



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCH
CURSO DE PEDAGOGIA

GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL (1990-2000):
PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS

JEZIKA BERTONI PINELLI

MARINGÁ

2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CURSO DE PEDAGOGIA

GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL (1990-2000):
PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado por JEZIKA BERTONI PINELLI, ao Curso de Graduação de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Pedagoga, sob orientação da Prof^a Ms Jani Alves da Silva Moreira.

MARINGÁ
2010

JEZIKA BERTONI PINELLI

**GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL (1900-2000):
PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ms. Jani Alves da Silva Moreira – UEM

Profa. Ms. Maria Eunici França Volsi – UEM

Profa. Ms. Rebeca Szczawlinska Muceniecks – UEM

Maringá, 22 de Outubro de 2010.

DEDICO ESTE TRABALHO AOS MEUS PAIS, **MILENE**
AP. BERTONI PINELLI E **LUIZ GUSTAVO**
PINELLI PELO INCENTIVO, CARINHO E APOIO
DURANTE TODA ESSA CAMINHADA.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a **Deus**, pois sem Ele nada seria possível.

À minha orientadora e professora, **Jani Alves da Silva Moreira**, pelas orientações precisas em todos os momentos solicitados, a qual tornou possível a realização deste trabalho.

À minha **família** pela confiança, compreensão e apoio.

Ao meu namorado **Maycon Antônio Calizotti** pela paciência e carinho ao longo dos anos.

Às minhas grandes amigas e companheiras **Cristiane Maestro** e **Talita Ruy Matsuo** que estiveram presentes em todos os momentos de minha aprendizagem.

Agradeço às professoras Ms. **Maria Eunice França Volsi** e **Rebeca Szczawlinska Muceniecks** por disponibilizarem de seu tempo para poderem participar como bancas de minha defesa.

E a **todos** que de alguma forma colaboraram comigo durante a realização deste trabalho.

PINELLI, J. B. **Gestão Educacional no Brasil (1990-2000): pressupostos históricos e políticos**. 50 f. Trabalho (Conclusão de Curso de Pedagogia) – Universidade Estadual de Maringá, Orientadora: Prof^ª Ms. Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2010.

RESUMO

Esta monografia tem como tema as políticas públicas para a gestão educacional no Brasil, de 1990 até 2000. O objetivo é compreender as influências do neoliberalismo na construção das diretrizes que a gestão educacional recebeu e investigar as principais categorias políticas para essa gestão: Descentralização, Participação e Equidade. Para dar conta do proposto, o trabalho analisa ainda um documento específico da CEPAL e UNESCO que se intitula “Invertir mejor para invertir más; Financiamiento y gestion de la educación en America Latina y el Caribe” (2005), que trata da relação entre financiamento e gestão da educação. A metodologia desta pesquisa prioriza um recorte histórico para a compreensão, que se dá no período de 1990-2000, com vistas a analisar o contexto na qual as diretrizes para a gestão da educação foram forjadas. Com base em tais exposições, observou-se que as instituições públicas adotaram modelos gerenciais próprios do setor privado, assim como a busca de fontes alternativas para o financiamento da educação. Este estudo é de cunho teórico, e se desenvolveu por meio da análise de fontes bibliográficas, documentos oficiais e documentos das agências internacionais.

Palavras-chave: Gestão educacional. Neoliberalismo. Descentralização. Participação. Equidade. UNESCO.

PINELLI, J. B. **Educational Management in Brazil (1990-2000): historical and political assumptions**. 50 f. Term paper (Conclusion of Pedagogy Course) – Universidade Estadual de Maringá. Supervisora: Prof^a Ms. Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2010.

ABSTRACT

The theme of this monograph is the public policy for the educational management in Brazil from 1990 to 2000. It aims to understand the influences of neoliberalism in the construction of the guidelines that the educational administration has received and to investigate the main political categories for this management: Decentralization, Participation and Equity. To achieve what was proposed, this paper also analyzes a specific document of ECLAC and UNESCO that is entitled “Invertir mejor para invertir más; Financiamento y gestion de la educación en America Latina y el Caribe” (2005), which treats the relationship between funding and management of the education. The methodology of this research prioritizes a historical view to understanding, which occurs in the period 1990-2000, aiming to analyze the context in which the guidelines for the educational management have been forged. Based on such displays it was noted that public institutions adopted management models, belonging to the private sector, as well as the search for alternative sources for the financing of the education. This study is theoretical, and is developed through the analysis of bibliographical sources, official documents and documents of international agencies.

Keywords: Educational administration. Neoliberalism. Decentralization. Participation. Equity. UNESCO.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS	–	Síndrome da imunodeficiência adquirida
APM	–	Associação de Pais e Mestres
CEPAL	–	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	–	Constituição Federal
EPT	–	Educação para Todos
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
HIV	–	Vírus da Imunodeficiência Humana
IAE	–	Instituições Auxiliares da Escola
IEMNU	–	Iniciativa para Educação de Meninas das Nações Unidas
IES	–	Instituições de Ensino Superior
JIT	–	Just in Time
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	–	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	–	Ministério da Educação
ONG's	–	Organizações Não Governamentais
ONU	–	Organização das Nações Unidas
PDDE	–	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	–	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRELAC	–	Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe
RSE	–	Responsabilidade Social da Empresa
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas relacionada com a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	–	Fundo de população das Nações Unidas
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONTEXTO HISTÓRICO DA GESTÃO EDUCACIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	11
3 GESTÃO EDUCACIONAL: DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E EFICIÊNCIA	20
3.1 DESCENTRALIZAÇÃO	20
3.2 PARTICIPAÇÃO	23
3.3 EQUIDADE	26
4 ORIENTAÇÕES DA UNESCO E AS DIRETRIZES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL	29
4.1 ANÁLISE DO DOCUMENTO “INVERTIR MEJOR PARA INVERTIR MÁS”	32
4.2 ANÁLISE CRÍTICA DAS PRINCIPAIS CATEGORIAS POLÍTICAS EVIDENCIADAS..	36
4.2.1 Descentralização	36
4.2.2 Equidade que visa eficiência	38
4.2.3 Responsabilidade Social	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva analisar as principais categorias recorrentes do modelo de gestão educacional desencadeadas no Brasil a partir da década de 1990, período esse em que se consubstanciaram as reformas do Estado e, conseqüentemente, da educação.

A partir dessa delimitação, é feita uma análise das Políticas Públicas para a gestão educacional a partir da década de 1990, a fim de compreender as influências do neoliberalismo na construção das diretrizes que essa gestão recebeu e investigar os motivos e implicações que ela tomou diante de tal delineamento.

Os pressupostos das análises aqui mediadas estão pautados nos fundamentos teórico-metodológicos da teoria marxiana, ou seja, do materialismo histórico que compreende a gestão educacional como parte constitutiva da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade. Este procedimento metodológico diz respeito à forma de organização dos homens em sociedade no decorrer da história, e busca compreender a maneira como os indivíduos se relacionam com as coisas, sendo o trabalho a principal categoria de análise da materialidade histórica dos homens, pois é a forma mais simples por eles desenvolvida para se organizar em sociedade.

O presente estudo tem caráter de pesquisa documental e bibliográfica, ele se estruturou em três capítulos. Primeiramente, analisa o contexto histórico da gestão educacional no Brasil, a partir da década 1990. Nesse período, ocorreram grandes transformações no cenário educacional desencadeadas no âmbito das reformas econômicas neoliberais, fazendo-se necessário conceituar o termo gestão, diferenciando gestão educacional e gestão escolar, sendo de extrema importância analisar as transformações ocorridas no mundo do trabalho e da produção, priorizando suas influências no campo educacional.

No segundo capítulo, busca-se conceituar e analisar algumas categorias políticas recorrentes da gestão educacional, sendo elas: descentralização, participação e equidade, pois após a década de 1990 foram (re)significadas devido a influência das teorias neoliberais. Neste contexto, a descentralização caracterizou-se pela transferência de responsabilidades administrativas e financeiras para os sistemas educacionais e pela participação da comunidade escolar, porém vale ressaltar que tal política transferiu para a sociedade civil a

responsabilidade pelo bem-estar-social devido à diminuição do Estado na garantia e cumprimento dos direitos sociais.

No que diz respeito à participação, essa favorece a intervenção da comunidade e da família em decisões referentes à educação, possibilitando um maior contato e conhecimento da comunidade sobre a instituição, no entanto esta categoria não pode implicar apenas a participação da comunidade no mantimento dos serviços públicos, mas deve contribuir para um ambiente mais democrático.

A partir da década de 1990, o conceito de igualdade foi substituído pelo de equidade nas políticas educacionais, podendo ser resumido em tratar de forma igual os desiguais (igualdade de oportunidades) a fim da manutenção do sistema capitalista.

Para dar conta do proposto, o último capítulo apresenta a Organização das Nações Unidas relacionada com a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), suas metas e influências na educação, para então analisar um documento específico da CEPAL e da UNESCO, intitulado “Invertir mejor para invertir más: Financiamento y gestion de la educación en America Latina y el Caribe” (2005), que se refere ao financiamento e gestão da educação, para enfim analisar as categorias políticas referentes a descentralização, responsabilidade social e eficiência inseridas nesse documento internacional.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA GESTÃO EDUCACIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

O presente capítulo tem como objetivo refletir sobre a gestão educacional no Brasil a partir da década de 1990, considerando que desde esse período houve uma série de modificações na política educacional, configuradas em um cenário de reformas econômicas neoliberais. Para dar conta do proposto, faz-se necessário conceituar o termo gestão, diferenciando a gestão educacional e a gestão escolar. Em seguida, analisaremos as transformações ocorridas no mundo do trabalho e quais foram as consequências dessas mudanças na organização escolar, com o intuito de verificar as influências do neoliberalismo na gestão educacional brasileira.

É importante destacar alguns antecedentes históricos a partir da década de 1970 que fizeram parte do enraizamento do cenário no qual se configuraram as mudanças na gestão educacional. Com o fim da Ditadura Militar no Brasil (1964-1984) e a instauração da Nova República houve uma mobilidade dos movimentos sociais, trazendo muitas reivindicações – inclusive no âmbito da educação e da gestão democrática, que fez reaparecer o tema da participação. Neste período ocorreu a elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, sendo a gestão democrática uma conquista, um princípio da educação (Art. 206, inciso VI). Desta forma, as questões presentes na Constituição também foram apresentadas na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), promulgada em dezembro de 1996 (MINTO, 2006).

De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), a gestão é uma atividade na qual se disponibilizam meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo aspectos gerenciais e técnico-administrativos, sendo assim sinônimo de administração. Porém, segundo Oliveira (2002), o termo gestão é mais amplo que administração, pois o último é mais técnico enquanto a gestão implica em maior participação, isto é, em presença política no âmbito escolar.

Vale considerar que o termo “Gestão escolar” é uma nomenclatura recente no cenário educacional, pois as primeiras discussões sobre o assunto a denominavam como “Administração Escolar”, termo este carregado de influências ligadas ao pensamento empresarial e científico (MARTINS, 2004).

O termo gestão passou a ser utilizado nas reformas da década de 1970, transportado da área de administração e a partir de 1990 este termo foi reconceituado como “[...] um novo modelo de administrar uma realidade [sendo] em si mesma, democrática já que traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo” (SCAFF, 2007, p. 337).

Conforme apontam Fonseca, Oliveira e Toschi (2004, p. 55), a “gestão é vista como um conjunto de intervenções, decisões e processos com certo grau de intencionalidade e sistematização, tentando modificar atitudes, idéias, cultura, conteúdos, modelos organizacionais e práticas pedagógicas”. Vieira (2006) acrescenta que por meio da Constituição Federal (CF) de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº. 9.394/96) sinaliza que a gestão da educação no Brasil:

[...] se expressa por meio da organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais: das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado (VIEIRA, 2006, p. 31).

Sendo assim a *gestão educacional* caracteriza-se por iniciativas desenvolvidas por diferentes instâncias dos governos, podendo ser federal, estaduais e municipais, referindo-se desta forma aos seus diferentes órgãos e integrantes. No entanto a *gestão escolar* como o próprio termo sugere, situa-se no plano da escola, ou seja, as tarefas que estão sob sua esfera de abrangência (VIEIRA, 2007).

Conforme destaca Vieira (2006) a primeira das leis de educação que dispensou atenção particular à gestão escolar foi a LDB de 1996, com ela a escola passou a configurar-se como um novo foco da política educacional, atribuindo assim as seguintes incumbências às unidades de ensino:

[...] elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; promover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento; articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (LDB, Art. 12, Incisos I a VII).

Nota-se, desta forma, que a *gestão educacional* se encontra na esfera macro e a *gestão escolar* na esfera micro, ambas dependendo uma da outra, pois a razão de existir a gestão educacional é a escola e o trabalho nela realizado. Porém, de acordo com Vieira (2007), existem problemas de comunicação acerca das responsabilidades entre essas duas esferas, devendo ambas se aproximarem devido suas finalidades serem a mesma, ou seja a promoção de uma educação de qualidade para todos, conforme a Constituição Federal e a LDB.

De acordo com Minto (2006), a LDB e outras medidas que regulam a gestão educacional, estão ligadas ao contexto histórico de mudanças do capitalismo. Estando a escola inserida na sociedade, as transformações que ocorrem nela refletem-se também no âmbito educacional, desta maneira: “[...] se aceitarmos que uma função primordial da escola é a socialização para o trabalho, salta aos olhos a necessidade de compreender o mundo do trabalho para poder dar a devida conta a educação” (ENGUIITA, 1989 *apud* CORREA; PIMENTA, 2005, p. 24).

Desta forma, Netto (2008), coloca que a sociedade, por meio dos homens e mulheres, modifica matérias naturais em produtos que satisfazem suas necessidades, sendo essa modificação denominada trabalho, ou de forma mais simplificada, “o trabalho é o domínio e transformação do homem sobre a natureza” (MARTINS, 2004, p. 66).

Saviani (2008) cita que com a crise da sociedade capitalista na década de 1970, houve uma reestruturação dos processos produtivos, passando a organização da produção do modelo fordista/taylorista para o toyotista. O padrão produtivo fordista e o taylorista desenvolveram-se no decorrer do século XX e se fundamentaram na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, na qual havia um controle rígido dos tempos e movimentos sob forte controle fabril (ANTUNES, 2001).

O modelo de produção fordista apoiava-se na instalação de grandes fábricas, operando com tecnologia pesada de base fixa, adequando-se aos métodos tayloristas de racionalização do trabalho, havendo estabilidade no emprego; visava à produção em série e em larga escala, acumulando muitos estoques para o consumo em massa (SAVIANI, 2008).

De acordo com Garcia, Casagrande e Perreira (2006), as propostas de Taylor tem na racionalização do trabalho a sua base de sustentação. Para ele o trabalhador não tinha capacidade nem formação para realizar ou pensar o trabalho, desta forma esta tarefa deveria ser atribuída a um administrador, havendo assim a divisão entre o saber e o fazer, entre os que pensam e os que executam. Como afirma Taylor (1970, p. 50 *apud* MARTINS, 2004, p. 66):

“Está claro, então na maioria dos casos, que um tipo de homem é necessário para planejar e outro tipo diferente para executar o trabalho”.

Com base na teoria de Taylor, observou-se que a escola perdeu sua identidade como espaço de formação humana, pois impossibilitou um trabalho coletivo, criativo e democrático. O modo de organização fordista também influenciou os sistemas educacionais por meio dos princípios de comando, autoridade, disciplina, subordinação dos interesses particulares ao interesse do grupo, desta forma, tanto o Fordismo como o Taylorismo, tem sua base na divisão do trabalho (GARCIA; CASAGRANDE; PEREIRA, 2006).

O modelo de produção toyotista consolidou o capitalismo monopolista do Japão no pós 1945, podendo ser entendido como uma forma de organização que surgiu a partir da fábrica Toyota, no Japão (ANTUNES, 2001). Contrário ao taylorismo/fordismo, o modelo toyotista apoia-se em tecnologia leve, com trabalhadores polivalentes almejando a produção de objetos diversificados em pequena escala, apenas para satisfazer a demanda, utilizando o *just in time* (JIT), que dispensa a formação de estoques, necessitando de trabalhadores que ao invés de estabilidade no emprego disputem a posição conquistada, vestindo a camisa da empresa e aumentando sua produtividade (SAVIANI, 2008).

Com a influência do modelo toytista de produção, a educação escolar passou a ter maior importância na formação dos trabalhadores, pois propagou-se a exigência da flexibilidade e de um preparo polivalente, que acreditava na contribuição da educação para o processo econômico-produtivo, o que designa a teoria do capital humano. Saviani (2008) afirma que a teoria do capital humano surgiu no período dominado pela economia keynesiana e pela política do Estado de bem-estar, na qual entendia que a educação tinha função de preparar as pessoas para atuarem num mercado em expansão, que exigia força de trabalho educada, cabendo a escola formar a mão de obra que seria incorporada pelo mercado, visando garantir a competitividade empresarial e o aumento da riqueza social e da renda individual.

Porém, antes da crise de 1970 a teoria do capital humano pautava-se na lógica econômica centrada em demandas coletivas, e após a década de 1990 essa lógica voltou-se para satisfação dos interesses privados, ou seja: “[...] guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho” (GENTILI, 2002 *apud* SAVIANI, 2008, p. 430).

Saviani (2008, p. 430) esclarece que nesse contexto é “[...] o indivíduo que terá de exercer sua capacidade de escolha visando a adquirir os meios que lhes permitam ser competitivo no mercado de trabalho”. Assim, a educação passou a ser entendida como um

investimento em capital humano individual na qual possibilitam os indivíduos a competirem no mercado de trabalho, mantendo na educação a ilusão de ascensão, como fonte de satisfação e progresso social.

Segundo Minto (2006, p. 156):

[...] a educação é um fator decisivo para ascensão social do indivíduo [criando] uma espécie de promessa de integração social que estimula a competição e o individualismo e da margem para a implantação de uma educação pensada não como um direito, mas como um fator de diferenciação social (os “melhores” obtêm a “melhor” educação).

Neste sentido, a educação passa a ser considerada um investimento social que tem como prioridade contribuir para o crescimento econômico, e ela deve ser garantida pela família, pelo Estado e por toda sociedade. Deste modo, a cidadania passa a ter outra conotação, ou seja, fica carregada de individualismo e competitividade, é subordinada ao mercado de trabalho (MINTO, 2006).

Esse enfoque tem suas raízes calcadas no ideário neoliberal. De acordo com Noma e Carvalho (2007) a doutrina Neoliberal¹ atribui a interferência estatal à ocorrência das crises econômicas. Desta maneira, com o desenvolvimento do capitalismo a lógica de mercado passou a ser vista como a única capaz de solucionar os problemas sociais, havendo a defesa do individualismo que se sintetizou no neoliberalismo, no qual o Estado é mínimo para financiar e se responsabilizar totalmente pela educação e máximo para gerir, controlar, cuidar do mercado; havendo a proposta de que a influência de mercado deve ser aproveitada para melhor gerenciar as políticas públicas.

Conforme Torres (1997 *apud* NOMA; CARVALHO, 2007, p. 223), os neoliberais defendem “[...] a diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais (incluindo educação, saúde, pensões e aposentadorias, transporte público e habitação populares) e sua subsequente transferência ao setor privado”, ou seja, refere-se ao chamado Estado mínimo, “[...] que preconiza um estado forte e centralizador nas tarefas de controle e de “fiscalização” / avaliação das políticas sociais e não mais como executor de tais políticas” (MINTO 2006, p. 155).

¹ O neoliberalismo surgiu após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde prevalecia o capitalismo, foi uma reação teórica e política contra o intervencionismo Estatal e o Estado de bem-estar-social. Sendo seu texto de origem O Caminho da Servidão de Friedrich Hayek, escrito em 1944 (ANDERSON, 1995).

As políticas neoliberais que entraram em curso no Brasil, na década de 1990 foram propagadas pelo governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), o qual permaneceu como horizonte político no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Assim, as reformas políticas educacionais implementadas principalmente a partir desses governos, basearam-se na visão gerencial, ou seja, em um mercado competitivo, descentralizado e também regulador, caracterizando a reforma do Estado brasileiro (OLIVEIRA; FONSECA, 2005).

Neste contexto, iniciou-se o processo de reforma administrativa do Estado Brasileiro, cujas diretrizes se encontram no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), constituído no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 (NOMA; CARVALHO, 2007).

O referido documento tem como base um novo modelo de gestão pública e políticas de descentralização. Ele indica que, o Estado como estava organizado, representava um entrave ao fortalecimento da economia de mercado, por sustentar uma administração pública baseada na burocracia, desta forma, objetivava “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado tem como referencial a [...] “administração pública gerencial [na qual] vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (BRASIL, 1995, p. 17). Sendo os parâmetros gerenciais, os mais adequados para a constituição de um Estado eficiente e moderno. O Plano também priorizou para alguns setores a descentralização administrativa, baseada na autonomia financeira e administrativa, que possibilitaria maior atuação dos setores da sociedade civil junto a esferas estatais específicas, ou seja, aproximação entre Estado e sociedade (NOMA; LARA, 2007).

A administração pública gerencial, baseada nos avanços da administração empresarial se resume pela:

[...] descentralização dos poderes e funções do Estado, horizontalização das estruturas, formas mais flexíveis de gestão, avaliação sistemática, recompensa pelo desempenho, redistribuição de responsabilidades e a participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil na execução nos serviços sociais garantidos pelo Estado (VIEIRA; CIDADE; CARVALHO, 2009, p. 2).

No Brasil, o Plano de Reforma do Estado sofreu influências do neoliberalismo, no entanto pautou-se na corrente da Terceira Via, que se apresentou como alternativa aos neoliberais. Para Giddens (2001 *apud* PERONI, 2007, p. 9).

[...] Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto ao Neoliberalismo.

Destaca-se que a influência da Terceira Via na educação tem como orientação a teoria econômica neoliberal denominada Teoria do Capital Social que defende a junção da esfera do poder do estado e a esfera privada, devendo a sociedade trabalhar em conjunto com o Estado a fim de desempenhar atitudes mais harmônicas (SILVA; PUZIOL, 2008).

Silva e Puziol (2008) destacam que a Teoria do Capital social está relacionada com o desempenho institucional, baseado no contexto democrático, em que os cidadãos são “convidados” a se envolverem com as políticas sociais, dentre elas a educação. Neste embalo, a Terceira Via concorda com o diagnóstico dos neoliberais, de que “a crise está no Estado, que gastou mais do que podia em políticas sociais e provocou a crise fiscal” (PERONI, 2007, p. 8). Porém, para superar esta crise, os neoliberais propõem transferir a execução dessas políticas para o mercado, por meio das privatizações e a Terceira Via repassá-las para a sociedade civil por meio do Terceiro Setor², que pode ser caracterizado como o Público não Estatal, ou seja “nem Estado, nem mercado” (PERONI, 2007, p. 9).

Desta forma, a reforma do Estado se baseou na proposta da terceira via, houve a consolidação de estratégias de privatização, terceirização e publicização. Conforme Peroni, (2007) a terceirização se caracteriza pela transferência para o setor privado das atividades de apoio desenvolvidas pelo Estado. Por sua vez, a privatização consiste na transferência de uma propriedade pública para o setor privado. De acordo com Pereira (1997 *apud* PERONI, 2007, p. 3) a publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta”, isto é, “transformar uma organização estatal

² O Terceiro Setor é constituído por organizações privadas sem fins lucrativos, que geram bens, serviços públicos e privados. Todas elas têm como objetivo o desenvolvimento político, econômico, social e cultural no meio em que atuam. Exemplos de organizações do Terceiro Setor são as organizações não governamentais (ONG's), as cooperativas, as associações e fundações. O Estado é o primeiro setor. O mercado é o segundo setor. Entidades da sociedade civil formam o Terceiro Setor. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano5/12/oque.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (PERREIRA, 1997 *apud* PERONI, 2007, p. 9).

Com essa reconfiguração do papel do Estado brasileiro nos anos de 1990, este reduziu suas funções, tendo como principal objetivo diminuir os gastos públicos e aumentar a produtividade e a eficiência dos serviços prestados. Segundo o Plano Diretor a

[...] reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

Conforme Minto (2006) esclarece, o neoliberalismo presente na educação não permite pensar ser possível outro tipo de sociedade e educação, havendo desta forma a perda da noção de educação enquanto direito social e sua transposição para o campo mercantil, ou seja, submetida aos critérios do mercado e do lucro capitalista, devendo ser libertada do Estado e ser gerida como empresa. Desta maneira, a relação entre as transformações sociais e a educação ocorrem:

1. pela necessidade de um novo tipo de formação para o trabalhador, traduzida no discurso das competências; 2. pela transmissão de novos valores através da escola, que supervalorizam o indivíduo e fortalecem a lógica do individualismo; 3. pela transformação progressiva da escola e da educação como um todo em campos da produção de mercadorias, diretamente vinculadas à produção capitalista, o que atende aos desígnios de um Estado que deve se adequar ao novo mundo da globalização econômica, reduzindo seus gastos em políticas sociais e oferecendo o maior suporte possível aos negócios privados (MINTO, 2006, p. 156).

Assim, a ideologia neoliberal designa a escola como uma empresa produtiva, e é por essa concepção que são elaboradas estratégias para a promoção das políticas educacionais, da gestão escolar, e do trabalho pedagógico com caráter mais modernos, que consigam acompanhar os avanços tecnológicos, sendo a escola organizada para atender os interesses do capital (GARCIA; CASAGRANDE; PEREIRA, 2006).

Do mesmo modo que a reforma do Estado era contrária às políticas públicas no setor, a reforma educacional também objetiva a redução de gastos públicos com educação, melhoria

da qualidade e uma maior produtividade do ensino. Para tanto, as teorias educacionais introduziram as diretrizes da reforma – houve um processo de reconceituação de alguns significados presentes em categorias tais como autonomia, avaliação, participação, gestão democrática e descentralização. Também ocorreu a utilização de conceitos transplantados das áreas econômicas e administrativas entre eles, eficiência, produtividade e qualidade total. É importante destacar que tais categorias foram amplamente divulgadas por agências da Organização das Nações Unidas (ONU) como a Unesco, que exerceu forte influência na configuração e concretização de uma nova gestão educacional no Brasil.

Desta forma, nota-se que o setor educacional foi redefinido pela reforma ocorrida no Estado, sendo introduzidos novos modos de organização e administração, principalmente no que se refere à gestão escolar. Assim, com a reforma do Estado, ele se apoiou na doutrina da gestão empresarial, que reproduziu a relação entre financiamento e gestão educacional.

3 GESTÃO EDUCACIONAL: DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E EFICIÊNCIA

Conforme apontamos no capítulo anterior, a gestão educacional, a partir da década de 1970, foi remodelada no Brasil e recebeu novas categorias e estratégias políticas para proporcionar um processo de gerenciamento pautado no discurso democrático. Deste modo, o presente capítulo tem como objetivo conceituar e analisar algumas categorias recorrentes da gestão educacional, tais como descentralização, participação e equidade. Baseado nisso, apresentaremos algumas questões definidoras das políticas que foram desencadeadas e concretizadas por tais categorias presentes na legislação, nos programas e nas ações governamentais.

A escolha de tais categorias se deu porque, ao estudarmos o contexto da gestão educacional, visualizamos que as diretrizes políticas foram modeladas por estas categorias – que se mostraram recorrentes, principalmente nas orientações das agências internacionais.

3.1 DESCENTRALIZAÇÃO

O principal instrumento utilizado nas reformas educacionais estabelecidas na atualidade foi a política de descentralização, sendo que seu desafio era a busca de uma educação de maior qualidade, que difunde a cooperação entre as três esferas do governo, municipal, estadual e federal (SUDBRACK, 2007). Porém, essas três esferas não têm compartilhado responsabilidades, pois o governo federal “[...] tem atuado mais como planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais, sendo atribuído aos estados e municípios a execução de tais serviços” (VIRIATO, 2004, p. 39).

Segundo Oliveira e Fonseca (2005, p. 60), ao interpretarmos a Constituição Federal de 1988 em seu art. 206 observamos que “[...] a descentralização da gestão educacional é um dos princípios orientadores para a igualdade de condições de acesso a escola e para garantir seu padrão de qualidade”. Porém, torna-se necessário conceituarmos a centralização, para melhor entendermos o processo de descentralização.

Segundo Souza (2003, p. 33):

[...] todo tipo de gestão do sistema educacional formal, em que decisões públicas e administrativas são adotadas pelo centro (Ministério da Educação) para todo o país sobre financiamento; contratação de pessoal; administração e elaboração de planos e programas de estudo; supervisão e demais normas que regem a marcha do sistema.

Neste sentido, a centralização consiste na regulamentação de uma autoridade, seja ela governamental, estatal ou municipal, assim as decisões são tomadas dos níveis mais altos (centro) para os mais baixos, ou seja, é hierárquica.

O termo descentralização é tido como sinônimo de desconcentração, causando uma certa confusão esses termos. Segundo Mcmeehin (1993 *apud* SOUZA, 2003, p. 34), a descentralização ocorre “[...] quando se transfere algum grau de autoridade, responsabilidade a outras entidades que não fazem parte do ministério, ou mesmo às escolas”, ou seja, “[...] tirar o poder do centro, transferindo-o para o poder local” (VIRIATO, 2004, p. 46). Ao passo que, desconcentrar significa “[...] levar a execução para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional, assegurando, assim, os interesses do poder central, assegurando sua eficiência e eficácia.” (VIRIATO, 2004, p. 47), ou seja, “[...] quando o ministério transfere para o estado e municípios algumas funções, porém mantendo a autoridade global” (SOUZA, 2003, p. 34).

Desta forma, Cassassus (1995 *apud* BITTAR; OLIVEIRA, 2004, p. 85) diferencia o processo de descentralização e desconcentração:

Normalmente, quando se consideram as políticas de descentralização, pode-se observar que, na prática, trata-se de políticas de desconcentração que, eventualmente, podem se transformar em políticas de descentralização. [...] A distinção fundamental entre desconcentração e descentralização consiste em que a desconcentração é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder central, com seu desejo de levar as decisões para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional. Por este prisma, a desconcentração pode ser desenhada como uma flecha que vai de cima para baixo. Por outro lado, a descentralização é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder local. É uma perspectiva que reflete essa lógica independentemente de sua força real. Graficamente trata-se de uma flecha que vai de baixo para cima.

As políticas educacionais que privilegiam a desconcentração caracterizando-a de descentralização, não ameaçam as estruturas que já estão estabelecidas, criando vantagem ao discurso de governos populistas que se utilizam do discurso democrático, escondendo sua postura autoritária, centralista. Nesse enfoque, o Estado deixa de executar seu papel de mantenedor da escola pública (VIRIATO, 2004).

De acordo com Viriato (2004), na Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996) torna-se explícito a descentralização, que caracteriza a política educacional brasileira. No referido documento, consta a transferência de responsabilidades, que diminui a responsabilidade do governo federal com a educação, haja vista que somente 30% dos recursos educacionais são disponibilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino – sendo que antes da promulgação da emenda, União, estados e municípios destinavam o mesmo tanto de recursos à educação, 50% e depois os estados e municípios passaram a destinar 60%.

Assim, as funções destinadas à comunidade local são dotadas da centralização das decisões financeiras, administrativas e pedagógicas, pois aos “[...] órgãos centrais cabe o papel de regulamentar e controlar as ações da escola, sem, no entanto, ser responsável por sua manutenção” (VIRIATO, 2004, p. 49).

Ao assumir o papel de regulador/controlador, o Estado estabelece novas formas de financiamento educacional, reduz suas funções mantenedoras, em especial no setor dos serviços sociais, para subsidiar e redistribuir recursos – como, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), Brasil em Ação e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e também trabalhando em conjunto com a sociedade, como no caso do Projeto Acorda Brasil (NOMA; CARVALHO, 2007).

Sendo assim, de acordo com Noma e Lara (2007, p. 10)

[...] ao mesmo tempo em que as políticas educativas descentralizam os sistemas de ensino e estabelecem bases para a autonomia da gestão das instituições escolares, o Estado centraliza as funções de regulamentar, avaliar e monitorar as unidades escolares, ou seja, mantém centralizadas as decisões importantes.

Com o processo de descentralização, as responsabilidades e tomadas de decisões no âmbito escolar aumentaram, tendo como exemplos o orçamento anual da escola, a elaboração do calendário escolar e a planificação dos gastos. Com mais autonomia, a escola passou a decidir e resolver problemas do cotidiano com maior agilidade, porém, tiveram de buscar fontes alternativas para o financiamento da educação em parceria com iniciativas privadas e com a colaboração da população. Desta forma, Sudbrack (2007, p. 6), afirma que

A descentralização mais reduziu a aplicação de recursos do governo central em educação do que possibilitou a ampliação da esfera democrática. De igual forma, a descentralização da educação, sem o suporte técnico e financeiro, não possibilita avançar na qualidade da oferta educativa. Nesse sentido as experiências descentralizadoras, via financiamento, podem aumentar a desigualdade social e a exclusão, especialmente em algumas regiões do Brasil. Sob este olhar, a descentralização, por si, como qualquer reforma institucional isolada, não produz a melhoria desejada.

Assim, a descentralização pode ser entendida como a transferência de responsabilidades educacionais para organizações sociais e em especial para a comunidade educativa, transmitindo uma “falsa participação” para a sociedade, pois na realidade essa passou a ter responsabilidades acerca do financiamento e execução de serviços referentes à educação (NOMA; LARA, 2007).

3.2 PARTICIPAÇÃO

A participação é a forma mais importante de garantir a gestão democrática, pois proporciona a abertura de um espaço para a comunidade escolar tomar decisões e interferir no funcionamento da organização da escola. Ao possibilitar um maior conhecimento dos objetivos e metas da instituição, como ela se organiza, seu contato com a comunidade escolar além de criar um ambiente de trabalho que possibilita a aproximação entre os pais, alunos e professores. Conforme, Libâneo, Oliveira e Toschi (2006, p. 329), “[...] a participação significa, portanto, a intervenção dos profissionais da educação e dos usuários (alunos e pais) na gestão da escola”.

De acordo com Lück *et al.* (2009, p. 30) a gestão participativa tem como características o:

- Compartilhamento de autoridade e de poder.
- Responsabilidades assumidas em conjunto.
- Valorização e sinergia de equipe.
- Canalização de talentos e iniciativas em todos os seguimentos da organização.
- Compartilhamento constante e aberto de informações.
- Comunicação aberta e ampla disseminação de informações.

Neste sentido, a participação na gestão escolar é de grande importância para

- Melhorar a qualidade pedagógica do processo educacional das escolas.
- Garantir ao currículo escolar maior sentido de realidade e atualidade.
- Aumentar o profissionalismo dos professores.
- Combater o isolamento físico, administrativo e profissional dos gestores e professores.
- Motivar o apoio das comunidades escolar e local às escolas.
- Desenvolver objetivos comuns na comunidade escolar (LÜCK, 2009, p. 18).

A participação justifica-se no preceito de autonomia que se caracteriza pela “[...] capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é para a condução da própria vida” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2006, p. 329). Por não aceitar o autoritarismo nas tomadas de decisões, sua realização acontece por meio da participação no âmbito escolar, ou seja, no planejamento grupal do ambiente de trabalho.

Segundo Viriato (2004), a participação e a autonomia podem ser vistas de duas formas distintas, uma que as coloca com persistência pelos direitos sociais, ou seja, a comunidade escolar e o Estado estando em uma permanente luta e a outra afastada do Estado, que procura se fortalecer dentro da própria comunidade escolar.

Na primeira colocação, participar se caracterizaria pela “[...] possibilidade de a comunidade escolar identificar os problemas pertinentes à escola, apresentar alternativas para solucioná-los e administrar os recursos financeiros e materiais consoantes com tais alternativas” (VIRIATO, 2004, p. 48), porém, não quer dizer que o Estado deva deslocar suas responsabilidades para escola, mas que a comunidade escolar tenha possibilidades de interferir e decidir na trajetória da instituição. Como exemplo, o autor cita que quando as

verbas que vem para escola, seu uso é decidido pela instituição, em parceria com o Conselho de Escola, APM e grêmio estudantil, isto é, com as instituições auxiliares da escola (IAE).

Na outra colocação, em que há o distanciamento do Estado, a categoria participação e autonomia são analisadas como maneiras da comunidade escolar ajudar na conservação, da escola pública, se limitando a mão-de-obra barata, ajuda voluntária, sendo o poder de decisão centralizado, seja no âmbito federal, estadual ou municipal (VIRIATO, 2004).

Os conselhos de classe e os conselhos de escola ou colegiados são as categorias mais conhecidas que se referem à participação, porém “[...] a adoção de práticas participativas não está livre de servir a manipulação das pessoas, as quais podem ser induzidas a pensar que estão participando” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2006, p. 335). Assim, [...] “a participação não pode servir para respaldar decisões previamente definidas, mas deve ser forma de levar a equipe escolar a soluções inovadoras e criativas” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2006, p. 336).

A gestão participativa ou compartilhada no panorama da administração gerencial implica no distanciamento do Estado da exigência de manutenção e realização das atividades na escola. Pois, se a educação é uma responsabilidade social, o encargo pela busca de recursos não deve ser somente do Estado, mas de toda a sociedade. Assim, acontece a defesa de diversificação das fontes de financiamento, na tentativa de ampliar os recursos financeiros destinados à educação – o que resulta na busca de fontes diversificadas, dentre elas as contribuições familiares, parcerias com instituições privadas, filantrópicas e organizações sociais¹.

Assim, “[...] a participação não se pode resumir a um instrumento para gerir recursos para escola. A participação deve ser o meio pelo qual a comunidade escolar reconheça e assumo o poder de influenciar o rumo da unidade escolar” (VIRIATO, 2004, p. 57). Como vimos, essa categoria é fundamental se não for apenas um meio de manipulação ou transferência das responsabilidades do Estado para a comunidade educativa.

¹ Como exemplo pode-se citar os projetos Amigos da Escola e Acorda Brasil, está na hora da escola. Sendo o primeiro criado pela Rede Globo, tendo como objetivo fortalecer a educação e a escola pública de educação básica, contando com a colaboração de toda comunidade educacional, voluntários e entidades no desenvolvimento de ações educativas. Disponível em: <<http://amigosdaescola.globo.com/TVGlobo/Amigosdaescola/0,,AA1277302-6960,00.html>> Acesso em: 13 jul. 2010. O projeto Acorda Brasil, está na hora da escola, é um programa de mobilização social do Ministério da Educação (MEC), criado em 1995, com o objetivo de incentivar parcerias da sociedade civil juntamente com o poder público. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=99>>. Acesso em: 13 jul. 2010.

3.3 EQUIDADE

O conceito de equidade se sobressai como princípio das políticas de educação no Brasil, pois de acordo com Saviani (2000, p. 56), a equidade “[...] se converteu na categoria central das políticas sociais de um modo geral, e especificamente, da política educacional, sob a hegemonia da orientação política correntemente chamada de neoliberalismo”.

Organismos multilaterais como, por exemplo, Banco Mundial, UNESCO e CEPAL, a partir da década de 1970, passaram a inspirar os governos dos países em desenvolvimento, proporcionando recursos financeiros e assessorias destinadas às políticas educacionais, na busca da diminuição dos níveis de pobreza no mundo. Conforme Campos e Rodrigues (2008, p. 4),

[...] a educação passa a configurar como instrumento importante no combate a pobreza e na redução da desigualdade, fato que impulsiona o desenvolvimento de inúmeros projetos destinados à educação e coordenados por diferentes organismos configurando um verdadeiro “labirinto de cooperação internacional”.

Importa aqui mencionar que a política educacional na qual prevalece o modelo neoliberal deve garantir o direito à educação básica, e deixar os outros níveis às leis de mercado, possibilitar condições mais “iguais” de vida aos sujeitos. No entanto isso dependerá do desempenho, sorte de cada indivíduo, sob a ótica da individualização (LIMA; RODRIGUEZ, 2008).

Nos anos 1990, para não haver interpretações inadequadas sobre os objetivos estabelecidos pelos organismos multilaterais que atuam na América Latina, substituiu-se o conceito de igualdade por equidade nas políticas educacionais. De acordo com Gentili (2005, p. 41 *apud* CAMPOS; RODRIGUES, 2008, p. 5) equidade “[...] aparece como uma redefinição do conceito de igualdade, substituindo e restringindo o alcance da educação pública, em consonância com o desenvolvimento de políticas focalizadas”.

O conceito em questão traz subentendido em seu contexto histórico, o sentido de flexibilidade, que Saviani (1998) caracteriza como maleabilidade na execução dos direitos, quando essa não se faz eficiente devido a sua totalidade. A partir do exposto, Lima e

Rodriguez (2008, p. 61) resumem o conceito de equidade como “tratar de forma desigual os desiguais”, na busca da justiça, ou melhor, da igualdade.

De acordo com o Banco Mundial (2006 *apud* LIMA; RODRIGUEZ, 2008, p. 64),

a equidade não significa a igualdade de renda ou de situação de saúde ou qualquer outro efeito específico. Pelo contrário, é a busca de uma situação em que as oportunidades sejam iguais, ou seja, em que o esforço pessoal, as preferências e a iniciativa – e não as origens familiares, casta, raça ou gênero – sejam responsáveis pelas diferenças entre realizações econômicas das pessoas.

As políticas educacionais baseadas no modelo neoliberal propostas pelos organismos multilaterais, no caso o Banco Mundial, quando se refere ao termo equidade, buscam ofertar “oportunidades iguais às pessoas de baixa renda, aumentando sua contribuição econômica para a respectiva sociedade, reduzindo a própria pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2006 *apud* LIMA; RODRIGUES, 2008, p. 66). Sendo assim, o Banco Mundial não estimula políticas que propõem a equidade no sentido de chegar à igualdade social, “tratar de forma desigual os desiguais”, mas sim de “tratar de forma igual os desiguais”, na tentativa de amenizar as diferenças sociais e possibilitar aos menos favorecidos, uma condição financeira acessível às demandas da sociedade (LIMA; RODRIGUES, 2008).

No contexto da sociedade capitalista, as políticas de caráter equitativo, podem ser uma maneira “falsa” de buscar a igualdade, tendo como exemplo a política de cotas sociais nas universidades, aderidas por algumas Instituições de Ensino Superior (IES) como ações afirmativas (LIMA; RODRIGUEZ, 2008).

De acordo com Lima e Rodriguez (2008, p. 62), a política de cotas étnico-raciais² sinaliza uma busca para acabar com a desigualdade entre as etnias, sendo realizadas inseridas no conceito de equidade, “tratar de forma desigual os desiguais” e não como igualdade de oportunidades (tratar de forma igual os desiguais)”, que é o que ocorre após a entrada na universidade.

Ao encerrar esse capítulo, evidenciamos que as categorias descentralização, participação e equidade tornaram-se parte do vocabulário político com uma ampla variedade do uso dos termos, assim como configuraram o processo de desobrigação do Estado perante a

² “Cotas Étnico-Raciais: vagas preferenciais para estudantes negros (pretos e pardos) ou indígenas, classificados no concurso vestibular” (COSTA, 2010, p. 226).

Educação Pública. A descentralização desencadeou-se numa maior responsabilidade da escola e da sociedade civil. Sob o viés da filantropia e voluntarismo há uma maior obrigação de todos pela educação, em detrimento do papel ideal do Estado nessa área.

Quanto à categoria participação, apontamos para a cautela em não deixar que essa ação se resuma em instrumento de gerir recursos, mas sim, em um meio de a comunidade escolar assumir a escola enquanto instituição social transformadora da realidade. No que se refere à categoria equidade, destacamos que esta necessita ser repensada, pois não deve ser confundida como igualdade de condições.

4 ORIENTAÇÕES DA UNESCO E AS DIRETRIZES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL

Este capítulo objetiva apresentar a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), suas metas e influências na educação, e assim analisar o documento dessa organização intitulado “Invertir mejor para invertir más”¹ (2005), o qual se refere à relação entre financiamento e gestão educacional. Escolhemos para estudo e análise essa agência porque entendemos que ela desenvolveu eventos e orientações de princípios gerais e específicos na área da gestão educacional e que influenciou as mudanças do paradigma de gestão escolar no Brasil.

A Unesco foi fundada no dia 16 de novembro de 1945, sendo uma organização das Nações Unidas que se dedica à educação, tendo como objetivo a construção da paz mundial – alcançada por meio da Educação, Ciências Sociais e Naturais, Cultura e Comunicação. Estabelece como missão:

[...] contribuir para a paz e a segurança, estreitando mediante a educação, a ciência e a cultura, a colaboração entre as Nações, a fim de assegurar o respeito universal à justiça, à lei, aos direitos humanos e as liberdades fundamentais que, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião, a Carta das Nações Unidas reconhece a todos os povos do mundo (UNESCO, 1998, p. 9).

De acordo com a UNESCO (2002), a educação é um meio de resolver muitos problemas. Em locais onde ela é assegurada, os indivíduos possuem maiores chances de usufruir de outros direitos, pois o conhecimento possibilita a conscientização sobre a importância do trabalho, sendo ele realizado de forma mais eficiente e prazerosa, tornando possível outras formas de pensar e agir. Deste modo, nenhum país conseguiu se desenvolver sem investir em educação, de forma que esta é “[...] uma maneira efetiva de lutar contra a pobreza, de construir democracias eficientes e sociedades voltadas para uma cultura de paz. Representa um investimento que colabora para o desenvolvimento econômico e social de países e comunidades” (UNESCO, 2002).

¹ Investir melhor para investir mais.

Destacamos que os três objetivos da UNESCO são: elevar a educação como um direito humano fundamental, possibilitar a melhoria da qualidade educacional e despertar a experimentação, a inovação e o diálogo nas políticas educacionais. Pois a eliminação da pobreza e o uso da tecnologia para informação e comunicação são temas referentes a todos os programas da organização (UNESCO, 2002).

Apesar de possuir muitos desafios no campo educacional, essa agência realiza grande parte de suas atividades com a colaboração de parcerias, dentre elas: Governos e Comissões Nacionais, a família das Nações Unidas, Organizações da Sociedade civil, escolas e instituições acadêmicas (UNESCO, 2002).

Em diferentes países, a UNESCO possui 56 escritórios, sendo que a maioria desses possui um funcionário especializado que mantém vínculos com os governos, buscando alcançar os objetivos da organização.

Referente ao Setor Educacional da UNESCO, atualmente existem seis institutos e dois centros especializados em educação, que buscam acompanhar os países em temas referentes à educação.

- Instituto Internacional de Educação, Genebra;
- Instituto Internacional para Capacitação na África, AIDS Abeba;
- Instituto Internacional para o Planejamento Educacional, Paris;
- Instituto da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e no Caribe, Caracas;
- Instituto da UNESCO para tecnologias de Informação na Educação, Moscou;
- Instituto para a Educação da UNESCO, Hamburgo;
- Centro Europeu de Educação Superior, Bucareste;
- Centro Internacional para Educação e Treinamento Técnico e Vocacional, Bonn (UNESCO, 2007, p. 7).

Em abril de 2000, em Dakar, no Fórum Mundial de Educação, a comunidade internacional incumbiu a UNESCO de coordenar do movimento Educação para Todos (EPT), sendo estabelecidas seis metas que são prioridades da UNESCO em educação, a serem realizadas até 2015:

1. Melhorar e expandir a educação e os cuidados na primeira infância (0 a 6 anos).
2. Assegurar que, até 2015, todas as crianças tenham acesso gratuito e compulsório a um ensino fundamental de boa qualidade.

3. Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas por meio do acesso equitativo a programas de aprendizagem e de habilidades necessárias à vida.
4. Melhorar em 50% os níveis de alfabetização de adultos, até 2015, sobretudo para as mulheres, além do acesso equitativo à educação básica e continuada a todos adultos.
5. Eliminar disparidades de gênero na educação básica até 2005.
6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos (UNESCO, 2002).

Conforme a UNESCO (2002), a aprendizagem deve ocorrer durante toda vida, por isso essa organização lida com todos os níveis educacionais, a fim de atingir todas as faixas etárias, desde a primeira infância até a maior idade.

Com a democratização do acesso à educação básica, muitas crianças passaram a frequentar a escola, porém os números de repetência e evasão permaneceram altos, pois a qualidade do ensino ficou relegada à segundo plano, ou seja, priorizou-se a quantidade não levando em conta a qualidade.

Na atualidade, a qualidade educacional está sendo posta em evidência pela UNESCO, prioriza-se conteúdos e métodos diversos que possibilitam a apreensão de valores éticos, atitudes e habilidades para lidar com os “[...] desafios impostos pela sociedade contemporânea, o desenvolvimento sustentável e a globalização” (UNESCO, 2002). Para tanto, a organização prioriza três componentes: a monitoração dos resultados, o aprimoramento dos livros de texto e o currículo e o melhoramento do espaço escolar.

Com o intuito de avaliar a eficiência escolar e acompanhar as condições educacionais, a UNESCO desenvolveu o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos, que reconhece a situação mundial que se refere à tarefa de cumprir com as metas da educação básica até o ano de 2015, para todas as crianças, jovens e adultos (UNESCO, 2007).

Referente ao aprimoramento dos livros de texto e o currículo, a UNESCO ajuda os governos a adaptarem seus programas às necessidades de aprendizagem dos sujeitos, inserindo temas como: direitos humanos, paz, democracia e o entendimento entre as culturas.

A UNESCO orienta que, para que haja uma aprendizagem de qualidade é preciso que os alunos sejam bem recebidos pelas instituições e que possuam uma boa saúde. Para tanto, a agência evidencia a educação física e o esporte, desenvolvendo também diferentes visões a respeito de soluções não-violentas de conflitos em sala de aula e expectativa de mediação.

Também busca na educação combater a discriminação fundamentada no gênero (meninas e mulheres) presentes na Iniciativa para Educação de Meninas das Nações Unidas (IEMNU), tendo como objetivos: erradicar as desigualdades de gênero no ingresso ao ensino fundamental e médio até o ano de 2005 e conquistar a igualdade de gênero até 2015 (UNESCO, 2002).

- Defesa de direitos em todos os níveis – dirigida a instituições ministérios, organismos e meios de comunicação.
- Adaptação da mensagem para os diferentes públicos.
- Mudança do comportamento de risco por meio de uma comunicação efetiva.
- Cuidado dos contaminados e dos afetados e o combate à negligência e a discriminação.
- Tratamento do impacto institucional do HIV/AIDS (UNESCO, 2002).

Conforme o exposto, a UNESCO é uma organização que se dedica às diversas áreas da educação e tem como objetivo primordial a construção da paz mundial. No entanto, torna-se necessário ter um olhar cauteloso sobre essa organização, pois sua preocupação não diz respeito apenas a questões sociais, mas, sobretudo econômicas. Nesta perspectiva, o item seguinte, analisará um documento das agências CEPAL e UNESCO a fim de possibilitar essa compreensão.

4.1 ANÁLISE DO DOCUMENTO “INVERTIR MEJOR PARA INVERTIR MÁS”

O documento “Invertir mejor para invertir más. Financiamento y gestion de la educación en America Latina y el Caribe”² elaborado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)³ juntamente com a UNESCO, foi resultado de um evento que ocorreu em São João, Porto Rico, no período de 28 de Junho a 02 de julho de 2004.

² Investir melhor para investir mais. Financiamento e gestão da educação na América Latina e no Caribe.

³ CEPAL: Foi criada em 25 de Fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), sendo sua sede em Santiago, Chile. Criada para monitorar as políticas direcionadas a promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, expandindo posteriormente seu trabalho para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

Porém, vale ressaltar que o mesmo só foi publicado em Janeiro de 2005 em Santiago do Chile, tendo como objetivo, analisar os principais desafios do financiamento e da gestão que são colocados na atualidade para os sistemas educacionais da América Latina e do Caribe, devido à educação nessas regiões passar por significativos problemas de aprendizagem, sendo essa atrasada e desigual.

Vale ressaltar que, conforme o documento, as duas agências em questão, não buscam “fijar criterios y propuestas acabadas”⁴, mas “promover la conversación y el debate”⁵ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 9) a fim de garantir uma gestão mais eficiente, com qualidade e equidade.

Conforme o documento, as reformas educativas de todos os países da região têm como objetivo avançar na qualidade e equidade da educação e concordam em transformar diversos âmbitos da educação, dentre eles:

los contenidos y procesos de enseñanza y aprendizaje; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; la distribución de funciones entre el Estado y la iniciativa privada; la descentralización de la gestión y, en algunos casos, de la planeación educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta educativa mediante la revisión de prácticas pedagógicas y la evaluación de logros; y, en medida incipiente, la adecuación curricular a condiciones socioculturales de los educandos y a los requerimientos laborales (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 7).⁶

Salienta-se que se as reformas não têm apresentado os resultados esperados, em melhor qualidade, equidade e eficiência. Assim, torna-se necessário reavaliar o caminho percorrido, verificando os êxitos e fracassos a fim de melhorar os recursos adicionais, haja vista que “No es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor”⁷ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 7), para tanto torna-se necessário uma “mayor presencia en la conciencia colectiva y en la política pública”⁸ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 21).

⁴ Estabelecer critérios e propostas acabadas.

⁵ Fomentar a discussão e o debate.

⁶ Conteúdos e processos de ensino e aprendizagem, o financiamento do sistema e mecanismos de alocação de recursos, a iniciativa de distribuição de funções entre Estado e privados, a descentralização da gestão, em alguns casos, planejamento, educação, o monitoramento da oferta educativa, revendo as práticas de ensino e avaliação de resultados e, em países emergentes como as condições curricular cultural dos estudantes e as exigências de trabalho.

⁷ Não é apenas uma questão de investir mais, mas também investir melhor.

⁸ Política de maior presença na consciência coletiva e publica.

O documento apresenta as necessidades financeiras dos países no que diz respeito à educação, apresentando os custos totais e adicionais a serem atingidos até o ano de 2015, a fim de atingirem as quatro metas da educação nas quais os governos da América Latina e Caribe se comprometeram na Declaração do Milênio, EPT, PRELAC e na Cumbre das Américas em 1998, sendo elas: “universalizar la educación preprimaria, asegurar el logro universal del ciclo primario, elevar a 75% la cobertura neta de la educación secundaria, y erradicar el analfabetismo adulto”⁹ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 8). Para tanto, explora diferentes fontes de recursos que, segundo o documento, não foram devidamente exploradas até o momento, como: “aportes privados y de la sociedad civil, la cooperación internacional y el canje de servicio de deuda por inversiones en capital humano”¹⁰ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 8).

Também são analisados no documento os principais problemas e desafios para melhorar a gestão educacional, ou seja, “para que los recursos invertidos en el sistema educativo tengan un uso más eficiente y mayor impacto en logros y aprendizajes educacionales”¹¹ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 8). Priorizando-se a orientação da gestão institucional em favor da aprendizagem, o aumento da responsabilidade social educacional à quem a oferece e aos seus usuários e familiares, designando um importante papel à escola na sua gestão como comunidade participativa e de aprendizagem e a urgência em melhorar os recursos humanos docentes.

Conforme o documento, apenas com o êxito na aprendizagem e sucessão dos alunos é que a gestão educacional faz sentido, sendo essa analisada como “la organización y administración de recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada”¹² (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 67). Porém, para que as metas educacionais sejam cumpridas na visão desse documento, faz-se necessário modernizar a gestão educacional e fazer melhor uso dos recursos, pois como salienta o documento, “El solo incremento de la inversión no garantiza mejoras en calidad, equidad y eficiencia de la educación. Para esto último hace falta una gestión sustentada en una información suficiente,

⁹ Educação pré-primária universal, garantindo o rendimento escolar primário universal, o aumento de 75% de cobertura líquida do ensino secundário e erradicar o analfabetismo de adultos.

¹⁰ Contribuições privadas e da sociedade civil, a cooperação internacional e a troca do serviço da dívida para o investimento em capital humano.

¹¹ Para que os recursos investidos no sistema de ensino tenham uma utilização mais eficiente e com maior impacto para a realização de ensino e aprendizagem.

¹² A organização e gestão dos recursos para atingir os objetivos de uma política educativa específica.

válida y confiable que permita tomar decisiones adecuadas”¹³ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 67).

Para que o isolamento educacional fosse suprido, atendendo as causas do mundo moderno, CEPAL-UNESCO (2005) priorizaram quatro dimensões: uma gestão responsável, profissionalização dos educadores, compromisso da sociedade pelo financiamento educacional, capacitação tecnológica e ajuda regional e internacional.

Devido à grande abrangência da educação, ou seja, pela quantidade de alunos e pelo número de famílias desses envolvidas, número de funcionários, quantidade de recursos utilizados, a sociedade espera que a gestão dessa instituição seja eficiente. Para que a gestão seja avaliada é necessário saber como ocorre a responsabilidade social pela educação, solicitando do governo vontade para desenvolver condições de participação da sociedade nos diversos níveis da educação.

O desenvolvimento deve almejar a igualdade de oportunidades, a fim de garantir o bem estar da sociedade e acesso a capacidades para que o cidadão possa tomar decisões autônomas sobre sua vida, sendo a educação de grande importância nesse processo, já que ela “constituye un bien público que el Estado, como garante de los derechos que se há comprometido a respetar y promover, debe asegurar a todos los miembros de la sociedad, velando por el pleno acceso y por su adecuada calidad”¹⁴ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 12), formando sujeitos aptos a participarem dos novos modos de produzir e conviver.

Desta forma, o direito à educação possibilita um maior acesso ao trabalho, ao cuidado da saúde, à uma renda compatível ao bem estar, capacitando para o exercício de direitos civis e políticos. Sendo a educação muito importante para superar a pobreza, CEPAL (2000 apud CEPAL; UNESCO, 2005, p. 13) coloca que

la educación es el principal expediente para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad

¹³ O aumento dos investimentos por si só não garante a melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação. Para este ultimo precisamos de uma gestão sustentada em uma informação suficiente, valida e confiável para tomar decisões adequadas.

¹⁴ Constitui um bem público que o Estado, como garante dos direitos que se comprometeu a respeitar e promover deve assegurar-se a todos os membros da sociedade, assegurando acesso pleno e qualidade adequada.

sociocultural, maior vulnerabilidade de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.¹⁵

Todavía, é necessário entre 11 e 12 anos de educação formal para sair da pobreza, por meio de empregos com salários suficientes, visto que “las estadísticas muestran un correlación entre más educación y más equidad, vale decir, los países com logros escolares más altos y mejor distribuídos también tienen menore brechas de ingresos y son más igualitários en su estructura social”¹⁶ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 14).

Assim, uma sociedade com boas políticas educativas possibilita um maior dinamismo econômico, integração entre as pessoas e supera a pobreza, sendo esse o motivo pelo qual há tanta “voluntad de los gobiernos y de la comunidad internacional por avanzar resueltamente en logros educativos y en aprendizajes pertinentes”¹⁷ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 13), além de ser necessário modernizar a gestão dos sistemas educacionais em busca de um serviço de maior qualidade e igualdade de acesso, para tanto, “es necesario cubrir las brechas de recursos financieros, humanos y físicos”¹⁸ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 13).

4.2 ANÁLISE CRÍTICA DAS PRINCIPAIS CATEGORIAS POLÍTICAS EVIDENCIADAS

4.2.1 Descentralização

Na América Latina e no Caribe o ensino em sua maioria possui uma forte centralização, mesmo que em algumas regiões seja possível observar a busca da desconcentração da autoridade por meio da criação de unidades regionais. No entanto, as decisões mais importantes continuam sendo tomadas pelos níveis centrais. Desta maneira,

¹⁵ A educação é o arquivo principal para superar a pobreza e as causas estruturais que a reproduzem: baixa produtividade do trabalho, o acesso pobre aos instrumentos da vida moderna, marginalidade sócio cultural, maior vulnerabilidade das famílias em termos de saúde, e descontinuidade e baixa conquistas na educação de seus filhos.

¹⁶ Estatísticas mostram uma correlação entre maior escolaridade e maior equidade, ou seja, os países com maior rendimento escolar e melhor distribuído possuem menores lacunas de ingresso e são mais igualitárias em sua estrutura social.

¹⁷ Vontade dos governos e da comunidade internacional para avançar resolutamente o progresso educacional e de aprendizagens relevantes.

¹⁸ É necessário cobrir as lacunas de recursos financeiros, humanos e físicos.

conforme o documento, o centralismo tem possibilitado o afastamento de importantes atores que poderiam contribuir para mudanças no sistema educacional, com necessidade de modernizar os modelos de gestão e uma organização flexível, que gere mudanças (CEPAL; UNESCO, 2005).

Conforme a CEPAL-UNESCO (2005), o sistema educacional é capaz de funcionar com agilidade e flexibilidade. Se isto não ocorre é devido à grande centralização, propondo reorganizar a gestão educativa orientada a descentralizar e dar autonomia aos diferentes âmbitos educacionais, a fim de caminharem em conjunto para os mesmos propósitos.

Desta forma, pode-se compreender por descentralização educativa “la transferencia al nivel local, o de la escuela, de decisiones y recursos que afectan la gestión y calidad del servicio”¹⁹ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 72). Ao mesmo tempo, pode-se dizer que significa autonomia, capacidade de gestão dentro dos próprios centros educacionais e realização de projetos.

Neste sentido, uma escola autônoma deve saber a importância da entrega de contas, o *accountability*, que possibilita informar a comunidade o cumprimento das metas estabelecidas. Ao possibilitar a participação da comunidade escolar, exigindo um ensino de qualidade, assim como compromisso e responsabilidade pelo funcionamento e resultados, o sistema de entrega de contas possibilita, na visão das agências, um maior desempenho dos alunos.

Nessa perspectiva, a descentralização pode adquirir diferentes níveis. No qual a responsabilidade pelo financiamento e oferta educacional dirige à escola e também ao governo subnacional, a possibilidade de contribuir no financiamento e promoção da educação. Porém, algumas decisões mesmo estando inseridas em sistemas centralizados encontram descentralizadas, ou vice-versa (CEPAL; UNESCO, 2005).

Conforme o documento, com a descentralização o ensino e aprendizagem dos alunos podem apresentar melhores resultados, desenvolvendo inovações, aumentando a participação familiar na educação dos seus filhos e na prestação de contas, podendo contribuir também para redução do número de falta dos professores e alunos. No Brasil, com a transferência de recursos para as escolas e com a criação de conselhos escolares, houve uma menor taxa de atraso – devido à assistência aos estudantes ter melhorado.

Desta maneira, a descentralização possibilita aos pais conhecer e exigir um ensino de qualidade, assim como a participação destes auxilia na aprendizagem dos estudantes – por

¹⁹ Transferência para o nível local, ou na escola, decisões e recursos que afetam a gestão e qualidade do serviço.

haver mais participação no âmbito familiar refletindo maiores realizações e aprendizagens na escola.

Vale ressaltar que com a descentralização as responsabilidades da escola aumentaram, e com a falsa participação da comunidade escolar a sociedade moderna co-responsabilizou as famílias pelo sucesso ou não dessa instituição. Assim, o Estado apenas descentralizou suas funções de manutenção deixando centralizadas as de avaliação.

4.2.2 Equidade que visa eficiência

A educação escolar tem como finalidade preparar os jovens para participarem ativamente na sociedade. A educação é realizada em uma instituição social, a escola, e mesmo havendo diferentes espaços de aprendizagem, essa continua sendo a principal instituição de ensino e aprendizagem, “y la única que puede asegurar un acceso equitativo al conocimiento”²⁰ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 84).

Neste sentido, a escola deve acolher todas as crianças, não havendo segmentação social, pois ela é um espaço de integração, de respeito das diferenças de cada indivíduo, por meio de um ensino equitativo.

De acordo com o documento, o que mais influência o rendimento escolar dos alunos é o nível educacional de suas famílias, assim, “se refuerza la inequidad educativa con la inequidad social”²¹ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 25), para tanto, é necessário programas e ações de apoio para suprir as deficiências educacionais das famílias mais necessitadas.

Segundo o documento, uma educação de qualidade com equidade, ou seja, para todos os estudantes, de qualquer nível, é o que designa a excelência educacional de um país. Assim, a grande meta é assegurar, com equidade, oportunidades educativas em todos os níveis educacionais, para que não haja discriminação por etnia, classe social, gênero ou localidade territorial, influenciando na aprendizagem da justiça e da igualdade de oportunidades, conforme CEPAL e UNESCO (2005, p. 26), “la contribución de la educación a la equidad social no pasa solo por mejorar las opciones de acceso al sistema, sino por

²⁰ E a única maneira de assegurar o acesso equitativo ao conhecimento.

²¹ Desigualdade educacional é reforçada com a desigualdade social.

desarrollar en niños, jóvenes y adultos actitudes de solidaridad y de responsabilidad con los otros”²².

No que se refere à eficiência, essa é analisada no âmbito educacional como “la optimización del uso de recursos para elevar el nivel educacional y el aprendizaje efectivo de la población”²³ (CEPAL;UNESCO, 2005, p. 26).

Como exemplo de ineficiência, o documento traz os atrasos, reprovações e desistências. É muito importante também eliminar as reprovações, porque seu custo é muito significativo. E neste sentido, observamos que a eficiência está concomitantemente relacionada à qualidade educacional.

O documento evidencia ainda a busca no aumento do acesso, permanência e conclusão de uma educação com qualidade, equidade e eficiência. Devido a eficiência ser medida inversamente à repetência e desistência, ocorre o aumento de realizações com a diminuição de atrasos e abandonos escolares, pois

Cuanto más rápido se avance en cobertura universal de enseñanza básica y, cada vez más, enseñanza secundaria, más probabilidades hay a futuro de contar con sociedades con menos pobres y menos segmentadas en términos de ingresos, productividad, acceso a información, capacidad ciudadana y participación en el intercambio comunicativo²⁴ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 27).

O documento também ressalta a importância de utilizar, da melhor maneira possível, os recursos disponíveis – pois “es indispensable lograr mayor eficiencia en los recursos disponibles para así imprimirles mayor eficacia y liberar recursos malgastados a fin de poder utilizarlos con el impacto esperado”²⁵ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 46).

Devido aos poucos recursos, a redução da ineficiência escolar é muito importante. De acordo com o documento, os países com alto índice de atraso e reprovação deveriam investir

²² A contribuição da educação para a igualdade social não acontece apenas para melhorar as opções de acesso para ingressar ao sistema, mas para desenvolver em crianças, jovens e adultos atitudes de solidariedade e responsabilidade com os outros.

²³ Aperfeiçoar a utilização dos recursos para elevar o nível educacional da população e da aprendizagem eficaz.

²⁴ Um progresso mais rápido na cobertura universal da educação básica e, cada vez mais a educação secundária, mais provável será de contar no futuro com sociedades menos pobres e menos segmentadas em termos de renda, produtividade, o acesso à informação, a capacidade e a participação do cidadão no intercambio comunicativo.

²⁵ É essencial para alcançar uma maior eficiência dos recursos disponíveis a fim de aumentar sua eficácia e liberando recursos desperdiçados, a fim de utilizá-lo com o impacto esperado.

na entrada em idade adequada dos alunos, melhorando o auxílio aos estudantes e “diminuindo” o número de retenção, devido “[...] considerar el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema”²⁶ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 48).

A transferência de recursos à famílias de baixa renda para que essas conseguissem manter seus filhos inseridos na escola e não auxiliando na renda familiar foi de grande eficiência, tendo com exemplo no Brasil “el Programa Beca Escolar ha contribuído de manera importante durante los años 90 a reducir las tasas más altas de repetición en la región”²⁷ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 48).

Desta forma, os recursos destinados à educação contribuem para uma aprendizagem de qualidade com equidade. Porém, para atribuir recursos com equidade é necessário levar em consideração as características da instituição – dentre elas sua localização, assim como identificar aqueles que não contam com os benefícios dos sistemas de educação, incluindo os estudantes de baixa renda – aqueles de países que sofrem como desastres naturais, filhos de pais que por virtude de alguma doença como a AIDS/HIV vem a falecer. Em síntese, é preciso destinar recursos à instituições de baixo rendimento que atendem populações menos favorecidas.

Assim, o Estado, ao promover serviços sociais básicos aos mais pobres, dentre eles a educação primária, tem como objetivo a equidade social, ou seja, tratar de forma igual os desiguais, na busca de amenizar as diferenças sociais, assim não almeja a igualdade de renda, mas apenas o aumento do acesso dos pobres aos serviços sociais.

4.2.3 Responsabilidade Social

O campo educacional deve contar com a responsabilidade social de diferentes atores, devendo estes se sentirem responsabilizados e envolvidos pelos resultados alcançados pela instituição, buscando melhorar a educação da sociedade, assim pode-se destacar:

²⁶ Considerar a economia na redução da ineficiência do sistema.

²⁷ O Programa Bolsa Escola tem contribuído significativamente na década de 1990 para reduzir as maiores taxas de repetência na região.

los padres y la comunidad educativa, las universidades en la investigación educativa y la formación de docentes, los ministerios de hacienda o finanzas y los parlamentos en la definición de leyes, normas y presupuestos para educación, los docentes y sus sindicatos, y en especial, los propios ministerios de educación²⁸ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 79).

A participação da comunidade escolar e dos pais é de grande importância para o progresso educacional. No entanto, alguns professores e diretores não possibilitam ou não sabem como possibilitar essa participação, alegando que as famílias não possuem capacitação para tanto, e pela resistência das instituições em serem avaliadas pela comunidade. Em escolas particulares, as famílias possuem maior liberdade no que diz respeito ao aprendizado dos seus filhos, à cobrança referente à infraestrutura e equipamentos. Porém, mais comumente as instituições não possibilitam serem avaliadas e julgadas pelos demais atores.

Para que os pais participem e colaborem na aprendizagem de seus filhos, é necessário que haja um espaço para exporem suas sugestões, tomar conhecimento a respeito do funcionamento da escola, poder exigir sobre deficiências da instituição, ser informado sobre temas importantes, assim como possuir ferramentas para auxiliar no ensino de seus filhos. Contudo, para que isso se concretize é necessário criar programas e mecanismos para atender os pais na escola.

Conforme o documento, os ministérios da educação têm a responsabilidade social de assegurar uma educação com qualidade, equidade e eficiência, prestando conta à sociedade. Como por exemplo, melhorando os sistemas de avaliação de qualidade assim como a divulgação de seus resultados através dos meios de comunicação (CEPAL; UNESCO, 2005).

No que diz respeito aos ministérios da fazenda e parlamentos, esses são muito importantes na atribuição de recursos para o setor educacional, porém esses atores possuem outras instâncias que necessitam de recursos públicos para se desenvolver. Entretanto, o documento enfatiza que o Parlamento Latino americano declarou apoiar o setor educacional a fim de alcançar seus objetivos (CEPAL; UNESCO, 2005).

Para que a aprendizagem tenha mais qualidade é necessário que a formação universitária dos professores também seja de boa qualidade, tendo as universidades

²⁸ Os pais e a comunidade educativa, as universidades na pesquisa em educação e formação de professores, os ministérios da fazenda ou finanças e dos parlamentos na definição de leis, normas e orçamentos para educação, os professores e seus sindicatos, em particular, o próprio Ministério da Educação.

responsabilidade social na formação de futuros professores capacitados. Mas, para tanto, deve ocorrer uma transformação na formação deles.

O documento preconiza que as reivindicações salariais tem sido a maior prioridade dos sindicatos docentes, gerando conflitos e greves ocasionando perda de horas em sala de aula e conseqüentemente menores realizações de aprendizagens dos alunos (CEPAL; UNESCO, 2005).

Conforme o documento grande parte do dinheiro destinado aos sistemas educacionais são compostos de orçamentos governamentais, porém ressalta que a contribuição do setor privado cresceu nos últimos anos, destacando a contribuição familiar dos alunos, que almejam a melhoria da educação de seus filhos. O documento ressalta que a maior parte dos gastos são destinados à remuneração dos professores e administradores, sendo uma menor parte investida na infraestrutura educacional. Por isso, é de grande importância diversificar as fontes de financiamentos a fim de aumentar a flexibilidade dos gastos, para que as metas do governo sejam atingidas (CEPAL; UNESCO, 2005).

Desta maneira, as possíveis fontes de financiamento para incrementar e melhorar os investimentos educativos, segundo CEPAL e UNESCO (2005, p. 42), são: “el sector empresarial, la cooperación internacional bilateral y multilateral, los aportes de fundaciones filantrópicas, grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales”²⁹.

A contribuição do setor produtivo ofertada à educação secundária, faz com que os indivíduos sejam melhor adaptados às mudanças que se fazem na sociedade, ou seja possuirá recursos humanos melhor formados, sendo esse setor beneficiado por suas contribuições. Vale ressaltar, que

Involucrar a empresários o empresas en el quehacer de la escuela es determinante al momento de recaudar fondos, realizar proyectos de mejoramiento, apoyar la implementación y puesta en marcha de modificaciones curriculares y reforzar aspectos vocacionales de la enseñanza³⁰ (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 52).

²⁹ A cooperação empresarial internacional em contribuições bilaterais e multilaterais de fundações filantrópicas, grupos religiosos e organizações não-governamentais.

³⁰ Envolver os empregadores ou empresas do setor da escola é fundamental quando a captação de recursos, a realização de projetos de melhoria, a implementação de suporte e implementação de mudanças curriculares e de reforçar os aspectos da educação profissional.

Porém, são poucas as empresas que se disponibilizam em fornecer ajuda à infraestrutura e à tecnologia. No entanto, pode-se citar como exemplo o acordo entre a UNESCO e Microsoft, que apóia o desenvolvimento educacional com ajuda tecnológica (CEPAL; UNESCO, 2005).

A parceria entre o setor produtivo e o educacional, pode ser entendida como de Responsabilidade Social da Empresa (RSE), da qual participam: acionistas, trabalhadores, sindicatos, consumidores, ONG's, etc. Como aponta o documento, para que RSE faça da educação, ou seja, das metas educacionais, o centro de suas políticas, é necessário que os países busquem realmente alcançar as metas estabelecidas, estimulando o envolvimento de outros atores sociais.

Nesse sentido, o documento apresenta a gestão escolar com a participação da sociedade e centrada na aprendizagem como meios para a obtenção de melhores resultados, contando com diferentes organizações dentro do sistema das Nações Unidas que se empenham na contribuição para o desenvolvimento educacional, dentre elas a UNESCO, UNICEF, UNFPA e PNUD para que as Metas do Milênio e EPT sejam atingidas.

Porém, com o apoio da responsabilidade social de diversos atores, o Estado deixa de se responsabilizar com a educação devido ao constante repasse dessas ao setor privado e do voluntariado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das reflexões aqui mediadas destaca-se que com a reconfiguração do papel do Estado na década de 1990 e as novas exigências da mundialização da economia, fez-se necessário um novo modelo de gestão educacional brasileira, cujas principais categorias evidenciadas foram: descentralização, participação, autonomia e equidade.

Desta forma, a administração Escolar teve como referencial as teorias da Administração de Empresas, pois se as empresas apresentaram êxito na sociedade capitalista, então essa administração, na visão neoliberal, poderia ser aplicável nas demais organizações, incluindo a escola, a fim de atingir eficiência e racionalização. Salienta Félix (1986, p. 73) que “[...] as organizações, apesar de terem objetivos diferentes, são semelhantes e, por isso, tem estruturas similares, podendo ser administradas segundo os mesmos princípios, conforme os mesmos modelos propostos pelas teorias da Administração de Empresas, feitas apenas as adaptações necessárias para atingir suas metas específicas”.

No entanto, devemos nos atentar que mesmo a escola sendo uma organização assim como a empresa, o planejamento não pode ser o mesmo, pois o produto é diferente, enquanto a escola busca educação e progresso, a empresa busca lucro e resultado.

Pode-se concordar que o processo de descentralização do sistema educacional brasileiro, possibilitou maior autonomia às instituições, podendo essas se organizar segundo sua realidade e necessidades. Contudo, é preciso verificar se essa autonomia vem acompanhada de condições para ser desempenhada e se o que realmente ocorre é a descentralização ou a regulação do sistema educacional.

Nesse sentido, é necessário exigir “[...] do Estado recursos financeiros e apoio técnico-administrativo, no sentido de manter uma Escola Pública com qualidade e para todos” (LIMA; VIRIATO, s.d, p. 14)¹. Pois, conforme o ideário neoliberal percebemos que a autonomia está relacionada ao aumento da des-responsabilização do Estado referente aos setores públicos. Sendo chamada a sociedade civil a “participar” do cotidiano escolar. Entretanto, isto é apenas no que se refere à manutenção material, pois “os reais mecanismos

¹ LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **As políticas de descentralização, participação e autonomia**: descentralizando a educação pública. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0523t.PDF>>. Acesso em: 23 jul. 2010.

de controle, como avaliação e conteúdos, permanecem centralizados, e essa prática denomina-se ‘autonomia’” (MARTINS, 2004, p. 77).

A participação da comunidade nas decisões educacionais é essencial para o êxito de uma escola mais democrática, devendo essa favorecer a intervenção da comunidade e da família em decisões referentes à educação. No entanto, vale ressaltar que a gestão participativa distanciou o Estado da sua obrigação de manutenção e desenvolvimento das atividades na escola pública, compartilhando essas com a comunidade escolar.

Neste contexto, nas políticas educacionais o termo igualdade social foi substituído pelo de equidade social, não havendo mais a preocupação com a igualdade como direito de todos, mas apenas a amenização das desigualdades, com a manutenção do sistema econômico, da ordem social “[...] já que com isto esperam potencializar a capacidade de trabalho dos pobres e seu poder de consumo, atendendo duplamente ao mercado” (LIMA; RODRIGUES, 2008, p. 67).

Assim, a ideologia neoliberal ao referir-se ao termo equidade na formulação de políticas educacionais, utiliza o termo no sentido de tratar de forma igual os desiguais (igualdade de oportunidade), a fim de diminuir as diferenças sociais e melhorar a condição financeira dos pobres – para que esses possam usufruir dos bens e serviços na sociedade capitalista, realimentando, desta maneira, o sistema em vigor. Porém, na prática isso não se efetiva.

Nessa perspectiva, a busca pela implementação de políticas de descentralização, autonomia, participação e equidade pelos Órgãos Centrais, gera certa desconfiança, não apenas pela centralização que tem adquirido tais políticas, mas por essas categorias possuírem diferentes significados, demandando muito cuidado ao referir-se a elas. Pois, ao mesmo tempo em que podem ser utilizadas por defensores de uma escola que priorize os interesses de grande parte da população, também podem ser utilizadas por aqueles que defendem uma escola vinculada às políticas neoliberais (LIMA; VIRIATO, s.d).

Diante do exposto, devemos repensar o papel que o estado desempenha com relação às políticas educacionais. Ele é o mantenedor ou somente o fiscalizador da Escola Pública?

É necessário salientar que do mesmo modo que essas categorias são utilizadas para fixar políticas que auxiliem na busca de uma sociedade mais justa, essas também podem ser utilizadas para apoiar a influência do livre mercado e possibilitar a manutenção da sociedade capitalista, dividida em classes sociais, com uma desigualdade social absurda.

É preciso, então, saber analisar criticamente as políticas educacionais e repensarmos nossa função social enquanto escola, para que possamos obter uma educação que atenda aos interesses de grande parte da população e não às novas estratégias de reprodução do capital.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós- neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 13-27.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Gestão e Políticas de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. República Federativa do Brasil. Brasília: DF, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: 1995.

CAMPOS, Rosânia; RODRIGUEZ, Marilda Merência. **O princípio eqüitativo no projeto regional de educação para América Latina e Caribe**: princípios balizadores. UNIVALI, Itajaí, SC: ANPEDSUL 2008. p. 2-14.

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

CORRÊA, Maria Laetitia; PIMENTA, Solange Maria. Teorias da administração e seus desdobramentos no âmbito escolar. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 22-39.

COSTA, Luciano Gonçalves. Políticas públicas de acessibilidade. In: CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de; FAUSTINO, Rosângela Célia. **Educação e Diversidade Cultural**. Maringá: Eduem, 2010. p. 219-231.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. Administração de empresas e administração escolar: administração científica? In: _____. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986. p. 34-94.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSHI, Mirza Seabra. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Gestão e Políticas de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 53-68.

GARCIA, Carlos Alberto Xavier; CASAGRANDE Ieda Maria Kleinert; PEREIRA Sueli Menezes. Da taylorização ao toyotismo: a fragmentação do processo de gestão da escola pública. **UNirevista**, v. 1, n. 2, p. 1-11, abr. 2006. Disponível em: <http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Garcia_et_al.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2010.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seaba. O sistema de organização e de gestão da escola: teoria e prática. In: _____. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003. p. 315-351.

LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **As políticas de descentralização, participação e autonomia**: descentralizando a educação pública. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0523t.PDF>>. Acesso em: 23 jul. 2010.

LIMA, Silvia Peixoto de; RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas educacionais e equidade: revendo conceitos. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 8, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/_GT2%20PDF/POL%20CDTICAS%20EDUCACIONAIS%20E%20EQ%DCIDADE%20REVENDO%20CONCEITOS.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2010.

LÜCK, Heloísa et al. Uma abordagem participativa para a gestão escolar. In: _____. **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 15-30.

MARTINS, Fernando José. Da especificidade da gestão democrática da escola – uma tomada dialética a partir dos limites atuais. **Série-Estudos: Periódicos do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 17, p. 63-84, jan./jun. 2004.

MINTO, Lalo Watanabe. Administração escolar no contexto da nova república (1984...). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, Número Especial, p. 140-165, ago. 2006. ISSN: 1676-2584.

NETTO, José Paulo. Trabalho, sociedade e valor. In: _____. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 29-51.

NOMA, Amélia Kimiko; CARVALHO, Elma Julia Gonçalves de. Práticas educativas nos anos 90: novos modelos de administração pública e de gestão da educação brasileira. In: ROSIN, Sheila Maria; RODRIGUES, Elaine (Org.). **Infância e Práticas Educativas**. Maringá: Eduem, 2007. p. 221-233.

NOMA, K. A.; LARA, A. M. B. Modelo de gestão educacional no Brasil nos anos de 1990. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 5. COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO, 1. 2007. **Anais...** Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/17.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: _____; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-144.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 55-65, maio/agosto, 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. A reforma do Estado e a tensão entre o público e privado. **Revista SIMPE-RS**, Porto Alegre, p. 1-21, 15 abr. 2007.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Demerval. O neoprodutivismo e suas variantes: neo-escolanovismo, neoconstrutivismo, neotecnicismo (1991-2001). In: _____. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 2.ed. rev. e ampliada. Campinas: Autores Associados, 2008. p. 425-451.

SAVIANI, Demerval. Equidad o igualdad en educación? **Revista Argentina de Educación**, Buenos Aires, v. 16, n. 69, p. 27-31, ago. 1998.

SILVA, Jani Alves da; PUZIOL, Jeinni Kelly Pereira. **A influência da teoria do capital humano e da teoria do capital social nas políticas educacionais brasileiras da atualidade**. Marília-SP, 2008. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodo trabalho/jeinnipuziolejansilva.pdf>> Acesso em: 02 ago. 2010.

SCAFF, Elizangela Alves de Silva. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 88, n. 219, p. 331-344, maio/ago. 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar**, Curitiba, Editora UFPR, n. 22, p. 17-49, 2003.

SUDBRACK, Edite Maria. **Descentralização e autonomia da gestão, ou regulação camuflada das políticas educacionais**. Porto Alegre: Editora ANPAE, 2007.

UNESCO. **UNESCO. O que é? O que faz?** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330por.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2010.

UNESCO. **A UNESCO e a Educação: nossa missão.** Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000033.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2010.

UNESCO. **A UNESCO e a educação na América Latina e Caribe (1987-1997).** Santiago do Chile: Escritório Regional de Educação para a América Latina e Caribe, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001128/112847porb.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2010.

VIEIRA, Carolina Cristina Pereira; CIDADE, Denis Sanches; CARVALHO, Elma Júlia G. de. As parcerias entre o público e o privado na gestão nos sistemas de educacionais públicos. In: SEMANA DE PEDAGOGIA DA UEM, 16. **Anais...**, Maringá: UEM, 2009 (CD Room) ISSN: 1518-644X).

VIEIRA, Sofia Lerche. 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: Editora da UFRGS, 2006. p. 27-42.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan. /abr. 2007.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada.** São Paulo: Xamã, 2004. p. 39-60.