

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM PESQUISA EDUCACIONAL – TURMA IV**

**A INFLUÊNCIA DO RELATÓRIO DA UNESCO: EDUCAÇÃO UM
TESOURO A DESCOBRIR NA GESTÃO ESCOLAR (1996 - 2001)**

MÁRCIA GISÉLI SIMONI

**MARINGÁ
2013**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM PESQUISA EDUCACIONAL – TURMA IV**

**A INFLUÊNCIA DO RELATÓRIO DA UNESCO: EDUCAÇÃO UM TESOURO A
DESCOBRIR NA GESTÃO ESCOLAR (1996 - 2001)**

Monografia apresentada por MÁRCIA GISÉLI SIMONI, ao Departamento de Fundamentos da Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Pesquisa Educacional.

Orientadora:
NATALINA FRANCISCA MEZZARI LOPES

MARINGÁ
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S599i	Simoni, Márcia Giseli A influência do Relatório da UNESCO: Educação um tesouro a descobrir na gestão escolar (1996 - 2001) / Márcia Giseli Simoni. -- Maringá, 2013. 50 f. Orientadora: Prof^a. Ms. Natalina Francisca Mezzari Lopes. Monografia (especialização) - Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Fundamentos de Educação, Especialização em Pesquisa Educacional - Turma IV, 2013. 1. Política Educacional Brasileira. 2. Gestão escolar. 3 UNESCO. 4. Relatório Jacques Delors. I. Mezzari, Natalina Francisca, orient. II. Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Fundamentos de Educação, Especialização em Pesquisa Educacional - Turma IV. III. Título. CDD 21.ed.: 371.2
-------	---

MÁRCIA GISÉLI SIMONI

**A INFLUÊNCIA DO RELATÓRIO DA UNESCO: EDUCAÇÃO UM TESOURO A
DESCOBRIR NA GESTÃO ESCOLAR (1996 - 2001)**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ms. Natalina Francisca Mezzari Lopes (Orientadora) –
UEM

Profa. Dra. Angela Mara de Barros Lara - UEM

Prof. Ms. Alessandro Santos da Rocha -

02 de agosto de 2013

A minha irmã que me incentivou para que eu voltasse a estudar.

AGRADECIMENTOS

À professora Natalina que me orientou nesta pesquisa, com muito carinho e dedicação.

Aos Professores do Curso de Pós, em especial aos da área de políticas públicas.

À minha família e amigos que sempre me incentivaram a estudar.

Reconhecer que a História é tempo de possibilidade e não de determinismo, que o futuro, permita-se-me reiterar, é problemático e não inexorável.

Paulo Freire (1996, p.19).

SIMONI, Márcia Giséli. **A Influência do Relatório da Unesco: Educação um Tesouro a Descobrir, na gestão escolar.** 50 f. Monografia (Especialização em Pesquisa Educacional – Turma IV) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Natalina Francisca Mezzari Lopes. Maringá, 2013.

RESUMO

Este estudo tem como tema as políticas educacionais no Brasil com recorte para a influência do relatório da UNESCO: “Educação um Tesouro a Descobrir”, na gestão escolar (1996-2001). O objetivo norteador foi o de explorar como as diretrizes do Relatório Delors influenciaram nas políticas relacionadas à gestão escolar, tendo como marco inicial a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Trilhando a perspectiva teórico-metodológica do Materialismo Histórico, recorreu-se aos documentos legais e bibliográficos para compreender no contexto histórico a institucionalização da política educacional a partir dos anos de 1990 e as mudanças na forma de administrar a educação e a escola até o fim da denominada década da Educação (2001). Destaca-se que os quatro pilares norteadores da Educação para o século XXI, apresentados no Relatório Delors, foram incorporados à legislação educacional brasileira orientando o processo de organização da gestão escolar. As categorias autonomia, descentralização e eficiência presentes na legislação brasileira mostraram-se alinhadas às exigências internacionais do neoliberalismo focando a racionalização dos gastos com a Educação, submetendo-a a lógica do mercado. O texto foi organizado em seções iniciando pelo contexto da Reforma Administrativa no Brasil nos anos de 1990 para explicitar os marcos políticos presentes na reformulação das reformas educacionais do período. Na sequência volta-se o olhar para a Unesco, o Relatório Delors e a Gestão Escolar no Brasil. Nesta etapa do trabalho discutiu-se as proposições e recomendações do relatório destacando as categorias políticas presentes na organização da Gestão Escolar no Brasil.

Palavras-chave: Política Educacional Brasileira. Gestão escolar. UNESCO. Relatório Jacques Delors.

SIMONI, Marcia Giséli. **The Influence of the UNESCO Report: Education, a Treasure Within the school management**. 50 f. Monograph (Specialization in Educational Research - Class IV) - State University of Maringá . Advisor: Natalina Francisca Mezzari Lopes. Maringá, 2013.

ABSTRACT

This study has as theme the educational policies in Brazil with snip for the influence of the UNESCO report: Education, a Treasure Within the school management (1996-2001). The guiding objective was to explore how the guidelines of the Delors Report influenced policies related to school management, having as starting point the Law of Guidelines and Bases of Education of 1996. Treading the theoretical and methodological perspective of historical materialism, it appealed to legal and bibliographic documents to understand the historical context of the institutionalization of educational policy from the 1990s and changes in the form of administration of the education and the school until the end of the named decade of Education (2001). It is noteworthy that the four guiding pillars of Education for the XXI century, presented in the Delors Report, were incorporated into the Brazilian educational legislation, guiding the process of organizing the school management. The autonomy, decentralization and efficiency categories present in Brazilian legislation proved to be aligned with international standards of neoliberalism focusing on the rationalization of spending on education, subjecting it to the market logic. The text is organized into sections starting from the context of Administrative Reform in Brazil in the 1990s to explain the present political milestones in reshaping the educational reforms of the period. In sequence, turn back the look for UNESCO, the Delors Report and School Management in Brazil. This stage of the work, it was discussed the proposals and recommendations of the report highlighting the political categories, present in the organization of the School Management in Brazil.

Keywords: Brazilian Educational Policy. School management. UNESCO. Jacques Delors Report.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL NOS ANOS DE 1990	11
2.1	A BASE IDEOLÓGICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA	14
2.2	A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	16
2.3	A REFORMA DA EDUCAÇÃO	17
3	A UNESCO, O RELATÓRIO DELORS E A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL	23
3.1	A UNESCO: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS	23
3.2	O RELATÓRIO JACQUES DELORS	25
3.3	A GESTÃO ESCOLAR	27
4	AS CATEGORIAS POLÍTICAS PARA A GESTÃO NO BRASIL	33
4.1	AUTONOMIA	33
4.2	DESCENTRALIZAÇÃO	38
4.3	EFICIÊNCIA	43
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda as políticas públicas para a gestão escolar da educação básica no Brasil e como esta sofreu a influência do Relatório: *Educação um Tesouro a Descobrir* publicado pela Unesco. O referido relatório como tantos outros publicados pela Unesco elegem a educação como o solução para todas as crises contemporâneas, e as desigualdades sociais causadas pelo capitalismo desenfreado que polariza a riqueza de poucos em uma ponta e a miséria da maioria na outra.

Entendemos ser mais fácil para a lógica da sociedade capitalista eleger a educação como salvacionista, que irá conter a pobreza e a miséria, do que tocar na questão da divisão de rendas e bens, visto que, para o capitalismo se manter é necessário que exista uma parcela empobrecida para que possa ser explorada pelo sistema.

O objeto de análise do presente trabalho insere-se na última década do século XX, onde ocorreu a reconfiguração da economia da política e da administração brasileira. Evidencia-se a intrínseca relação entre trabalho e educação na contemporaneidade, tendo como foco a relação indissolúvel entre a gestão escolar e as políticas públicas de desenvolvimento da sociedade.

A produção da pesquisa foi resultado dos levantamentos bibliográfico e documental que serviram para dar suporte às análises das categorias que foram encontradas tanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como no Relatório da Unesco “Educação um Tesouro à Descobrir”. Assim evidenciou-se que as categorias analisadas estão presentes em ambos documentos sendo que o primeiro documento sofreu influência do segundo. Como questão de pesquisa ou problemática pretende-se analisar a influência do Relatório: “Educação um Tesouro a Descobrir”, na gestão escolar (1996 – 2001). O objetivo norteador foi o de explorar como as diretrizes do Relatório Delors influenciaram nas políticas relacionadas à gestão escolar, tendo como marco inicial a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Trilhando a perspectiva teórico-metodológica do Materialismo Histórico, recorreu-se aos documentos legais e bibliográficos para compreender no contexto histórico a institucionalização da política educacional a partir dos anos de 1990 e as mudanças na forma de

administrar a educação e a escola até o fim da denominada década da Educação (2001).

O presente trabalho foi organizado em cinco seções. Inicialmente procurando compor o método que conduziu o estudo recuperou-se o contexto da Reforma Administrativa no Brasil nos anos de 1990 explicitando os marcos políticos presentes na reformulação das reformas educacionais. Na sequência apresentamos a Unesco, o Relatório Delors e a Gestão Escolar no Brasil, nesta etapa do trabalho discutimos o que é a Unesco, o que ela propõe e quais as recomendações do relatório e como se organiza a Gestão Escolar no Brasil. Em seguida as categorias políticas para a gestão no Brasil. Nesta etapa do trabalho procuramos identificar como as categorias analisadas foram incorporadas na Gestão Escolar.

2 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL NOS ANOS DE 1990

A proposta deste capítulo é desvelar a intrínseca relação entre o ‘novo modelo’ de gestão empresarial e o modelo de gestão pública implementada na década de 1990, também denominada gerencial. Destacam-se também as consequências desse modelo de organização administrativa no âmbito da escola, uma vez que esta passa a ser caracterizada como democrática descentralizada e participativa (CARVALHO, 2009, p. 1139).

Evidencia-se que a reforma administrativa implementada no Brasil na década de 1990 afeta a gestão escolar, uma vez que esta se insere na sociedade e reproduz a relação de poder, de dominação da sociedade capitalista ao mesmo tempo em que tenta emancipar o sujeito, ou seja, a escola é permeada por contradições, sendo também um campo de disputa.

É importante destacar, que a reforma ocorrida no Brasil não se realiza de forma isolada e descontextualizada. Outros países da América Latina também promoveram ajuste econômico para adequar-se ao novo modelo administrativo Moraes (2001, p. 33) explica que “[...] Nos anos 80, os programas dos neoliberais de ajuste econômico foram impostos aos países latino-americanos como condição para a renegociação de suas dívidas galopantes [...]”.

É nesse período que a ideologia neoliberal começa a destacar-se em governos de importantes países, assim:

[...] a quarentena dos neoliberais começou-se a romper-se decididamente na metade dos anos 70. Logo em seguida, líderes partidários alinhados com programas neoliberais conquistaram governos de importantes países: em 1979, Margaret Thatcher, na Inglaterra; em 1980, Reagan, nos EUA [...] (MORAES, 2001, p. 32).

O neoliberalismo defende “a sociedade baseada na economia do mercado”, a “privatização das empresas estatais e serviços públicos”, a “desregulamentação” ou a “criação de novas regulamentações” que diminua a interferência do poder público sobre os empreendimentos privados. Para essa corrente de pensamento neoliberal “[...] O Estado deveria transferir ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente se metera e deixar a

cargo da disciplina do mercado as atividades regulatórias que em vão tentara estabelecer” (MORAES, 2001, p. 35).

As investidas do neoliberalismo no cenário brasileiro foram iniciadas no governo de Fernando Collor de Melo, e permaneceu no governo de Fernando Henrique Cardoso. Evidencia-se ainda que as políticas de cunho neoliberal atribuem ao indivíduo a responsabilidade por seus fracassos e sucessos, concepção esta que influenciou na elaboração de políticas públicas nacional para a educação no final do século XX e se faz presente nos dias de hoje. Na esfera educacional o discurso neoliberal utiliza a Teoria do Capital Humano, principalmente, no que diz respeito à América Latina, ou seja:

A Teoria do Capital Humano afirma que a melhoria do bem-estar dos pobres não depende da terra, das máquinas ou da energia, mas sim do conhecimento. Segundo tal teoria sugere, deve-se considerar a priori que todas as habilidades são inatas ou adquiridas, e que podem ser aperfeiçoadas por meio de investimentos apropriados ao enriquecimento do capital intelectual. Além de proporcionar o bem-estar individual, tal teoria também afirma que esse seria o caminho para o desenvolvimento das nações: investir em capital humano. Tal investimento significa investir em saúde, educação, treinamento e pesquisa. Segundo Cattani (2002), tal teoria teve impacto no então denominado Terceiro Mundo, e apareceu aqui e em outros países pobres da América Latina como alternativa/solução para reduzir as desigualdades sociais (TOLEDO; RUCKSTADTER, 2011, p. 15).

Aplicadas ao campo educacional, essas ideias são disseminadas de modo a deslocar para o âmbito individual o problema de inserção social. Dessa maneira, a escola tornou-se um dos lugares para capacitar e treinar o sujeito para o mercado de trabalho. Em outros termos, cabe a escola garantir ao indivíduo a “empregabilidade” com isso, como afirmam Toledo e Ruckstadter ocorre a:

[...] transferência da responsabilidade coletiva e pública pelo desemprego para o plano individual. Ou seja, o trabalhador o responsável pelo desemprego e não a estrutura que se apresenta como desigual e em colapso, que não é capaz de organizar e distribuir os meios e as condições materiais de subsistência. Ou seja, vê-se como causa aquilo que na verdade, é a consequência de todo o processo (TOLEDO e RUCKSTADTER, 2011, p.23).

O discurso neoliberal trata a causa como consequência, para camuflar a sua ideologia individualista e excludente, invertendo a realidade, ao atribuir a educação e a formação profissional o papel de delinear e definir as relações políticas e econômicas, 'mascarando' a realidade, uma vez que, não toca na questão da divisão das classes sociais, da distribuição desigual da renda per capita e da riqueza produzida.

A transposição dos conceitos neoliberais, a organização transnacional, o capitalismo e a globalização fazem com que o exercício do poder no interior das organizações sofra mudanças rápidas.

A partir do final da década de 70 do século XX, o capitalismo mundial enfrentou um novo período de crise, identificada, sobretudo, como de esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista, da administração keynesiana e do Estado de bem-estar social. Hobsbawn (1997, p. 19) considera que "a crise afetou várias partes do mundo de maneiras e graus diferentes, mas afetou todas elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas". As diferentes formas de enfrentá-las resultaram em um novo estágio do capitalismo mundial, cujas características são a mundialização ou transnacionalização do capital, a financeirização da economia, a reorganização produtiva de bases flexíveis, a remodelação da estrutura de poder e as novas formas de organização e gestão, tanto no setor privado quanto no público (CARVALHO, 2009, p. 1140).

Os estudos tem demonstrado que há nesse "[...] processo de reestruturação produtiva um movimento de "reinvenção" dos poderes e das funções do Estado, cujas repercussões abrangem o campo educacional [...]" (CARVALHO, 2009, p. 1144). Por outro lado, as novas formas de organização das empresas para inserir-se no mercado globalizado bem como a mudança na organização do poder fazem com que os homens passem a pensar e se organizar de modo diferente, novos desejos de consumo e autonomia são criados.

A globalização, a transnacionalização das estruturas de poder e a reestruturação produtiva inserida na produção capitalista contribuem de maneira significativa para a reforma administrativa no Brasil na década de 1990. A doutrina neoliberal que tem dado respaldo ao modo de produção capitalista tem influenciado nas diretrizes das políticas educacionais, repercutindo no âmbito escolar. Portanto, não podemos desconhecer a influência das organizações

internacionais, como a Unesco, Unicef, Banco Mundial, na organização administrativa da sociedade, e consequentemente na Educação e na escola. Com relação às nefastas influências do neoliberalismo na política pública educacional, são esclarecedoras as afirmações de Moreira e Lara:

Na política pública educacional, o neoliberalismo mostrou como característica uma prática baseada na concepção de aluno-cliente, no sentido de um sujeito assujeitado tal qual uma mercadoria, como se a educação fosse um investimento privado do indivíduo. O setor educacional passou a caracterizar-se como uma área propícia para a acumulação do capital. O discurso propalado teve como eixo a educação não como parte do campo social e político, mas como parte integrante do mercado, funcionando a sua semelhança (MOREIRA; LARA, 2012, p. 57).

As orientações das políticas neoliberais para os países periféricos, entre eles, os da América Latina, propõem, além da reforma da administração do Estado, que a Educação seja “uma ferramenta” essencial para atingir o desenvolvimento econômico e social, uma vez que, por meio desta, os países alcançariam o desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, as políticas neoliberais se voltam para atender as populações mais vulneráveis, ou seja, para a população mais pobre mais carente.

2.1 A BASE IDEOLÓGICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA

As diretrizes do novo modelo de Administração pública encontram-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado- MARE elaborado em 1995, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Cabe destacar, que Luiz Carlos Bresser Pereira foi o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995-1998). Moreira e Lara explicam que:

Para o ex-ministro Bresser Pereira, a crise econômica da década de 1980 teria sido consequência do funcionamento irregular do Estado, de sua falta de efetividade, do seu crescimento distorcido, dos seus custos operacionais, do seu endividamento público e de sua incapacidade de se adequar ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia e a capacidade dos Estados Nacionais de gerir suas próprias políticas econômicas e sociais (MOREIRA; LARA, 2012, p. 63).

A retórica dos defensores das reformas é afirmam que a propalada reforma iria tornar a administração pública mais eficiente, centrada e ágil dando mais ênfase ao cidadão. Nessa direção, Fernando Henrique Cardoso¹ criou um ministério só para promover a reforma conforme citação abaixo:

Reformar o Estado brasileiro foi uma das estratégias acatadas pelo governo FHC, por meio da criação de um ministério próprio para isso, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, o qual em 1995 apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado [...] (MOREIRA; LARA, 2012, p. 66).

Fica explícito no documento da reforma que a preferência é por um Estado Mínimo nos investimentos, mas máximo na coerção, ou seja,

Deste modo, o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimentos em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p.13).

No Plano diretor da Reforma do Aparelho de Estado fica evidenciado que a reforma do Estado implica em substituir a administração pública burocrática e ineficiente e centralizando o controle nos resultados e não mais no processo. Dito de outra forma, uma administração pública gerencial pautada na teoria da administração cujos princípios são: eficiência, eficácia, redução de custos, pagamento de impostos e atendimento ao cliente/cidadão.

¹ Diferentemente dos demais presidentes do período, Fernando Henrique Cardoso (FHC) é o único a ter dois mandatos (01/01/1995 a 31/12/1998 e 01/01/1999 a 31/12/2002). Nas duas disputas das quais participa (1994 e 1998), é eleito no primeiro turno, o que significa dizer que em ambos obtém mais de 50% dos votos válidos. Tanto em uma como em outra eleição, seu principal concorrente é Luiz Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (VIEIRA; FARIAS, 2003, p.153).

2.2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Faz-se necessário compreender a Reforma do Estado ocorrida na década de 1990 para que apreender as novas formas de atuação gerencial do Estado. A década de 1990 no Brasil foi permeada de transformações sociais, das quais resultaram novas relações de trabalho, novas tecnologias e novas formas de atuação do Estado. Concomitantemente a Reforma do Estado ocorreu a reforma da educação, esta, porém discutiremos no próximo tópico deste trabalho.

A Reforma do Estado teve como uma das suas características principais as políticas de descentralização², ocorreu também à redução das iniciativas governamentais nas áreas que a presença do Estado era decisiva, especialmente, na área econômica. Nesse período registrou-se também a abertura econômica, com a abertura das fronteiras e a quebra das barreiras para o comércio. O mundo e a economia tornaram-se globalizados. No primeiro momento a globalização aconteceu nos meios de comunicação, haja vista que, com as novas tecnologias, as notícias do mundo chegam a nós em tempo real, no exato momento em que ocorrem nos dando à impressão que as distâncias ficaram mais curtas. Moraes (2001, p. 39) aponta algumas mudanças ocorridas no mundo do trabalho, inseridas no contexto da globalização.

Durante os séculos XIX e XX, os movimentos trabalhistas haviam lutado para conquistar o voto, o direito de organização e, assim, influir sobre a elaboração de políticas, definição de leis e normas. Agora que conquistaram esse voto, o espaço em que ele se exerce é esvaziado em proveito de um espaço maior, mundializado, onde eles não votam nem opinam (MORAES, 2001, p. 39).

Nesse período, as desigualdades sociais e econômicas aumentaram. Pequena parcela da população continuava com o acesso aos bens e serviços produzidos, enquanto a maioria continuava dependendo da vontade política e administrativa para ter acesso aos bens e serviços, especialmente os relacionados aos direitos sociais.

² Assim está descrito “[...] descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura” (BRASIL, 1995, p.13).

2.3 A REFORMA DA EDUCAÇÃO

A educação brasileira ao longo da sua história teve várias reformas. A reforma que nos referimos neste trabalho é a reforma ocorrida na década de 1990, durante o Governo Cardoso, visto que, “[...] foi no governo de FHC que a reforma anunciada ganhou grande concretude. A velocidade e força arrebatadora de sua implementação causam sobressalto entre educadores [...]” (SHIROMA, et al, 2000, p. 56).

Percebe-se que nesse processo de reformar a administração do Estado não foi um fato isolado ocorrido no Brasil, outros países também promoveram tais reformas antes mesmo que nós. Como bem explicam Shiroma, Moraes e Evangelista:

Os governantes dos anos de 1990, buscando desvencilhar-se da crise econômica dos anos de 1990, estruturaram, nas palavras do pensador britânico Christopher Norris uma verdadeira contra-revolução nas esferas social, política e ideológica. Embora o autor refira-se ao governo Thatcher, na Inglaterra (1979 -1990), o paralelo com a situação nacional é procedente até mesmo por ter sido aquele o primeiro exemplo da vaga neoliberal que caracterizaria inúmeros governos nessa década, nas mais variadas partes do planeta (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 53).

É importante destacar que assim como a administração pública adotou o modelo e a teoria da administração empresarial, a reforma educacional também foi baseada por tais teorias, haja vista que a gestão escolar passou a incorporar princípios da administração tais como: foco no resultado em detrimento do processo; mecanismos de controle e fiscalização dos serviços educacionais prestados, competição entre as escolas; tratar os alunos como clientes. Em estudo anterior, descrevemos que:

[...] essas mudanças trouxeram consequências para a educação, uma vez que passaram a interferir no modo em como esta se organizava. Em outras palavras, a escola, antes reduto exclusivo de professores, diretores e funcionários, tinha o seu espaço agora dividido com outros sujeitos, isto é, outros atores, como, por exemplo, os pais dos alunos, a comunidade (SIMONI, 2010, p. 20).

No modelo gerencial o Estado deixa de ser o único mantenedor das escolas públicas, “[...] eximindo-se da responsabilidade direta de produzir e fornecer bens ou serviços e assumindo o papel de regulador e facilitador da iniciativa privada [...]” (CARVALHO, 2009, p.1148).

O Estado empenha-se em fazer parceria com a sociedade civil para que esta colabore financeiramente para a manutenção das escolas públicas, utilizando-se da retórica que a educação é responsabilidade de todos, deste modo induz a sociedade ou os indivíduos a agirem por conta própria na busca das soluções para os seus problemas.

É o que se observa no programa “Acorda Brasil” (1995) e no projeto “Amigos da Escola” (1999), lançados no governo Fernando Henrique Cardoso. Estas iniciativas, cujo objetivo central é mobilizar a sociedade para assumir compromissos em relação à escola pública, são exemplos dessa nova tendência. Ambas incentivam empresas, entidades, prefeituras, comunidades e cidadãos a realizar parcerias com o poder público em benefício da escola. A sociedade é conclamada a adotar escolas, contribuir para seu bom funcionamento, patrocinar a compra ou fazer doações do que for necessário à manutenção do prédio, ao aparelhamento da unidade escolar, ao enriquecimento da merenda escolar, ao aprimoramento da atividade docente, ao desenvolvimento da aprendizagem dos alunos. O “Acorda Brasil” prevê ainda a distribuição de verbas federais diretamente às escolas, sem a intermediação dos governos estaduais e municipais, a reforma do currículo e a avaliação das escolas por meio de testes aplicados aos alunos, como premiação daqueles que apresentarem melhor desempenho [...] (CARVALHO, 2009, p. 1149).

Com relação ao discurso que afirma que a Educação é uma responsabilidade social, de todos os atores sociais, pertinentes são as observações de Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 58), quando dizem que “[...] a carta de Jomtien não atribui a educação básica apenas à educação escolar, posto que para a satisfação das NEBAS³ deveriam concorrer outras instâncias educativas como a família, a comunidade e os meios de comunicação”.

O Estado utilizou-se do discurso de que a educação era responsabilidade social, sendo assim os recursos não deveriam vir somente dele, mas também da sociedade civil. Deste modo, justificou-se a defesa da diversificação dos recursos

³ NEBAS – Necessidades Educacionais Básicas.

e as parcerias com entidades privadas, filantrópicas e projetos sociais. Isso significa que, na administração gerencial o Estado exime-se da responsabilidade direta de mantenedor de bens e serviços e assume a postura de regulador que irá realocar recursos, subsidiar e redistribuir. Carvalho (2009) aponta como exemplo da nova forma de atuação do Estado a Implantação de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF ⁴ e explica que:

Ao abandonar as funções mantenedoras, a União preserva a função supletiva e redistributiva, ou seja, ao governo federal cabe apenas complementar, com seus recursos, o financiamento da educação básica, de competência dos estados e municípios, sempre que os recursos destes forem insuficientes, oferecendo uma garantia mínima de financiamento para este nível de ensino (CARVALHO, 2009, p. 1150).

No modelo gerencial, o Estado regulador criou mecanismo para efetivar o controle e eficiência do sistema escolar como bem explica Carvalho (2009):

De acordo com o modelo gerencial, o governo empreendedor deveria financiar os resultados e não simplesmente conceder recursos. Para isso, os governos devem adotar mecanismos de avaliação de desempenho e de aferição de rendimento, que através de “ranking”, classifiquem e tornem públicos os resultados. No sistema educacional, os indicadores de desempenho são obtidos por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do recém criado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Avaliação é feita por meio de testes individuais aplicados aos alunos por agentes externos à escola, como base nas matrizes curriculares validados nacionalmente, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) (CARVALHO, 2009, p. 1150).

A educação no modelo gerencial deve atender as demandas da reestruturação produtiva e das novas relações de trabalho. Nos documentos produzidos pelos organismos multilaterais isto fica bem expresso como explica Shiroma, Moraes e Evangelista (2000).

⁴ FUNDEF, Instituído pela Emenda Constitucional n.14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424 de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n. 2264 de 27 de junho de 1997 foi implantado em 1º de janeiro de 1998. Em 2007 foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Lei n.11494, de 20 de junho de 2007.

[...] a urgente necessidade de implementação das mudanças educacionais demandadas pela reestruturação produtiva em curso, recomendava que os países da região investissem em reformas dos sistemas educativos para adequá-los a ofertar os conhecimentos e habilidades específicas requeridas pelo sistema produtivo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 63).

Percebe-se que na administração gerencial os alunos são tratados como clientes que consomem uma mercadoria (os conteúdos e a educação de modo geral), sendo a escola uma empresa prestadora de serviços educacionais. Cabe ressaltar que este sistema incentiva a competição entre as instituições escolares; ou seja, recomenda-se premiar os estabelecimentos escolares bem sucedidos, oferecendo incentivos. As escolas desta maneira operam na mesma lógica da produção da indústria, isto é, precisam ser eficientes.

[...] Nesse sentido, a avaliação representaria simultaneamente um importante instrumento de controle, regulação e fiscalização, ou seja, verificaria se as metas estabelecidas tinham sido alcançadas, esclareceria os 'consumidores' sobre as escolas que merecessem ser consideradas como de qualidade, permitiria que 'as forças do mercado' operassem com força total e que os indivíduos ficassem livres para efetuar escolhas; ao mesmo tempo, permitiria medir o rendimento dos investimentos educativos e levantaria indicadores para o repasse de verbas públicas (CARVALHO, 2009, p. 1151).

A participação da comunidade no âmbito escolar e da população nos conselhos de direitos, do tipo conselho municipal de educação ou conselho estadual de educação na realidade constituem-se mecanismo de regulação e controle dos recursos públicos.

No campo educacional, essa nova forma de controle pode ser identificada no 'Fala Brasil! – Serviço de Atendimento ao Cidadão'. Trata-se de um serviço telefônico gratuito oferecido pelo MEC, para receber consultas, reclamações, denúncias e sugestões da população para o encaminhamento das questões escolares (CARVALHO, 2009, p. 1152).

No modelo gerencial a participação da população “[...]” é entendida como um indicador dos gastos que serão desnecessários, dos programas

governamentais que deverão ser cortados e dos que revelam eficiência [...]” (CARVALHO, 2009, p.1153).

Outra maneira de eliminar os custos no modelo gerencial é introduzir “[...] a gestão por projetos, identificada como a forma mais adequada de se eliminar custos desnecessários, desenvolver produtos e serviços correspondentes às inovações, às novas exigências dos diferentes clientes e à vantagem competitiva, [...]” (CARVALHO, 2009, p. 1154).

A partir do que foi exposto percebemos que a avaliação imposta à educação não traz contribuição à melhoria da educação. Fica explícito que o que interessa para a esfera estatal é cortar os gastos com a educação.

Com relação ao gestor escolar no modelo gerencial, este deve saber resolver problemas, estimular o trabalho em equipe, integrar a comunidade e a escola, saber motivar as pessoas, conviver com opiniões diversas, ter espírito empreendedor.

[...] gestão autônoma e participativa da escola não é senão a confirmação de que a educação é um espaço de transposição de teorias e modelos da administração empresarial para a administração pública e que, no atual contexto, isto significa ‘desresponsabilização’ do Estado, senão integral pelo menos parcial, pela manutenção da escola pública (NOMA; CARVALHO, 2007, p. 232).

Com relação à gestão autônoma do sistema educativo esta é vista como a maneira do gestor educacional resolver de maneira autônoma os problemas financeiros da unidade escolar, uma vez que, a autonomia é sempre relativa.

Na perspectiva gerencial, a gestão autônoma do sistema educativo é concebida como capaz de gerar respostas adequadas à realidade de cada estabelecimento de ensino e de cada comunidade; é uma forma de assegurar a formação de uma identidade institucional e, ao mesmo tempo, o respeito à diversidade de interesses dos destinatários. Nesse sentido, a autonomia legitima a flexibilização organizacional do sistema, tornando-o capaz de assegurar uma diversificação e diferenciação da oferta, em face das diferentes necessidades e preferências e de aumentar a rapidez das respostas em circunstâncias cambiantes e imprevistas. Como se pode observar na LDB n.9394/96 que, diferentemente das legislações anteriores, dá ênfase à descentralização, à autonomia das escolas e à participação da comunidade nos processos decisórios e flexibiliza a organização administrativa no interior das escolas (CARVALHO, 2009, p. 1155).

Outro aspecto relevante no modelo gerencial é a descentralização para as esferas estaduais e municipais, as atribuições são distribuídas entre as três esferas do Estado, de modo que cada ente federado tem a sua atribuição.

No modelo gerencial, os governos, ao separar direção das políticas e prestação de serviços, delegam responsabilidades para o poder local. Por isso, o Plano Diretor garantiria, segundo seus proponentes uma presença mais efetiva do Estado, especialmente no nível federal, mediante o aumento da centralização do planejamento e do controle e da descentralização da execução para os níveis estaduais e municipais [...] (CARVALHO, 2009, p. 1156).

Evidenciamos que tanto a reforma do Estado brasileiro como a reforma da educação pretendiam reduzir custos, diminuir a atuação do Estado nas áreas sociais e aumentar a oferta destes serviços na iniciativa privada. As reforma do Estado e da Educação passam a ser mínimo nos investimentos educacionais e máximos na coerção, na cobrança dos resultados.

Percebe-se que o significado da palavra autonomia no contexto do atual Estado Liberal é a capacidade do gestor de buscar soluções de ordem financeira e a descentralização dos serviços é entendida como a privatização dos serviços educacionais, a busca de parcerias com a sociedade civil e comunidade.

A avaliação vem como um mecanismo para mensurar a qualidade dos serviços e expor os resultados a comunidade de modo que os gestores pressionados por tais avaliações cada vez mais busque as parcerias para solucionar os seus problemas. Deste modo, confirma-se que o Estado mantenedor da educação é máximo na coerção e mínimo nos investimentos.

3 A UNESCO, O RELATÓRIO DELORS E A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

Objetiva-se nesta seção discutir a Unesco, o Relatório Delors e a Gestão Escolar do Ensino Fundamental no Brasil. Para esta pesquisa escolhemos o Relatório Jacques Delors visto que, faz recomendações para a educação do novo século. O século XXI iniciou-se permeado de dúvidas, incertezas e marcado pela 'globalização'.

Com a globalização e a ideologia neoliberal defendida pela globalização, evidencia-se que a educação passa da discussão do âmbito social para a esfera do mercado. No entanto, precisa-se estar atento que com a Constituição Federal de 1988 a educação, assim, como a saúde e habitação são direitos sociais dos atores sociais.

3.1 A UNESCO: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS

Na década de 1990, os organismos internacionais, tais como ONU, UNICEF, Unesco, promoveram eventos internacionais, produziram documentos orientadores para as políticas dos Estados associados e apresentaram relatórios incorporando os compromissos assumidos pelos Estados. O destaque neste estudo está voltado para a Unesco, organismo internacional sobre a qual cabe esclarecer que:

Unesco foi criada em 1945, integra o Sistema das Nações Unidas (ONU) com a missão principal de construção da paz e da seguridade, sua colaboração entre as nações se dá por meio da educação, da ciência e da cultura, no afã de assegurar o respeito universal à justiça, à lei e aos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião (UNESCO, 2004a, p.8) A agência define-se como um laboratório de idéias e uma instituição que fixa parâmetros para a produção de consensos universais a respeito de temas éticos, trabalhando por meio do estabelecimento de objetivos e pela mobilização da opinião pública (UNESCO, 2004d, p. 33 apud GOUVEA; NOMA, 2008, p. 48).

como uma alavanca na construção e manutenção da paz mundial almejada pela ONU. Um dos eventos produzido e financiado pela Unesco e demais

organismos internacionais como o PNUD⁵, e Banco Mundial⁶, foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, que ocorreu de 05 a 09 de março de 1990 em Jomtien, Tailândia. O evento contou com a presença de 155 governantes, dentre eles o governo brasileiro. Nessa Conferência foi proposto um projeto mundial de educação para a década que se iniciava. Todos os países participantes assumiram o compromisso de assegurar a educação básica de qualidade para as crianças, os jovens e os adultos dos seus países.

No Brasil a Unesco desenvolveu projetos de cooperação técnica com o governo nas áreas da Educação, Ciência, Cultura, Comunicação e Informação. Tais projetos configuram-se com o objetivo de auxiliar a formulação de políticas públicas que estejam em sintonia com acordos e metas feitos com os Estados-Membros da Unesco.

Segundo a Unesco, a pretensão dos seus projetos é a de auxiliar o Brasil a alcançar os objetivos de desenvolvimento constantes nos acordos internacionais e, também, os objetivos de desenvolvimento do milênio nas áreas de atuação da Unesco (UNESCO, 2006, p. 16). Essa organização utiliza da Educação

O escritório da Unesco no Brasil na década de 1990 tornou-se forte, uma vez que disponibilizou a sua competência técnica para assessorar projetos e iniciativas nas áreas em que atua. Faz-nos necessário salientar que a Unesco não irá assumir a responsabilidade pela gestão de projetos de longo prazo, inclusive os de prestação de serviços, porém ao dar início a qualquer projeto, a Unesco estabelece uma estratégia de saída, que é a de transferir a futura responsabilidade para os parceiros nacionais de modo a assegurar a sustentabilidade dos projetos em andamento (UNESCO, 2006, p.15).

O documento “Marco Estratégico para a Unesco no Brasil” (UNESCO, 2006) consta que a educação precisa contar com os financiamentos de terceiros, isto é, com outros recursos além dos recursos públicos. Explicam que se faz

⁵ Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento- “O PNUD tem como objetivo medir os índices de desenvolvimento humano na realidade de cada país em todo o mundo. Tais índices se constituem em um instrumento de extrema relevância na definição das ações dos organismos internacionais ligados à ONU [...]” (DAMÁSIO, 2008, p. 20).

⁶ O Banco Mundial - “[...] Banco Mundial, criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods. O BM é uma instituição que financia e maneja operações de créditos, financiamentos e investimentos, envolvendo dinheiro público e privado.” (DAMÁSIO, 2008, p.18).

necessário adicionar estes financiamentos para poder encarar os desafios de um país grande como o Brasil e promover uma ação educativa eficaz e duradoura.

Os objetivos estratégicos para cada área que a Unesco priorizou, assim como os temas transversais, pautaram-se na análise do contexto nacional e os seus desafios. A organização considerou também como papel importante as contribuições dos diferentes parceiros interessados, isto é, autoridades públicas, atores não-governamentais, setor privado e sociedade civil. No Brasil, a Unesco direcionou as metas e objetivos inseridos na perspectiva da gestão orientada para os resultados (UNESCO, 2006, p. 14).

A Unesco apresenta-se como “uma entidade politicamente neutra e situada acima das lutas facciosas” (UNESCO, 2006, p. 16). No entanto, a Unesco não é uma organização neutra, utiliza-se desta retórica para desenvolver as suas ações por meio de parcerias, mobilização e cooperação entre os vários atores sociais, ou seja, governo, ONGS, sociedade civil, associações profissionais, empresas privadas. A Unesco coloca a centralidade na Educação, elegendo-a como a redentora de todas as mazelas da sociedade, ou seja, a que irá solucionar todos os problemas e embates da nossa sociedade, sejam eles de ordem econômica, social, cultural e ética.

3.2 O RELATÓRIO JACQUES DELORS

Em 1996 é publicado pela Unesco o Relatório “Educação um Tesouro a Descobrir” também conhecido como Relatório Delors. Especialistas de outros países⁷ foram convocadas pela Unesco para fazer parte da comissão que teve como presidente Jacques Delors⁸. O documento foi publicado no Brasil em 1998 e apresentado pelo Ministro da Educação da época Paulo Renato Costa Carvalho,

⁷ Membros da Comissão dos seguintes países: Jordânia, Japão, Portugal, Zimbábue, Polónia, Estados Unidos, Eslovênia, Jamaica, Venezuela, Índia, México, Coreia do Sul, China (DELORS, 1998, p. 270-272).

⁸ “[...] antigo ministro da Economia e das Finanças, antigo presidente da Comissão Europeia (1985-1995)” (DELORS, 1998, p. 270).

que destaca a importância do relatório no sentido de repensar a educação brasileira (SAVIANI, 2008, p. 433).

Reuniu-se, entre 1993 e 1996, a Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI com o objetivo promover intensa reflexão sobre a educação e a aprendizagem no século que se iniciava. O Relatório discorre sobre o novo século dizendo que este exigia novas demandas para a educação devido ao fato de vivermos em uma sociedade globalizada e de risco, na qual não se vislumbrava um futuro promissor, uma vez que o desemprego e a miséria assolavam a maioria da população mundial. Assim sendo, a educação é requerida como salvacionista: “Ante os múltiplos desafios do futuro, a educação surge como um trunfo indispensável à humanidade na construção dos ideais da paz, liberdade e da justiça social” (DELORS, 1998, p. 11).

O Relatório propõe um novo conceito de educação: educação ao longo de toda a vida. Pertinentes são as observações das autoras abaixo:

Mas o marco mais bonito do relatório são as belas palavras que nos diz que a educação deve ser ao longo da vida, que os povos devem ser solidários, que é preciso ter tolerância e respeito mútuo, esses são valores essenciais para uma Educação digna e justa (OLIVEIRA; MOURA; SILVA 2010, p. 403).

Ao finalizar o Relatório Delors, a comissão faz questão de “[...] afirmar a sua fé no papel essencial da educação no desenvolvimento contínuo, tanto das pessoas como das sociedades [...]” (DELORS, 1998, p. 11). A palavra “fé” denota um retorno a educação como redentora, como uma solução aos problemas sociais.

Em outro trecho do relatório é atribuído à educação a tarefa de ser: “[...] uma via que conduza a um desenvolvimento humano mais harmonioso, mais autêntico, de modo a fazer recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerras [...]” (DELORS, 1998, p. 11).

Ao propor o conceito de educação ao longo de toda a vida o Relatório indica os quatro pilares da educação: “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”; “aprender a viver junto, aprender a ser”. Deste modo,

Uma nobre missão a ser delegada aos três atores principais que contribuem para o sucesso das reformas: comunidade local (pais, direção e professores), autoridades oficiais e a comunidade internacional (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p.67).

O Relatório propõe que a família e comunidade participem das tomadas das decisões escolares, para tanto, a comissão compreende que as autoridades políticas devem criar mecanismos para que aquelas possam ter maior participação. Também defende a democracia como o melhor modo de organização civil e política de um Estado Nação e que somente esta será capaz de conduzir à paz e a justiça social (DELORS, 1998, p. 54).

O Relatório Delors é um informe que se limita a fazer a denúncia sobre os problemas sociais, econômicos e políticos. Na análise de Frigotto e Ciavatta (2003, p.6).

O Relatório faz recomendações de conciliação, consenso, cooperação, solidariedade para enfrentar as tensões da mundialização, a perda das referências e de raízes, as demandas de conhecimento científico-tecnológico, principalmente das tecnologias de informação.

A recomendação é de uma educação utilitarista aliada à solidariedade, tolerância, voluntariado como uma forma dos atores sociais procurarem a solução dos seus problemas e responder aos desafios do desenvolvimento tecnológico.

3.3 A GESTÃO ESCOLAR

Compreende-se no presente trabalho que a gestão escolar deve ser diferenciada das concepções e teorias da administração gerencial, uma vez que, a especificidade da escola é outra totalmente diferente das atividades comerciais, industriais ou de prestação de serviço, neste contexto, a gestão escolar é subjetiva, visto que:

A escola é uma instituição social dotada de especificidades e, como tal, sua administração deve ser diferenciada da **administração empresarial**. A natureza do processo pedagógico da escola impossibilita a generalização do modo de produção

autenticamente capitalista, uma vez que o estudante é, ao mesmo tempo, objeto (beneficiário, estando presente no ato da produção) e sujeito do ato educativo, já que participa ativamente da atividade pedagógica (OLIVEIRA; MORAIS; DOURADO, 2013, p. 2, grifo do autor).

As reformas efetuadas na administração do Estado, durante o governo Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, ocorreu a transferência do modelo e teorias da administração empresarial para a administração pública e desta para a gestão educacional. A escola passou a ser gerida na cartilha empresarial com centralidade nas políticas a produção de resultados decorrentes da implantação de programas como a qualidade total.

Com relação à gestão e a transnacionalização do capital nas últimas décadas de 1990 e suas consequências são pertinentes as observações abaixo:

As décadas de 1980 e 1990 desenhavam uma reorganização econômica mundial, especialmente com a transnacionalização do capital, o que implicou em mudanças sociais e culturais. O impacto dessas mudanças pode ser visto no discurso atual no tocante à área de gestão escolar como um movimento de descentralização da gestão escolar, que é chamada na atual legislação de gestão democrática (TOLEDO; RUCKSTADTER, 2011, p. 12).

Nota-se pela citação acima que a educação foi pressionada a ajustar os seus sistemas educacionais à nova ordem do capitalismo “[...] Nesse cenário, nos anos de 1990, ganharam maior visibilidade e maior poder os organismos multilaterais, financiadores de projetos na área da educação, sobretudo na América Latina [...]” (TOLEDO; RUCKSTADTER, 2011, p. 14).

A gestão da educação nacional se expressa por meio da organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, das articulações entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional, da oferta da educação pública e privada.

A gestão escolar e gestão educacional articulam-se entre si, cuja finalidade é de garantir que a escola dê conta de cumprir o seu papel, que é, entre outros, a de garantir “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino – aprendizagem” (BRASIL, 1996, Art. 4º. IX).

Cabe destacar que “[...] a gestão é atividade meio cuja existência articula-se a uma atividade fim” (VIEIRA, 2006a, p. 27). Em outros termos, a gestão seja ela educacional escolar ou democrática possui finalidades, objetivos e metas a alcançar.

O direito à educação é subjetivo, garantido pela Constituição Federal promulgada em 1988 (art. 6º), pela Lei nº. 9394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (art. 4º), pelo Estatuto da Criança e Adolescente - Lei nº. 8. 069 de 13 de julho de 1990 e pelo Plano Nacional de Educação - Lei nº.10.172 de 09 de Janeiro de 2001.

Vieira (2006a, p. 27) esclarece que “o direito à educação se viabiliza por meio da escola [...]”. Portanto, o direito à educação não se limita somente ao acesso, esta deve garantir o acesso, permanência e a terminalidade da educação, isso significa, que o sujeito tem que ter condições de concluir os seus estudos. É preciso que a escola não perca de vista que ela existe para “[...] bem ensinar e aprender. Gestão escolar bem sucedida, portanto, é aquela voltada para a aprendizagem de todos os alunos [...]” (VIEIRA, 2006a, p. 28).

Destaca-se que a Constituição de 1988, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, assinala que a educação é um direito de todos, sendo dever do Estado, da família e da sociedade garantir “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, art. 2º). Significa que, a sociedade civil, os pais e o Estado devem articular-se para garantir a educação, haja vista que, “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos⁹ de idade no ensino fundamental (BRASIL, 1996, art. 6º).

Cabe aos pais e responsáveis matricular as crianças e ao Estado cabe garantir “o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria” (BRASIL, 1996, art.4º). Com relação a obrigatoriedade do ensino fundamental, destaca-se:

[...] É oportuno sublinhar que o direito público subjetivo disciplinado por lei circunscreve-se ao ensino fundamental, não sendo extensivo à educação infantil ou ao ensino médio, ainda

⁹ De acordo com o art. 3º da Lei nº. 11.274 de 06 de fevereiro de 2006 estabeleceu o ensino fundamental de 9 (nove) anos, inicia-se aos 6 anos.

que estes configurem-se como deveres do Estado. Esta sutil diferença não é nada trivial, vez que a obrigatoriedade do ensino fundamental acaba por conferir-lhe status em relação aos demais níveis e modalidades do ensino (VIEIRA, 2006a, p. 31).

O ensino fundamental, em 1988, é eleito como prioridade sobre os demais níveis de educação, visto que, é obrigatório por força da lei. Com relação à oferta da educação básica cabe enfatizar que “[...] A oferta do ensino fundamental é responsabilidade compartilhada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo o ensino médio uma atribuição específica dos Estados e do Distrito Federal, e a educação infantil uma atribuição dos Municípios [...]” (VIEIRA, 2006a, p. 31).

Os municípios ficariam com a educação infantil e as primeiras séries do ensino fundamental. Ao Estado caberia a segunda etapa do ensino fundamental e o ensino médio. Com relação a responsabilidade da União esta exerce o papel de redistribuir, coordenar e articular a oferta da educação, pública e privada, em todo o nível nacional.

Nota-se que a gestão educacional articula-se entre as esferas federais, estaduais e municipais, assim “[...] incumbências das três esferas do Poder público evidenciam que a gestão educacional referem-se tanto as iniciativas integrantes do regime de colaboração como àquelas ofertadas a cada um dos entes federados” (VIEIRA, 2006a, p. 33).

As atribuições, competências e responsabilidades delegadas aos Estados, Municípios e União são determinadas pela LDB n. 9394/96 e também pela Constituição Federal. É importante ressaltar que, a oferta das matrículas para o ensino fundamental é uma: “[...] atribuição que a LDB n.9394/96 define como tarefa a ser compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios” (VIEIRA, 2006a, p.33).

Destaca-se que “A gestão da educação nacional se expressa por meio da organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais [...]” (VIEIRA, 2006a, p. 31). A articulação entre essas três esferas visa garantir que a educação um direito social seja ofertado a população. Portanto, a gestão educacional pode ser definida como: “[...] um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta do ensino ou de outras ações que

desenvolvem no âmbito específico de sua atuação (VIEIRA, 2006a, p. 35). Já, a gestão escolar, "[...] como a própria expressão sugere, situa-se no âmbito da escola e diz respeito a tarefas que estão sob sua esfera de abrangência" (VIEIRA, 2006a, p. 35).

Cabe lembrar que ambas as gestões, articulam-se entre si, não há como dissociar uma da outra, visto que:

[...] a razão de existir é a escola e o trabalho que nela se realiza. A gestão escolar, por sua vez, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, conforme determinam nossa constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (VIEIRA, 2006a, p. 35).

A gestão educacional refere-se às orientações e definições gerais que caracterizam as políticas educativas, entre estas, destaca-se o acompanhamento e a avaliação do rendimento escolar, assim como, as relacionadas ao financiamento da educação.

A Constituição Federal de 1988 como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, estabelecem que o ensino será ministrado tendo como princípio norteador a "[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino" (BRASIL, 1996, art. 3º, VIII). Entende-se que esta inserção amplia a abrangência dos princípios democráticos do âmbito administrativo (da gestão educacional e escolar) para os aspectos formativos (relação professor-aluno; conteúdo-aluno entre outros).

As escolas possuem autonomia para elaborarem o seu projeto político pedagógico levando em consideração a especificidade da realidade local que permeia a escola desde que levem em conta as regras gerais que devem ser respeitadas no princípio da gestão democrática. Vieira (2006a) faz alguns esclarecimentos quanto, a autonomia relativa no âmbito pedagógico, administrativo e financeiro:

Outro aspecto a observar é a autonomia escolar. O legislador é claro no sentido de afirmar a existência de progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, a serem definidas pelos sistemas de ensino (VIEIRA, 2006a, p. 37).

A gestão democrática se faz com a participação da comunidade em conselhos ou formas equivalentes de colegiados. No âmbito da gestão da escola, destaca-se a necessidade de atuação dos conselhos de escola, conselho de classe, grêmios estudantis e equivalentes, como órgãos colegiados indispensáveis para a realização da gestão democrática. A atuação dos conselhos das escolas, apesar de existirem formalmente a partir LDB de 1996, ainda constitui-se em desafio em direção a tomadas de decisões coletivas e de interesse coletivo.

4 AS CATEGORIAS POLÍTICAS PARA A GESTÃO NO BRASIL

Neste capítulo destacam-se as relações estabelecidas entre as propostas da ideologia neoliberal para a Educação, contidas no Relatório Jacques Delors, e sua influência na gestão escolar. Evidencia-se que um novo significado foi atribuído à Educação para justificar a manutenção do ideário proposto pela organização internacional, através da Unesco. As propostas mencionadas perpassaram pela sociedade uma vez que possuíam cunho econômico, social, político e ideológico.

As categorias analisadas autonomia, descentralização, e eficiência foram exploradas em leituras no Relatório Jacques Delors, as quais foram continuamente apresentadas nos diversos artigos da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Brasileira, em 1996.

4.1 AUTONOMIA

Ao analisar o Relatório nota-se que a autonomia aparece como meio e como fim da ação educativa. O sub-título “A Educação ou a utopia necessária” apresentado no prefácio, sinaliza a educação como “uma via privilegiada de construção da própria pessoa, das relações entre os indivíduos, grupos e nações” (DELORS, 1998, p. 11). O entendimento é de que, por meio da educação é possível construir ou transformar o espaço social, ou seja, os processos educativos podem independente do contexto do qual fazem parte direcionar a organização social.

O caminho, ou o meio, para a autonomia, apresentado pela Comissão, é o desenvolvimento individual. Este aparece sempre como tensão a ser ultrapassada entre o global e o local; o universal e o singular; a tradição e a modernidade; entre o extraordinário desenvolvimento dos conhecimentos e as capacidades de assimilação pelo homem; entre outros. A superação, ou o fim, é o investimento individual como se pode observar na citação abaixo:

[...] Cabe-lhes a missão de fazer com que todos sem exceção façam frutificar os seus talentos e potencialidades criativas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de se responsabilizar pela realização de seu projeto pessoal (DELORS, 1998, p. 16).

O Relatório sugere que as pessoas e as instituições devem ter autonomia para buscar solução aos seus problemas, obter êxito, sucesso, visto que, na sociedade individualista o sucesso e o fracasso dependem de cada um. Nesse sentido, apresentam a necessidade da educação ao longo da vida com base nos quatro pilares: *aprender a viver juntos*; *aprender a conhecer*; *aprender a fazer*; *aprender a ser*. A autonomia, numa dimensão individualista e/ou local, é colocada, mais uma vez, como meio e fim, como pode ser percebido com a seguinte justificativa: “[...] dado que o século XXI exigirá de todos nós grande capacidade de autonomia e de discernimento, juntamente com o reforço da responsabilidade pessoal, na realização de um destino coletivo [...]” (DELORS, 1998, p. 20).

No que tange a autonomia nas escolas, esta é apresentada em relação à gestão de recursos, enfatizando o viés da cooperação entre os trabalhadores da escola e a comunidade numa prática da negociação. Isso significa que a autonomia se limita ao âmbito da escola e suas relações locais. A autonomia na escola é assim descrita pela Comissão:

A autonomia dos estabelecimentos de ensino reveste-se de diferentes aspectos. Manifesta-se, em primeiro lugar, na gestão de recursos: é, importante que a distribuição de uma parcela significativa dos recursos atribuídos passa ser decidida em nível de escola. Em certos casos podem criar-se estruturas especiais, por exemplo, comitês de pais (ou alunos) e de professores que se pronunciarão sobre a gestão da escola, ou sobre alguns aspectos dos programas educativos. De uma maneira geral convém desenvolver, em cada estabelecimento de ensino, processos que definam o papel dos diferentes atores, favorecendo a cooperação entre professores direção e pais, assim como o diálogo com o conjunto da comunidade local. A prática da negociação e da conciliação na gestão de estabelecimentos de ensino e na vida escolar constitui, em si mesma, um fator de aprendizagem democrática. Por outro lado a autonomia das escolas estimula fortemente a inovação [...] (DELORS, 1998. p. 173).

Na LDB nº. 9394/96 a autonomia pode ser encontrada nos mesmos moldes do Relatório tanto nos aspectos formativos como nos aspectos de gestão. Em

relação ao primeiro deles, especialmente quando a LDB trata do ensino médio, expressa que: “[...] o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética, e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico” (BRASIL, 1996, Art. 35, III).

Em relação à gestão, a LDB nº. 9394/96 determina no Art. 15:

Os sistemas de ensino assegurarão as unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Observa-se que autonomia é delimitada no âmbito local (unidade escolar) e tratada de forma ‘progressiva’ que significa, limitada e, até mesmo, interessada. É concebida no sentido dos gestores escolares terem autonomia para solucionar os seus problemas, principalmente os de ordem financeira junto a comunidade escolar, sociedade civil, visto que as verbas públicas destinadas para a manutenção das escolas são sempre escassas.

Quando a LDB aponta a organização do sistema educacional na forma de colaboração entre os entes federados, aponta o caminho da autonomia da gestão pela via da descentralização dos sistemas educacionais, os quais poderiam caminhar juntos. No entanto, estudos apontam outra realidade como o que apresenta Krawczyk (2005, p.804).

A política de descentralização entre os diferentes órgãos de governo anunciava, estabelecendo uma relação entre descentralização e autonomia, que a proximidade territorial entre o governo e a instituição escolar provocaria uma mudança na suas práticas de governança e na definição de suas relações interna de poder, entre outras. No entanto, isto não parece ter acontecido. Todavia a gestão das unidades escolares foram realmente atingidas pela política de descentralização para a escola e para o mercado .

O que se observa é que o significado da autonomia escolar, no contexto da reforma ocorrida nos anos de 1990 e 2000, é o de privatização da educação e não no sentido de liberdade, visto que:

A autonomia pedagógica compreendida como a liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem caráter limitado já,

em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação (OLIVEIRA, 2006, p. 104).

A autonomia escolar é permeada pela ideia dos repasses de recursos para as unidades escolares. Esses recursos são repassados para as escolas municipais, estaduais através de fundos, como exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) que foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. O cálculo para o repasse dos recursos leva em consideração o número de alunos e não as necessidades locais. Com isso, o Estado não assume a política de mantenedor da educação básica, somente ocupa a função supletiva e redistributiva o que expressa conforme entendimento de Carvalho (2009, p. 1150) “[...] Ao abandonar as funções mantenedoras, a União preserva a função supletiva e redistributiva, ou seja, ao governo federal cabe apenas complementar [...]”. A função de complementar refere-se à complementação financeira que a União faz aos estados e municípios tendo como parâmetro o valor aluno/ano (delimitado pela própria União) e não o valor que atenda as reais necessidades educacionais da região, comunidade ou escola.

Outro aspecto a ser destacado em relação à autonomia escolar refere-se a capacidade, liberdade e responsabilidade dos gestores solucionarem os problemas da instituição de ensino, em especial os de ordem financeira. Nesse caminho da autonomia Krawczyk (2005, p. 809), denuncia o afastamento do Estado:

Na passagem do âmbito empresarial para o escolar – e no marco da reconfiguração do papel do Estado na provisão e regulação educacional -, afirma-se que uma escola autônoma é aquela que tem maior liberdade de organização, gestão e ação. A liberalização da gestão escolar estaria garantindo o aumento da responsabilidade de seus atores e, portanto, a eficiência da instituição. Essa ideia de liberdade na gestão surge como possibilidade de serem suprimidas as ações governamentais, o que obriga as instituições a se tornarem autônomas.

Percebe-se que a autonomia significa “dar liberdade” à escola, à comunidade escolar, aos gestores e a sociedade civil para alavancar recursos mínimos financeiros necessários para os alunos atingirem às metas propostas pelo próprio governo. O que impulsiona a busca de recursos pela comunidade escolar é sempre a ausência do Estado, portanto, a escassez das verbas públicas amparados pela sedução da ideia da liberdade, como bem explica Krawczyk (2005, p. 810).

Esta proposta de liberdade e ‘autonomia’ ainda que se defina pela ausência de uma ação governamental, é profundamente sedutora para os diferentes atores educativos. Sua sedução está amparada na ideia de poder e justiça que o senso comum costuma lhe outorgar: poder para fazer o que consideram melhor (para elaborar seus próprios projetos) e premiação ao esforço pessoal (ou institucional). E, quando os efeitos desejados não são produzidos, o fracasso é interpretado como fracasso pessoal dos atores da escola, tirando do Estado qualquer tipo de responsabilidade na gestão dos problemas educacionais.

Percebe-se, pela citação acima, que a autonomia é a ‘minimalização’ do Estado como provedor, mantenedor da educação pública, o que impulsiona a privatização desta. É interessante observar que a comunidade pelo encanto das ideias de autonomia para atender o bem comum e do ‘poder’ para realizar a vontade coletiva, assume as funções do Estado. A citação a seguir evidencia duas construções antagônicas do conceito de autonomia no interior da ideologia liberal:

[...] (a) a construção ancorada na ação da escola e na negação da ação do Estado; (b) a construção apoiada na possibilidade dos sujeitos coletivos orientarem sua vontade, seu desejo no sentido de uma finalidade coletiva (KRAWCZYK, 2005, p. 815).

Compreende-se que a categoria ‘autonomia’ inseriu-se no âmbito da gestão escolar de tal modo que passa, na maioria das vezes, despercebida de seu significado político. A autonomia no contexto da gestão escolar significa privatização, liberdade para buscar a solução dos problemas em especial os de ordem financeira, buscar parcerias com o setor privado e apelo para o voluntariado, como “amigos da escola” e tantos outros.

4.2 DESCENTRALIZAÇÃO

Outro debate presente no Relatório vinculado à autonomia das escolas versa sobre a descentralização da educação “A Comissão é, pois, favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais” (DELORS, 1998, p.173). A justificativa para este posicionamento é a “necessidade de uma educação que se estenda ao longo de toda a vida, assim como pela emergência de sociedades educativas voltadas para os recursos da educação informal” [...] (DELORS, 1998, p. 173).

O Relatório incentiva e defende a descentralização como uma saída para a melhoria da educação.

[...] De uma maneira em geral “a experiência internacional demonstra que, nos casos em que a descentralização foi bem sucedida, esta se deu sempre a partir de uma administração central bem sucedida”¹⁰. O que nos leva a afirmar a necessidade de uma regulamentação conjunta e de definir com precisão o papel que cabe aos poderes públicos nesta regulamentação (DELORS, 1998, p. 174).

Do mesmo modo, a descentralização é incorporada na LDB nº. 9394/96 ao compartilhar as atribuições educacionais entre as diferentes instâncias governamentais (a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios).

Determina-se que na esfera do Poder Público, a educação é uma tarefa compartilhada entre a União, os Estados, e o Distrito Federal (DF) e os Municípios, sendo organizados sob a forma de regime de colaboração conforme a redação do Art. 8º da LDB nº. 9394/96 “[...] A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Ainda no Art. 8º, parágrafo 1º, destaca-se que: “Caberá a União à coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação as demais instâncias educacionais”.

¹⁰ Juan Carlos Tedesco. Tendences actuales de reformas educativas, estudo realizado para a Comissão, Paris, UNESCO, 1993. (UNESCO DOC. Edc/1/1)

As competências e as atribuições de cada ente federado são definidas com precisão em relação às suas responsabilidades educativas e estão determinadas na LDB nº. 9394/96 na redação dos Arts. 9º e 16º, 10º e 17º, 11º e 67º.

O Art. 9º da LDB nº. 9394/96 determina as atribuições da União com relação à educação dentre as quais destacamos:

I – Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

VI – Assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996, art. 9º).

Em relação às incumbências dos Estados o Art. 10 da LDB nº. 9394/96 define que:

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com, prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitando o disposto no Art.38º desta lei; (Redação dada pela Lei nº. 12.061 de 2009). (BRASIL, 1996, art. 10).

Para os Municípios a ênfase de atuação volta-se para a educação infantil, conforme delimitado no Art. 11 da LDB nº. 9394/96:

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, art. 11).

A descentralização dos sistemas educacionais é permeada de uma lógica privatista e desregulamentadora. A administração descentralizada foca-se no controle do resultado e não no processo, foca-se também na avaliação do rendimento escolar sendo um importante instrumento de controle das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem.

O que realmente pretende-se com a reforma educativa ocorrida nos anos de 1990 na América Latina ao adotar a descentralização é atribuir

responsabilidades para os níveis regionais e o controle extremo dos resultados. Isso significa:

[...] a consolidação de uma nova organização e gestão do sistema educativo e da escola, que define formas quase mercantis de delegação de poderes. Esse novo modelo de regulação supõe uma mudança radical da categoria “sociedade civil” e “cidadania” e vem sendo concretizado a partir de um processo de descentralização desenhado em três dimensões: descentralização entre os diferentes órgãos de governo (municipalização), descentralização para a escola (autonomia escolar) e descentralização para o mercado (responsabilidade social), [...] (KRAWCZYK, 2005, p. 799).

Com relação à descentralização para o mercado Krawczyk (2005, p.811) afirma que:

A descentralização para o mercado é feita por duas vias que tendem a consolidar o espaço de quase-mercado na educação. Uma dessas vias busca, prioritariamente, descentralizar para o mercado a responsabilidade de controle e regulação educacional, e a outra pretende a descentralização da responsabilidade para a oferta e universalização do serviço educativo. A primeira via pretende a constituição de um mercado de serviços educacionais, instalando na gestão da educação – do sistema e da escola – uma normativa ancorada na lógica da oferta e da demanda. Ela é apresentada com a dinâmica mais adequada para a construção de um sistema educativo democrático.

Como é sabido nesta nova forma de administração pública gerencial o governo é máximo na cobrança de resultados, na coerção e mínimo nos investimentos. Deste modo, com vistas a aumentar a qualidade sem aumentar os investimentos, a administração gerencial incentiva a competição entre as unidades escolares e incentiva a sociedade civil, como consumidores dos serviços educacionais, a avaliar a qualidade do ensino oferecido aos “consumidores-clientes” pagadores de impostos. Oliveira (2006) faz esta análise mostrando como é incorporado o discurso de flexibilidade para resolução dos problemas do financiamento da educação:

A crise de financiamento sempre foi utilizada como o principal argumento inibidor da universalização do acesso à educação pública básica e superior. Na atualidade, tal argumento vem acompanhado da necessidade de instituir formas mais flexíveis de

gestão, que contemplem a possibilidade de captação de recursos e o maior envolvimento da sociedade nos mecanismos decisórios. Por isso, as políticas mais recentes têm atribuído maior ênfase ao planejamento descentralizado e aos processos de avaliação, como critérios de financiamento e custeio (OLIVEIRA, 2006, p. 103).

A descentralização da educação básica, como mostrado nas reflexões, ganha espaço a partir das reformas educacionais dos anos 1990 e a escola é referenciada de forma mais contundente visto que: “[...] elegem a escola como núcleo da gestão. Também nesse caso, as reivindicações por maior autonomia nas escolas têm sido respondidas pelo Estado com a possibilidade de descentralização administrativa e financeira [...]” (OLIVEIRA, 2006, p.14).

Com relação ao significado atribuído a conceitos empregados na reforma educacional como descentralização, autonomia e eficiência e outros, sobre esse tema são pertinentes as observações feitas por Oliveira (2006, p.104).

É importante observar o uso que se faz de alguns conceitos que são empregados nos processos de reforma, tanto administrativo quanto educacional, apresentando em alguns casos um grande descompasso entre o significado original e o que passam a assumir no contexto em que se inserem. Termos como qualidade, equidade, eficiência, produtividade, efetividade e descentralização, entre outros são empregados de forma indiscriminada nas atuais políticas públicas para a educação, chegando muitos deles a perder o seu real significado [...].

Evidencia-se nas reformas educacionais uma tendência de atribuírem novos significados aos termos utilizados. Nesta nova resignificação de sentidos muitos termos utilizados perdem o seu real sentido. Para alguns pesquisadores da área educacional “descentralizar” estaria conjugada com o significado de “desconcentrar”, visto que, esta definiria melhor o seu significado apresentado nas práticas de gestão das políticas educacionais. Nesse sentido, são esclarecedoras as observações de Krawczyk (2005, p.801).

[...] O caráter descentralizado da educação formal no Brasil tem origem, principalmente na omissão do poder público, no embate de diferentes projetos societários das elites locais; e, em menor importância, na organização federativa do país. Esses conflitos têm acompanhado também a lógica de distribuição das

competências entre as diferentes unidades de governo – União, estados e municípios – ao longo de todo o século XX até hoje.

Identifica-se que a descentralização “[...] é a transferência de funções e responsabilidades para a comunidade através do envolvimento privado e voluntário no funcionamento e na gestão da escola [...]” (KRAWCZYK, 2005, p. 813).

A descentralização é a privatização das escolas públicas em “pequenas doses”, é a retração do Estado como Mantenedor da educação pública, haja vista que:

[...] incentivam a ideia de que a responsabilidade pela educação e pelo bem-estar deve ser assumida por todos, e não ficar relegada ao Estado. E promovem a colaboração de diferentes setores da sociedade, filantrópicos e empresariais, ou simplesmente da vizinhança, nas escolas sob *slogans* do tipo ‘amigo da escola’ ‘responsabilidade social’, ‘empresa cidadão’ entre outros (KRAWCZYK, 2005, p. 813).

A parceria entre o ‘público e o privado’ é o Estado ‘saindo de cena’ como principal mantenedor das escolas, e a gestão escolar ficando a mercê da iniciativa privada, do voluntariado, da filantropia e da sociedade civil. Exemplo é o programa ‘Adote uma Escola’ cujo objetivo “visa estimular empresas privadas a apoiar financeiramente escolas da rede pública, para reforma ou manutenção de seus edifícios, para incrementar o quadro de funcionários; e eventualmente, também para completar o salário dos docentes” (KRAWCZYK, 2005, p. 813).

Frigotto e Ciavatta (2003, p.11) ao analisarem o Relatório Delors concluem que “a descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços”.

Fica explícito que a descentralização foi incorporada na gestão escolar. Descentralizam-se as responsabilidades de cada ente federado, mas em contrapartida o Estado centraliza os resultados obtidos pelas mais variados tipos de avaliação. Deste modo, o Estado é mínimo nos investimentos educacionais, mas é máximo na coerção, na cobrança dos resultados.

4.3 EFICIÊNCIA

Ao analisar o Relatório percebe-se que o mesmo faz referência ao termo eficiência na esfera educacional, “[...] e no âmbito deste relatório, fomos levados a retomar e a atualizar o conceito de educação ao longo de toda vida, de modo à conciliar a competição [...]” (DELORS, 1998, p.15).

Em outra parte do Relatório nota-se mais uma vez a referência feita à categoria eficiência.

[...] É a ideia de educação permanente que deve ser repensada e ampliada. É que, além das necessárias adaptações relacionadas com as alterações da vida profissional, ela deve ser encarada como uma construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes e aptidões, da sua capacidade de discernir e agir. [...] (DELORS, 1998, p. 18).

O Relatório defende que a educação deve ser eficiente o bastante para formar o trabalhador que saberá agir e discernir em uma sociedade de risco, onde as relações inclusive as trabalhistas, são efêmeras, fragilizadas e flexíveis. Assim, espera-se formar um sujeito ou trabalhador polivalente, criativo, flexível, que saiba trabalhar em equipe, solucionar problemas. Neste cenário para que a educação seja eficiente o Relatório sugere:

[...] outra exigência para a qual o relatório chama a atenção: não deixar por explorar nenhum talento que constituem como que tesouros escondidos no interior de cada ser humano. Memória, raciocínio, imaginação, capacidades físicas, sentido estético, facilidade de comunicação com os outros, carisma natural para animador, [...] (DELORS, 1998, p. 20).

Faz-se necessário destacar que a Lei nº. 9394/96, explicita no Art. 35 que a mesma é permeada pela categoria eficiência, ou seja, a educação deverá, “[...] II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade as novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”.

Evidencia-se que o referido artigo da LDB nº. 9494/96 incorpora um dos pilares da educação proposto pelo Relatório, especialmente o aprender a aprender, que na perspectiva neoliberal propõe uma educação utilitária prática,

inserindo-se na tendência das pedagogias da competência amplamente disseminado pelo modelo de administração gerencial. A busca da eficiência da escola é conduzida pelo sistema de avaliação desenvolvido pelo Estado.

Oliveira (2006) explica que esta tendência cada vez mais assumida pelo Estado de vincular financiamento e avaliação tem sido um dos principais instrumentos de gestão. Tal atrelamento só é conseguido a partir da legitimidade conferida pelo MEC através da grande variedade de processos de avaliação implantados como o Exame Nacional de Curso, conhecido como Provão, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e as avaliações realizadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como a Provinha Brasil entre outros. Outra forma de garantir a legitimidade dos sistemas de avaliação é buscada junto a opinião pública através de ampla divulgação pelo MEC nos meios de comunicação (OLIVEIRA, 2006, p. 107).

Com relação ao uso que o governo e a imprensa fazem dos resultados das avaliações:

[...] Tais resultados têm a pretensão de se consolidar como os principais balizadores da política de financiamento e autorização de cursos e instituição de educação superior ao mesmo tempo que almejam a certificação de competências para o mercado de trabalho (OLIVEIRA, 2006, p. 109).

Outro mecanismo criado para medir a qualidade e a eficiência de cada escola e de cada rede de ensino é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB¹¹, este é calculado com base no desempenho do aluno nas avaliações realizadas pelo Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa – INEP e em taxas de aprovação.

Essa dinâmica traduz o processo de desresponsabilização do Estado com a educação. Os direitos sociais de educação do cidadão são substituídos pelo padrão de eficiência do sistema. Krawczyk (2005) explora essa problemática dizendo que:

Os direitos individuais do consumidor passam a prevalecer sobre os direitos sociais de educação do cidadão. Nesse sentido, têm sido elaboradas várias estratégias de informação aos pais – do

¹¹ Foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino.

tipo ranking e premiação às escolas -, fomentando a competitividade entre elas pela captação de recursos e de prestígio (KRAWCZY, 2005, p. 812).

Compreende-se que a gestão escolar incorporou a categoria eficiência que significa submeter à educação à lógica do mercado. Os sistemas educacionais inseridos no modelo de administração gerencial precisam ter eficiência para ofertar a população uma educação de qualidade, que treina os atores sociais, para inserir-se nas novas relações e demandas do trabalho, relações estas fragilizadas e temporárias em uma sociedade onde não há o emprego pleno, isto é, não há emprego para todos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, que tem como tema as políticas educacionais no Brasil, procurou-se analisar a influência do relatório da Unesco: “Educação um Tesouro a Descobrir”, na gestão escolar (1996 - 2001). O objetivo mais amplo da pesquisa propôs-se a estudar a influência Unesco na gestão escolar buscando entender como as diretrizes do Relatório Delors foi incorporada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº. 9394/96.

Ao buscar compreender a influência do Relatório da Unesco na gestão escolar foi necessário situar a Reforma da Educação no contexto da Reforma Administrativa no Brasil nos anos de 1990, recuperando a base ideológica em que efetivou-se as mudanças na educação até o período de vigência do Plano Nacional de Educação. As reformas ocorreram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que empenhou-se para aprová-las no Congresso, tornando-se política pública em educação, como foi a LDB nº. 9394/96.

As estratégias que passaram a nortear o ajuste administrativo do governo Fernando Henrique Cardoso foram pautadas na defesa da autonomia, da descentralização e da eficiência incluindo a administração da escola pública. Ficou evidente na pesquisa que tanto a Reforma do Estado Brasileiro como a Reforma da Educação, ocorridas na década de 1990, foram conduzidas, visando-se à redução dos gastos públicos e dos investimentos na esfera social. Estas reformas reduziram, de forma significativa, a atuação do Estado nas políticas públicas e sociais dentre as quais se insere a educação.

É possível perceber que a organização e orientações relacionadas à gestão escolar foram influenciadas pelo Relatório Delors, uma vez que foi incorporado no texto da LDB nº. 9394/96 as categorias, especialmente a autonomia nos mesmos moldes do documento orientador da Unesco. Esta categoria na gestão escolar foi uma estratégia para transferir ao gestor, e às suas capacidades de ser criativo e autônomo, a resolução dos problemas educacionais da escola, principalmente os relacionados a ordem financeira. Esta orientação está calcada no “aprender a ser”, “aprender a fazer”, “aprender a conhecer”, “aprender a viver juntos”, pilares da Educação propostos no Relatório Jacques Delors.

A categoria descentralização na gestão escolar passa pelo pilar “aprender a fazer” apresentado no Relatório Delors, estimulando os gestores a fazer parcerias, de diferentes formas, com a sociedade civil. A descentralização dos sistemas educacionais também está permeada de uma lógica privatista e desregulamentadora.

A categoria eficiência foi também encontrada nas políticas para a gestão escolar demonstrando mais uma das influências do “aprender a ser” apresentado no Relatório Delors como mais um dos pilares para a educação. A Educação precisa ser eficiente para formar um trabalhador polivalente, que saiba trabalhar em equipe, solucionar problemas, sendo o responsável pelo seu sucesso ou fracasso seja afetivo ou econômico. Com isso desvia-se o entendimento do indivíduo como ser social, situado historicamente num contexto organizacional político-econômico.

As recomendações propostas pelo Relatório Delors foram incorporados às políticas educacionais, especialmente as relacionadas à gestão escolar no período de 1991 a 2001. É importante apreender que, ao incorporar as orientações propostas por organismos não nacionais, as políticas educacionais atendem a interesses que não são próprios de sua nação ou de sua comunidade. A escola por sua vez, ao reproduzir tais mecanismos ideológicos (como os apresentados nesse estudo) no processo de gestão do ensino aprendizagem efetivam as intenções dos documentos e das políticas. Por isso, entende-se ser necessário ampla discussões relacionadas à gestão da educação e a gestão escolar na tentativa de participar e/ou criar resistências às políticas e programas que desviam o foco da efetivação das garantias de uma educação pública de qualidade que inclua a todos os cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº. 10.172 de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 17 nov. 2010.

_____. **Lei nº.11.274 de 06 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11274.htm> Acesso em 17/11/2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_30.06.2004/CON1988.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2009.

_____. **Lei nº. 9394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, 1996.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <<http://hfmartins.sites.uol.com.br/Administracao/PlanoDiretor.pdf>> acesso em 13/02/2010.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação Produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, 2009.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antonio et. al. (Org.). **Políticas e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 115-144.

DAMÁSIO, M. L. F. Impacto das Diretrizes Internacionais nas Políticas Públicas Educacionais Brasileiras. **Revista Novas Idéias**, Recife, v. 1, n. 1, p. 7-24, 2008.

DAVIES, N. FUNDEB: A redenção da Educação Básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, Esp., p. 753-774, 2006.

DELORS, J. **Educação:** Um tesouro a descobrir – Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília: Unesco, 1998.

FREIRE, P. Primeiras Palavras. In: _____. **Pedagogia da Autonomia.** São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 13-20.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003.

GOUVÊA, L. A. V. N.; NOMA, A. K. Políticas para a educação de mulheres e meninas: a perspectiva da Unesco. In: AZEVEDO, M. L. N. (Org.) **Políticas públicas e educação**: debates contemporâneos. Maringá: Eduem, 2008. p. 48-66.

KRAWCZYK, N. R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p.799-819, 2005.

MOREIRA, J. A. S; LARA, A.M.B. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

MORAES, R. Modelos teóricos e orientações políticas. In: _____. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001. p. 35-37.

NOMA, A. K.; CARVALHO; E. J. G. Práticas Educativas nos anos 90: novos modelos de administração pública e de gestão da educação brasileira. In: ROSIN, S. M.; RODRIGUES, E. (Org.). **Infância e práticas educativas**. Maringá: Eduem, 2007. p. 221-233.

OLIVEIRA, C. M; MOURA, K. L; SILVA, I. M. S. Relatório Delors e Relatório Cuéllar: desmistificando a diversidade cultural e a educação na política educacional brasileira a partir da década de 1990. **Visão Global**, Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 397-418, jul./dez. 2010.

OLIVEIRA, D.A. Gestão Democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Org.) **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5. Ed. São Paulo: Córtes, 2006. p. 91-112.

OLIVEIRA, J. F; MORAIS, K. N; DOURADO, L. F. **Organização da educação escolar no Brasil na perspectiva da gestão democrática**: sistemas de ensino, órgãos deliberativos e executivos, regime de colaboração, projetos e ações. Escola de Gestores da Educação Básica. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_2.pdf>. Acesso em 02.04. 2013.

SAVIANI, Demerval. O neoprodutivismo e suas variantes: neo-escolanovismo, neoconstrutivismo, neotecnicismo (1991-2001). In: _____. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados. 2008. p. 425-441.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. Os arautos da reforma e a consolidação do consenso: anos de 1990. In: SHIROMA, E. O. (Org.). **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 53-86.

SIMONI, Márcia Giséli. **A Influência do Relatório da Unesco**: Educação um tesouro a descobrir na legislação do Ensino Fundamental brasileiro (1996 – 2001). 2010. Trabalho de Conclusão do Curso (Curso de Pedagogia)- Universidade Estadual de Maringá, 2010.

TOLEDO, C. A. A.; RUCKSTADTER, V. C. M. Gestão Educacional. In: LARA, A. M. B. [et al]. (Org.). **Apontamentos sobre o princípio da gestão democrática na Educação Brasileira**. Maringá: Eduem, 2011. (p. 11-29). (Coleção Fundamentum: 70).

UNESCO. **Marco Estratégico para Unesco no Brasil**. Brasília: Unesco, 2006. Disponível em:
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544POR.pdf>>. Acesso em 07/03/2010.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos** (Conferência de Jomtien, 1990). Plano de Ação de Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990.

VIEIRA, S. L; FARIAS, I. M. S. **Política Educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Plano, 2003.

VIEIRA, S. L. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso (Org.). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006a. p. 27-42.

_____. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da Educação**: Impasses, perspectivas e compromisso. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2006b. p. 129-145.