitando assim o que poderia se configurar como uma atitude autoritária, e findam por realizar, eles próprios, um conjunto crescente de atividades que exigiriam participação de outros segmentos da comunidade.

Por meio da análise das entrevistas, ficou evidenciado que para responder à demanda crescente de trabalho, fruto de modificações na gestão que têm descentralizado

muitas ações para o contexto escolar, os gestores tem aumentado sua jornada de trabalho, sem, contudo, haver um retorno financeiro que tente compensar o aumento da carga horária de trabalho. Nesse sentido, chama nossa atenção o valor das gratificações recebidas para exercício da função de gestor. Foi unânime nas entrevistas a afirmação de que esta gratificação é irrisória e de que não se traduz em elemento decisivo para concorrer ao cargo. Tais valores que variam de R\$ 576,00 a R\$ 1152,00, dependendo da tipologia da escola, permanecem inalteradas desde 2006 e não são suficientes sequer para cobrir as próprias despesas decorrentes do exercício da função (transporte, alimentação, telefonia...).

Além do valor irrisório da gratificação paga pelo exercício da função e dos baixos salários recebidos, via de regra, pela categoria docente, é oportuno mencionar que a maioria dos entrevistados investe seus próprios rendimentos na manutenção da instituição. Esta é uma das alternativas encontradas por estes para que a escola se mantenha em funcionamento, já que suas solicitações à SME, conforme entrevistas, dificilmente são atendidas. Como eles sabem que serão cobrados pela comunidade escolar e pela própria SME, realizam pequenos reparos ou contratam alguém se utilizando de recursos próprios. Outra alternativa é recorrer a doações e ao voluntarismo, como ficou evidenciado no depoimento da gestora 10 ao afirmar que tem a seu favor o marido, aposentado, que diariamente presta serviços voluntários à escola. Além do investimento financeiro, observa-se o desvirtuamento da função de gestor escolar para a realização de atividades de apoio, como por exemplo, pintura da escola, digitação e impressão de provas, retirada de água da cisterna, cuidados com a horta da escola, entre outras inúmeras atividades que preenchem o tempo dos gestores entrevistados.

Ainda em relação as demandas de trabalho, a análise das entrevistas demonstrou que há uma dedicação quase que absoluta dos gestores às atividades de cunho administrativo/financeiro, dado o caráter imediatista destas demandas. Muitos, inclusive, afirmaram que se tivessem mais tempo disponível para a instituição, dedicariam este tempo à dimensão pedagógica, deixada em segundo plano, o que ficou evidenciado na fala da maioria dos entrevistados.

Um dos motivos que podem levar os gestores a atuarem sobremaneira no administrativo é o receio por não realizar as atividades a contento e acabarem sendo culpabilizados por isso. Muitos dos recursos que a escola recebe, programas, planos e projetos aos quais ela está vinculada dependem da elaboração de planilhas, requerimentos, prestação de contas, gerenciamento das contas bancárias, atividades para as quais a escola não dispõe de pessoal para execução e que, via de regra, findam a cargo dos gestores. Além disso, é

necessário ter criatividade e jogo de cintura para poder fazer render os poucos recursos recebidos em prol do funcionamento da escola, o que requer disponibilidade e tempo.

Assim, conforme as entrevistas, a maior parte da jornada de trabalho dos gestores é destinada às rotinas burocráticas, reuniões na Secretaria de Educação, prestação de contas, o que acaba afastando os gestores da dimensão pedagógica do seu trabalho e pode vir a estabelecer obstáculos para que este profissional venha a ter uma intervenção mais sistemática no cotidiano da escola. Como ilustração, trazemos a seguinte afirmação: “A parte financeira acaba demandando muito tempo e a gente acaba negligenciando algumas coisas pra poder dar conta, porque o financeiro, se você erra isso, traz implicações pra você e implicações legais para a escola (GESTOR 11)”.

É oportuno observar, portanto, que há medida em que crescem as demandas administrativas para a gestão escolar, o perfil técnico do gestor é ressaltado, sendo sua atuação semelhante à de um gerente/burocrata com metas a cumprir, incorporando princípios da iniciativa privada, tais como eficiência, eficácia e produtividade. Para Oliveira (2002) este perfil técnico é um dos motivos que reforçam a tese de que o gestor escolar é responsável último pela escola, estando, assim, no topo da hierarquia, o que leva estes profissionais a trabalharem mais e terem cada vez mais responsabilidades para com a escola. Nesse sentido, identificamos que no trabalho dos gestores entrevistados há um envolvimento maior com a dimensão administrativa/financeira de sua função, dado o imediatismo destas demandas consideradas em sua maioria por eles como sendo burocráticas, mas imprescindíveis para o funcionamento da escola, enquanto que há uma restrição de muitas das atividades de caráter político/pedagógico por conta da falta de tempo.

Nesses termos, mesmo que o princípio da gestão democrática implique a participação dos diversos segmentos que compõe a comunidade escolar, algumas práticas dos gestores apresentam características de centralismo, na tentativa de dar conta do crescente número de atividades que chegam à gestão escolar e que precisam de uma resolução imediata. Em decorrência, o gestor escolar acaba por tomar para si a responsabilidade pela escola, por suas ações e pela qualidade do ensino, considerando que este tem responsabilidade para com a escola e que, portanto, também deve estar sujeito à responsabilização pelos resultados e funcionamento da instituição.

Observamos traços de centralismo no que se refere às rotinas administrativas como, por exemplo, no gerenciamento das contas bancárias da escola, as quais estão vinculadas diretamente ao CPF dos gestores. Esse tipo de exigência acaba por reforçar posturas centralizadoras por parte dos gestores. Outro exemplo é a divisão de trabalho entre os

gestores de oito das treze escolas entrevistadas, deixando assim, as atividades de cunho administrativo-financeiro apenas sob responsabilidade dos gestores e as de cunho pedagógico a cargo dos vices. Essa interpretação remete a um modelo de gestão escolar no qual as demandas administrativa/financeiras podem se tornar isentas de uma intencionalidade pedagógica, caracterizando-se mais como um elemento da burocratização e do controle do trabalho, o que pode ocasionar um afastamento dos gestores da dimensão pedagógica de sua função.

Diante das escolas que afirmam dividir as tarefas entre gestores e vices, chama nossa atenção a gestão escolar de uma das escolas analisadas. Nela, o vice-diretor admite que sua participação na gestão esteja incipiente e o diretor afirma que, apesar de existir uma equipe gestora na escola, todas as decisões passam por ele, uma vez que, segundo o próprio diretor, nem o vice é capaz de tomar uma decisão sem sua presença. Trata-se da mesma escola cuja conversa com morador da comunidade evidenciou uma postura autoritária do diretor, o qual, segundo o morador, busca ser o “dono” da escola. Ressalvamos o fato de que este mesmo diretor, considerado autoritário, foi reeleito para o cargo, obtendo, portanto, legitimidade para o exercício da função por meio da escolha direta pela comunidade escolar. Além disso, o vice-diretor, apesar de considerar sua participação na gestão incipiente, aparentemente não tem procurado reverter essa situação e mantém o foco de seu trabalho “[...] na parte operacional, no trabalho com os alunos e pais, na parte pedagógica e manutenção” (GESTOR 02), conforme sua entrevista.

Outro aspecto para o qual voltamos nossa análise diz respeito ao acompanhamento das ações desenvolvidas nas escolas por parte da SME, no sentido de disponibilizar assistência técnica aos gestores, principalmente àqueles que estão em seu primeiro mandato. Este tema foi discutido junto aos entrevistados e avaliado por estes como algo que precisa ser melhorado, haja vista que segundo os entrevistados, não existem ações que visem auxiliar os gestores em sua prática, como afirma o gestor: “Além disso a gente não tem o apoio e o acompanhamento da secretaria de educação. Deveriam oferecer melhores condições, dispor pessoal para secretariar, auxiliar no financeiro” (GESTOR 03). De acordo com os dados das entrevistas, os gestores sentem falta de ações que acompanhem o trabalho realizado, não no sentido de controlar o que está sendo feito, mas auxiliar na execução e dirimir eventuais dúvidas que venham a surgir.

A atuação da SME pode ser fruto de uma compreensão limitada sobre os princípios que regem a gestão democrática das escolas municipais de Natal, explicitados, por exemplo, através da Lei 087/2008, a saber: autonomia dos estabelecimentos de ensino na

gestão administrativa, financeira e pedagógica; participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados; transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos, dentre outros (NATAL, 2008). Tal compreensão pode levar os diversos setores que compõe a SME, especialmente o Departamento de Gestão Escolar, a não realizar um trabalho mais efetivo de assistência aos gestores, como pôde ser observado na fala dos entrevistados.

Nesse contexto, analisamos a avaliação feita pelos gestores em relação a formação promovida pela SME para exercício da função. O momento de formação realizado em 2009 que contou com a participação dos entrevistados foi avaliado como algo que poderia ter sido mais efetivo em relação ao exercício da prática gestora, não abordando, na opinião dos entrevistados, questões relativas ao cotidiano da gestão escolar. Convém ressaltar que no caso dos gestores das escolas municipais de Natal, não há exigência para candidatar-se ao cargo relacionada à formação específica para direção/gestão escolar, seja em nível de graduação ou pós-graduação, o que deveria aumentar a responsabilidade e suscitar ainda mais a necessidade de implementação de projetos de formação continuada específica para gestores por parte da SME.

Diante do exposto, concluímos que os gestores têm buscado nos próprios erros e acertos, ou no diálogo com os pares, o conhecimento necessário para a gestão das escolas, enquanto que a atuação do órgão gestor que deveria prestar assistência sempre que necessário, se configura mais como cobranças e ameaças, o que aumenta ainda mais a responsabilização e auto-responsabilização do gestor pelo funcionamento da escola.

Nesse sentido, destacamos que por meio das entrevistas pudemos compreender que a cobrança do órgão gestor em questão – SME – não se limita a responsabilização dos gestores pelo funcionamento da instituição, mas também pelos resultados obtidos por seus alunos nas avaliações padronizadas. As reuniões para socialização dos resultados, conforme os gestores se traduzem como cobrança para que a escola elabore metas que visem a elevação do IDEB, por exemplo. Assim, presenciamos depoimento de gestores que fazem uso de sua autoridade enquanto dirigentes para coagirem os docentes, especialmente das séries em que as avaliações são realizadas, a alcançarem melhores resultados, evidenciando, portanto, uma nova forma de regulação do trabalho docente dentro das escolas.

Compreendemos que adequar o trabalho desenvolvido em sala de aula de modo a perseguir, quase que exclusivamente, a melhoria de índices é uma estratégia que busca a maior produtividade da escola por meio da eficiência e eficácia, ou seja, está voltada para uma educação centrada no produto final e não no processo. Trata-se de um modelo de gestão

focado na competitividade e na adequação da atividade educacional à racionalidade econômica e mercadológica, o que não colabora para uma educação escolar fundamentada em bases participativa e democrática e, principalmente, de cunho emancipatório. Assim, entendemos que sobrevalorizar avaliações fundamentadas em indicadores de desempenho, instituindo uma nova regulação do trabalho na escola, gera uma contradição em relação ao objetivo precípua da educação - apropriação da cultura com vistas à formação integral do homem - uma vez que tal medida não ultrapassa o nível instrumental.

Diante do exposto, as considerações realizadas chamam à atenção para a situação contraditória do gestor escolar (PARO 2010a, 2010c). Compreendemos, por meio das entrevistas e da literatura específica, que este profissional tem sido convidado a responder a diversas demandas distintas, sobretudo as de cunho administrativo-financeiro, atividades estas que requerem a maior parte de seu tempo na/para a instituição, pois frente à democratização da gestão este profissional não se sente confortável em delegar tarefas e com isso ser tachado como autoritário.

Além disso, os gestores precisam responder às cobranças e requisições da Secretaria de Educação, cumprir a legislação vigente e atender a uma série de expectativas por parte da comunidade escolar que o elegeu para o cargo e que, portanto, espera que suas reivindicações sejam atendidas; interesses que nem sempre coincidem e que podem ser inclusive, antagônicos. Há que se mencionar os próprios anseios, metas e perspectivas idealizadas por ele enquanto gestor e materializada em um plano de trabalho que muitas vezes não consegue sair do papel, dada a dinâmica própria de trabalho do gestor, levando este profissional muitas vezes a trabalhar sem planejamento, perdendo o controle de seu tempo e trabalho, já que limita-se, algumas vezes, a “apagar incêndios”.

Podemos concluir que é preciso aprofundar o debate em torno do trabalho dos gestores escolares e buscar construir alternativas que rompam com essa dinâmica de trabalho oriunda da lógica centralizadora da atual estrutura administrativa da escola, que, não obstante a evocação da gestão democrática insiste em elencar o gestor como o responsável último pela instituição, e que por isso, não encontra tempo e disposição para efetivar uma atuação mais politizada no cotidiano da escola, a despeito do desafio de manter a escola funcionando em condições muitas vezes precárias, de modo que este possa compreender melhor sua função social, embora essa seja uma das tarefas que mais se espera do gestor.

REFERENCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 67-86, 2007.

ADRIÃO, Theresa. GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise O. G.; COSTA, Áurea de C. C. O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão escolar. In: PERONI, Vera Maria V.; BAZZO, Vera L.; PEGORARO, Ludimar. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Amir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. A nova morfologia do trabalho, suas principais metamorfoses e significados: um balanço preliminar. In: GUIMARÃES, Cátia; BRASIL, Isabel; MOROSINI, Márcia Valéria. **Trabalho, educação e saúde**: 25 anos de formação politécnica no SUS. Rio de Janeiro: EPSJV, 2010.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

_____. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-251, maio/ago. 2004

APPLE, Michael W. **Trabalho docente e textos**: economia política das relações de classe e de gênero em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: **Construindo uma Nova Gestão Pública** – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN –Natal, RN: SEARH/RN, 2010a.

_____. **Responsabilização na reforma do sistema de saúde**: Catalunha e Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010b

ARAÚJO, Sueldes de. **O caminho das pedras para gestão escolar**: o papel do gestor na implementação do Projeto Político-Pedagógico. 2008. 187 f. dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2008.

ARELALO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão – a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org). **O cenário Latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Trabalho docente e as reformas neoliberais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

BAZZO, Vera Lúcia. As conseqüências do processo de reestruturação do Estado brasileiro sobre a formação dos professores da educação básica: algumas reflexões. In: PERONI, Vera Maria V.; BAZZO, Vera L.; PEGORARO, Ludimar. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

BÓRON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas compromisso Todos pela Educação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>, acesso em 22 de setembro de 2010.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm acesso em 12 de dezembro de 2011.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 6ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. Gestão da educação: onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2009(A).

_____. Responsabilização na Administração Pública: notas para uma discussão no campo da educação. In: FRANÇA, Magna (org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber Livro, 2009(B).

_____. Política Educacional brasileira: novas formas de gestão. In: CABRAL NETO, Antônio; YAMAMOTO, Oswaldo H. (Orgs.). **O psicólogo e a escola: uma introdução ao estudo da psicologia escolar**. 2.ed. Natal: EDUFRN, 2004.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda D. A.; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de. (org.) **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro, 2007.

CABRAL NETO, Antônio; SOUSA, Luis Carlos M. autonomia da escola pública: diferentes concepções em embate no cenário educacional brasileiro. In: ROSARIO, Maria J A do; ARAÚJO, Ronaldo M de L. **Políticas Públicas educacionais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em 09 de setembro de 2010

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.114, p.7-28, nov. 2001.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, n.74. p.11-19, nov. 1990.

CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, Magna; COSTA, Maura (Orgs.). **Política educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2009. p. 21-44.

CATANI, Afrânio Mendes. **O que é capitalismo**. 21ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos)

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento**: eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida). Lima, Peru, 1995. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>> acesso em 03 de dezembro de 2011.

CEPAL/UNESCO. **Invertir mejor para invertir más**: financiamiento y gestión de La educación en América Latina y El Caribe. Santiago, 2005.

CLARK, Jorge U.; NASCIMENTO, Manoel N. M.; SILVA, Romeu A da. A administração escolar no Período do Governo Militar (1964-1984) In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José C.; MINTO, Lalo W. (Org.) **História da administração escolar no Brasil**: do diretor ao gestor. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010

COSTA, Márcio da. A educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo (org.) **Pedagogia da exclusão**: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

DALBERIO, Maria Célia B. **Neoliberalismo, políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade**. São Paulo: Paulus, 2009.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, vol. 1, n. 5, 2004. UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, 2004.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**. 2001, vol.15, n.4, pp. 13-22.

DUARTE, Adriana. Políticas educacionais e o trabalho docente na atualidade: tendências e contradições. In: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila A. (Org.) **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 3ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola – PDDE e FUNDEF**. Natal: EDUFRRN, 2005.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Gestão escolar, qualidade do ensino e políticas públicas. In: FRANÇA, Magna; COSTA, Maura (Orgs.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. : Liber Livro, 2009.

_____. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. In: **Em Aberto**. Brasília, v. 17, n.72, p. 47-59, fev./jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Política e Gestão educacional na contemporaneidade. In: OLIVEIRA, Dalila A.; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década. **PREAL**. Santiago do Chile, n. 15, set. 1999.

GARCIA, Maria Manuela A.; ANADON, Simone B. reforma educacional, intensificación del trabajo docente, cuidado y género. In: FELDFEBERY, Myriam; OLIVEIRA, Dalila A. **Políticas educativas y trabajo docente: Nuevas regulaciones ? Nuevos sujetos?** Buenos Aires: Noveduc, 2006

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, Pablo (org.) **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

_____. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 3ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOMES, Eduardo G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV).

GOROSTIAGA, Jorge M. VIEIRA, Livia M. F. tendências nacionais e subnacionais no governo escolar: Argentina e Brasil, 1990-2010. In: OLIVEIRA, Dalila A.; PINI, Mónica E.; FELDFEBER, Myriam (org.). **Políticas educacionais e trabalho docente**: perspectiva comparada. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 9. Ed. Edições Loyola: São Paulo, 2000.
HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática da escola**: artes e ofícios da participação coletiva. 15ª Ed. Campinas: Papirus, 2009 (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).

HYPOLITO, Álvaro M.; VIEIRA, Jarbas S.; PIZZI, Laura C. V. reestruturação curricular e auto-intensificação do trabalho docente. In: **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, PP. 100-112, Jul/Dez 2009.

IANNI, Otavio. **A era do globalismo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> acesso em 15 de abril de 2010.

_____. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

KUENZER, Acácia Z. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1153-1178, out. 2007

KUENZER, Acácia Z.; & CALDAS, Andrea. Trabalho docente: comprometimento e desistência. In: FIDALGO, Fernando; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M.; FIDALGO, Nara Luciene R. (Orgs). **A intensificação do trabalho docente**: tecnologias e produtividade. Campinas, SP: Papirus, 2009 (Série Prática Pedagógica).

LIBÂNEO. José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5ª. Ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIMA, Márcia Regina Canhoto de. **Paulo Freire e a administração escolar**: a busca de um sentido. Brasília: LiberLivro Editora, 2007.

LÜCK, Heloísa; et al. **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. 6ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LÜCK, Heloisa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. In: **Em Aberto**. Brasília, v. 17, n.72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica ao paradigma gerencialista. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

MARTÍNEZ, Deolidia.. Nuevos sujetos. In: FELDFEBERY, Myriam; OLIVEIRA, Dalila A. **Políticas educativas y trabajo docente: Nuevas regulaciones ? Nuevos sujetos?** Buenos Aires: Noveduc, 2006

MARTINS, Ângela Maria; SILVA, Vandrê Gomes da. Gestão escolar, autonomia escolar e órgãos colegiados: a produção de teses e dissertações (2000-2008). In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 26, p. 409-640, set./dez. 2010.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. (volume I livro primeiro). 3ª Ed. São Paulo: Nova cultural, 1988

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MELO, Maria Teresa Leitão de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura S C; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4ª. Ed, são Paulo: Cortez, 2004.

MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no contexto da Nova República e do Neoliberalismo. In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José C.; MINTO, Lalo W. (Org.) **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010

NATAL, 2008. Lei Complementar n. 087 de 22 de fevereiro de 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Dalila A.; PINI, Mónica E.; FELDFEBER, Myriam (org.). **Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago.2009a

_____. Política educativa, crise da escola e a promoção da justiça social. In: OLIVEIRA, Dalila A.; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Orgs). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009b

_____. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago, 2007.

_____. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 6ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

_____. Gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângelo da S. **Gestão da educação: impasses, perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: OLIVEIRA, Dalila A.; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Orgs). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009

PARO, Vítor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**: São Paulo, Cortez, 2011.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor da escola. In: **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010a

_____. **Educação como exercício do poder**: crítica ao senso comum em educação. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010b. (Coleção Questões de nossa época, v. 4)

_____. **Administração escolar**: introdução crítica. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2010c.

_____. A estrutura didática e administrativa da escola e a qualidade do ensino fundamental. **RBP AE**. Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 127-133, jan./abr. 2008.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007 (Série Educação em ação)

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3ª Edição. São Paulo: Ed Ática, 2003.

PERONI, Vera Maria V. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **RBP AE**. v. 25, n. 2, p. 285-300, mai./ago. 2009.

PINHO, José Antônio G.de; SACRAMENTO, Ana Rita S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em < www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf > Acesso em 15 de maio de 2010.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo de. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Andréia Ferreira da. Avaliação da educação básica, gestão escolar e trabalho docente. In: Sousa Junior; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barboza (Org.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011.

SILVA, Maria Aldeíza da. **Gestão democrática da educação: a eleição direta para dirigentes de escolas públicas de educação básica do Rio Grande do Norte (2003-2006)**. 2010. 212f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Tomaz T. da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 3ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 78).

TERTO, Daniela Cunha. **Descentralização financeira e o programa FUNDESCOLA (PDE E PAPE): o fortalecimento da gestão escolar em unidades do ensino fundamental nos municípios norterio-grandenses de Vera Cruz, Maxaranguape e Taipu**. Monografia. 2007. 126f. Graduação em pedagogia – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

TORRES, Artemis; GARSKE, Lindalva Maria N. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. **Em Aberto**. Brasília, v. 17, n.72, p. 88-96, fev./jun. 2000.

TORRES, Rosa M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASSI, Livia de; WARDE, Mirian J; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2003.

UNESCO/CONSED. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO/CONSED, Ação Educativa, 2001.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula**. 8ª ed. São Paulo: Libertad Editora, 2007

VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão para uma comunidade de aprendizes. **Gestão escolar e qualidade da educação**. Fortaleza: SEDUC, 2005.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, democracia e globalização. In: BÓRON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006.

ZARAGOZA, José Manuel E. **O mal-estar docente: a sala de aula e a saúde dos professores**. Bauru, SP: EDUSC, 1999.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE CENTRO DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Pesquisadora: Daniela Cunha Terto

Orientador: Prof. Dr. Antônio Lisboa Leitão de Souza

Projeto de Pesquisa “O TRABALHO DO GESTOR ESCOLAR: INTENSIFICAÇÃO E IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS E PEDAGÓGICAS NA GESTÃO DA ESCOLA”
2010-2012

Instrumento de pesquisa destinado aos gestores escolares

CARACTERIZAÇÃO DA ESCOLA

Escola na qual atua

Etapas de atendimento da escola

() Educação Infantil () Ensino Fundamental – séries iniciais () Ensino Fundamental – séries finais () Ensino Médio () EJA

Horário(s) de Funcionamento

() matutino () vespertino () noturno

ASPECTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS GESTORES

Idade _____ sexo _____ estado civil _____

Escolaridade: graduação () especialização () mestrado () doutorado ()

Curso de graduação _____

Instituição na qual concluiu o curso de graduação _____

No caso de possuir pós-graduação, qual? _____

Forma de ingresso na rede:

() concurso público () cargo comissionado () outras _____

Função na escola: _____

Forma de ingresso na função:

() eleição () indicação () outras _____

Primeira gestão?

Tempo de trabalho na rede: _____

Tempo de trabalho na instituição: _____

Trabalha em outra rede de ensino: () sim () não

Em caso afirmativo, qual? _____

Carga horária total de trabalho semanal: _____

Que outras funções você exerceu na escola (ou na rede)?

DA GESTÃO

- Para você, qual o papel do gestor na escola?
- Que motivos o levaram a ser gestor?
- Você recebeu algum tipo de capacitação para atuação na gestão escolar? Em caso afirmativo, como ocorreu e quem orientou a capacitação?
- Como você avalia esses cursos?
- Quais os principais temas/conteúdos discutidos/estudados nessa formação?
- Existe equipe gestora na instituição? Em caso afirmativo, quantas pessoas fazem parte e em que funções atuam?
- Você tem conseguido seguir o seu plano de trabalho?
- Quais as principais atividades que você desenvolve na escola?
- A instituição em que você trabalha apresenta condições adequadas para o exercício da função de gestor escolar?
- Você tem autonomia para realizar seu trabalho?
- Você é avaliado formalmente quanto ao seu desempenho profissional? De que maneira?
- Quais os maiores desafios que você enfrenta, enquanto gestor escolar?
- Você acredita que nos últimos anos têm ocorrido mudanças significativas na gestão escolar e, conseqüentemente, no trabalho do gestor escolar?

Em caso afirmativo,

- quais mudanças você considera mais relevantes para o seu trabalho?

- como você avalia estas mudanças?

que implicação elas têm sobre seu trabalho?

- Em sua opinião, estas mudanças têm sido acompanhadas por condições de trabalho e carreira docente satisfatórias? Justifique.
- Você costuma participar das reuniões pedagógicas? Com que frequência? Em caso negativo, por que não o faz?
- Você costuma participar de reuniões com pais?
- Como de dá sua participação nos momentos de formação continuada dos docentes?
- Você considera que as condições materiais e a carreira docente podem interferir na gestão da escola? Exemplifique.
- Em sua opinião, de que maneira o trabalho do gestor escolar pode interferir na qualidade do ensino de sua escola?
- Você se considera responsável pelos resultados obtidos pela escola nas avaliações externas? Justifique.
- Quais as implicações destas avaliações para o seu trabalho?
- Já precisou se ausentar da gestão por algum motivo (doença, problemas pessoais...)?
- Faça uma breve avaliação de sua prática enquanto gestor escolar.