

Gestão escolar: da centralização à descentralização

Elma Júlia Gonçalves de Carvalho (UEM)
elmajulia@hotmail.com

RESUMO

Nos últimos anos vivenciamos grandes alterações na forma de organização e administração do trabalho escolar, ao mesmo tempo, presenciemos um intenso debate sobre o assunto. Embora frequentemente as análises sobre as alterações administrativas privilegiem os aspectos políticos, assumem formas de críticas ao centralismo burocrático, inflexível e ineficaz, assim como a defesa da administração democrática, descentralizada e participativa, consideramos que, para apreender os novos rumos tomados pela gestão da educação, torna-se imprescindível compreender as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e da produção, pois parecem ser o caminho mais apropriado para desvelar as motivações sociais e históricas que desencadearam esse processo. O principal objetivo deste artigo é analisar o movimento de substituição do modelo de administração centralizada, burocrático-racional do trabalho escolar, que orientava as propostas até recentemente, por novas práticas organizacionais descentralizadas consideradas mais democráticas. A análise implicou apreender o movimento de passagem do modelo de acumulação taylorista/fordista pelo modelo flexível, que envolve novas formas de gerenciamento (o trabalho em grupo, a cooperação, a participação direta nos processos de decisão, a flexibilização e a descentralização). Essas novas formas não se restringiram aos muros da empresa, foram importadas pela administração pública e condicionam a forma de gerir as organizações/instituições, inclusive a educacional. **Palavras-chave:** Gestão centralizada. Gestão descentralizada. Trabalho escolar.

ABSTRACT

Enormous changes in school organization and administration have occurred during the last decades, while, at the same time, an intense

debate on the issue has been going on. Often enough analyses on administrative changes have given priority to political aspects with a critique to bureaucratic, inflexible and inefficient centrism and a defense of a more democratic, decentralized and participative administration. Changes in the labor and production world should be understood so that the new directions on education could be perceived. The most appropriate method is to discover the social and historical motivations that trigger this process. The essay's main aim is the analysis of the movement for the substitution of the model comprising centralized, bureaucratic and rational administration of the school, which up till some time ago has foregrounded these proposals, by new organizational and decentralized practices considered to be more democratic. Current analysis tries to understand the passage from the Taylor/Ford accumulation by the flexible model that involves new forms of administration (team work, cooperation, direct participation in decision processes, flexibility and decentralization). These new forms did not remain restricted to enterprises but were imported by the public administration and conditioned the manner by which organizations and institutions, including education, could be managed. **Keywords:** Centralized administration. Decentralized administration. Schooling.

Introdução

As políticas educacionais no Brasil, especialmente as que foram adotadas a partir da segunda metade dos anos 1990, foram marcadas por mudanças significativas na forma de organização e gestão da educação e da escola. As críticas ao centralismo burocrático, à rigidez e à ineficiência administrativas convergiram para a construção de novos modelos e formas mais flexíveis, descentralizadas, autônomas e participativas. A justificativa para essas mudanças tem sido a necessidade de modernização da gestão, apresentada como uma forma administrativa mais eficiente, produtiva, equitativa e de melhor qualidade.

Esse novo modelo expressa uma tendência local e também mundial de redefinição da política educacional e de reordenamento da gestão educacional. Nas últimas décadas, vários países do mundo, como Estados Unidos, Portugal, Argentina, Espanha, França e inclusive Brasil, dentre outros, têm

promovido mudanças nas políticas educacionais, concentrando-as, principalmente, na descentralização educativa e na autogestão institucional.

A construção do novo modelo teve o respaldo dos organismos internacionais (BIRD, Banco Mundial, CEPAL, UNESCO), os quais, por meio de documentos elaborados (declarações e relatórios) e de convenções e conferências mundiais, vêm influenciando a formulação das políticas no campo da gestão das instituições educacionais. Isso é devido, sobretudo, às forças econômicas que, operando supra e transnacionalmente, rompem com as fronteiras nacionais, gerando o enfraquecimento do poder decisório dos Estados nacionais (DALE, 2004).

Tais mudanças sugerem a necessidade de maiores reflexões, motivo pelo qual dedicamos este artigo à análise do movimento de substituição do modelo de administração burocrático-racional do trabalho escolar por novas práticas organizacionais consideradas mais democráticas. De nosso ponto de vista, para refletir sobre o tema política e gestão escolar no contexto atual, não podemos ignorar fatores relacionados à organização geral da sociedade, já que a ação da escola extrapola seu campo específico, expressando alterações políticas, econômicas e sociais resultantes das exigências de reorganização do capital. Os objetivos do texto são caracterizar o movimento de passagem de uma forma de acumulação de capital para outra, ou seja, da indústria de produção de massa sob a regulação taylorista/fordista para a da produção flexível/enxuta, e demonstrar que esse novo paradigma, que não se restringiu aos muros da empresa e, entre outros campos, foi importado pela administração pública, é que vem condicionando a forma de gerir as organizações e as instituições, inclusive a educacional.

O modelo centralizado de gestão escolar

A administração, concebida como científica, surge da necessidade de racionalização¹ do processo de trabalho, cujas complexificação e diversificação relacionam-se ao avanço da industrialização.

¹ Maior produção com menos esforço, diminuição de desperdícios relativos ao tempo, à matéria-prima e ao trabalho.

Na produção artesanal, os artesãos eram organizados em corporações de ofício, regidos por estatutos, e tinham o domínio de todos os processos de trabalho, desde sua elaboração, até sua execução, ou seja, possuíam o domínio da ciência do trabalho.

Com a industrialização, o processo produtivo adquiriu uma nova estrutura. Ao empregar a ciência no processo de trabalho, alienando-a do trabalhador e implantando a divisão das tarefas, especialmente entre planejamento e execução, o capitalismo inaugurou a dissociação entre trabalho intelectual e trabalho manual. Tal dissociação, ou complexificação, deu origem à figura do gerente e à organização racional dos processos produtivos, conforme se pode observar na definição de Braverman (1987, p. 103) sobre administração científica taylorista: “todo possível trabalho cerebral deve ser banido da oficina e centrado no departamento de planejamento ou projeto”.

Para se obter o aumento da produção e do lucro, o trabalho é potencializado por meio de um rígido controle do processo produtivo (racionalização). Dessa forma, as tarefas são ainda mais fragmentadas.

Taylor, em *Princípios da Administração Científica*, publicado em 1911, formulou alguns fundamentos ou princípios básicos para a organização e controle técnico dos processos de trabalho: 1) controle do ritmo de trabalho e sua intensificação; 2) seleção e treinamento (o indivíduo é treinado não para uma profissão, mas para a execução de uma tarefa indicada pela gerência); 3) padronização racional do trabalho (cargos e tarefas); 4) prêmios de produção e incentivos salariais; 5) planejamento e controle do trabalho; 6) existência de especialistas responsáveis por uma das funções produtivas (disciplina, reparação, métodos, preparação para o trabalho etc.) (TAYLOR, 1986).

Criava-se, assim, uma nova estrutura administrativa: na fábrica surgiam os departamentos de programação e controle de produção, tempos e métodos, controle de qualidade, etc. À gerência científica caberia planejar, programar as tarefas, avaliar e controlar a execução de todos os elementos do processo do trabalho, cujo resultado, para Braverman (1987, Capítulo 5), seria a economia de tempo do trabalhador e o aumento da produtividade.

Contrapondo-se ao sistema comum de administração, baseado na *iniciativa* e *incentivo*, Taylor define as novas estratégias da administração científica. De acordo com suas palavras,

Sob o sistema antigo de administração, o bom êxito depende quase inteiramente de obter a *iniciativa* do operário e raramente a iniciativa é alcançada. Na administração científica, a iniciativa do trabalhador (que é seu esforço, sua boa vontade, seu engenho) obtém-se com absoluta uniformidade e em grau muito maior do que é possível sob o antigo sistema; e em acréscimo a esta vantagem referente ao homem, os gerentes assumem novos encargos e responsabilidades, jamais imaginados no passado. À gerência é atribuída, por exemplo, a função de reunir todos os conhecimentos tradicionais que no passado possuíam os trabalhadores e então classificá-los, tabulá-los e reduzi-los a normas, leis ou fórmulas, grandemente úteis ao operário para a execução de seu trabalho diário. Além de desenvolver deste modo uma *ciência*, a direção exerce três tipos de atribuições que envolvem novos e pesados encargos para ela (TAYLOR, 1986, p. 51, grifo do autor).

As novas atribuições conferidas à gerência foram agrupadas por Taylor em quatro tipos. Sendo eles:

Primeiro - Desenvolver para cada elemento do trabalho individual uma ciência que substitua os métodos empíricos.

Segundo - Selecionar cientificamente, depois treinar, ensinar e aperfeiçoar o trabalhador. No passado ele escolhia seu próprio trabalho e treinava a si próprio como podia.

Terceiro - Cooperar cordialmente com os trabalhadores para articular todo o trabalho com os princípios da ciência que foi desenvolvida.

Quarto - Manter a divisão equitativa de trabalho e de responsabilidade entre a direção e o operário. A direção incumbem-se de todas as atribuições, para as quais esteja mais bem aparelhada do que o trabalhador, ao passo que no passado quase todo trabalho e a maior parte das responsabilidades pesavam sobre o operário (TAYLOR, 1986, p. 51-52).

As características centrais da organização taylorista mantiveram-se no fordismo, com a diferença de que Henri Ford introduziu a esteira rolante no processo de produção, combinando-a com operações extremamente parceladas dos trabalhadores. Com a introdução da linha de montagem,

[...] As peças se deslocavam automaticamente e ininterruptamente, suprimindo o trabalho de todos os homens na produção, sem esperas nem paradas. Ao operário, só lhe restava seguir essa cadência, fixo no seu posto de trabalho, e alimentando continuamente de novos materiais que sofreriam a ação de seus membros. Para fazer frente a este ritmo produtivo, era impelido a mecanizar seus movimentos. A linha de montagem torna-se, assim, notável instrumento de intensificação do trabalho (FLEURY e VARGAS, 1983, p. 26).

Ou seja, a produção em série seria a forma de atender à ampliação do mercado de bens de consumo de massa e das margens de lucro das empresas comprimidas pela concorrência.

No livro *Administração Industrial e Geral*, escrito em 1916, no qual se encontra em destaque o objetivo de dinamizar a divisão do trabalho, controlá-lo em todos os níveis da organização da empresa, desde o planejamento do processo de produção até sua execução, Fayol estabeleceu os princípios básicos da administração, de forma a facilitar a gerência de empresas, fossem elas industriais, comerciais, políticas, militares ou de qualquer outro tipo: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse particular ao interesse geral, remuneração [adequada às capacidades], centralização hierárquica, ordem, equidade, estabilidade do quadro de pessoal, iniciativa, união de pessoal [espírito de solidariedade e lealdade] (FAYOL, 1975, p. 34).

Podemos afirmar que, ao considerar que a organização empresarial devia se basear na divisão do trabalho e na especialização do operário, Fayol continuou a tradição de Taylor. No entanto, acrescentou elementos diferentes. Por exemplo, afirmou que toda administração significa previsão, organização, unidade de mando, coordenação, controle (FAYOL, 1975, p. 93). Dessa forma, enfatizou o comando burocrático e centralizado nas estruturas organizacionais, tanto públicas quanto privadas. Também simplificou o fluxo horizontal do processo de produção, propondo uma

organização linear e centralizada. Autoridade, para ele, significava tanto direito de mando quanto responsabilidade, no sentido de dever, de atividade e atribuição (FAYOL, 1975, p. 35).

Esses princípios caracterizavam o modelo organizacional e funcional das empresas capitalistas. Na estrutura hierárquica dessas empresas predominava a unidade de mando, de maneira que o processo produtivo (assentado na divisão do trabalho e na especialização das tarefas) mantinha-se subordinado ao controle do capital. Perdendo cada vez mais sua autonomia, os trabalhadores tiveram que se adequar ao ritmo das máquinas, à hierarquia burocrática e às decisões centralizadas.

A organização dos processos de trabalho no âmbito das empresas demandava uma grande quantidade de trabalhadores reunidos num mesmo local, onde cada um era obrigado a se especializar em uma única tarefa. Os princípios produtivos da rigorosa divisão, especialização e padronização do trabalho, da tecnologia de base rígida e relativamente estável e da divisão entre pensamento e ação demandavam habilidades específicas e comportamentos operacionais predeterminados e com pouca variação. Por trabalhador qualificado se entendia aquele que executava tarefas manuais singulares com habilidade, precisão e rapidez.

O desafio foi acostumar/disciplinar a força de trabalho aos sistemas de trabalho padronizados e rotinizados, cabendo à escola formar o novo tipo de trabalhador, dotá-lo dos comportamentos necessários às novas condições da produção. A esse respeito, Kuenzer (2000, p. 36) afirma:

[...] Compreender os movimentos necessários a cada operação, memorizá-los e repeti-los ao longo do tempo não exige outra formação escolar e profissional a não ser o desenvolvimento da capacidade de memorizar conhecimentos e repetir procedimentos em uma determinada sequência.

Evidentemente, ao lado de funções que exigiam habilidades meramente físicas, existiam também funções que demandavam trabalhadores com níveis mais elevados de qualificação e instrução.

Os princípios taylorista e fordista extrapolaram os domínios das fábricas para invadir e estruturar todas as outras dimensões da vida social, influenciando a administração pública em geral e a administração da educação em particular.

No campo da administração pública, esse modelo, denominado *weberiano* em suas linhas gerais, resultou em uma burocracia hierarquizada, baseada na racionalização, padronização de métodos e procedimentos cada vez mais técnicos. A administração burocrática passou a ser compreendida como um tipo de poder, institucionalizado e oficializado, cuja legitimidade baseava-se em normas e regulamentos racionalmente definidos e previamente estabelecidos. O modelo era marcado por uma estrutura organizacional hierárquica, vertical, por uma organização racional em que a divisão do trabalho e a programação sistemática do trabalho eram pré-fixadas por regras e técnicas, havendo uma adequação dos meios aos objetivos/fins, e pela impessoalidade e imparcialidade nos processos de tomada de decisão. O administrador era o especialista, que devia ter formação e experiência para exercer o cargo.

As formas de organização e administração educativas eram influenciadas por esses princípios, caracterizando o que Lima (1994) denomina de “taylorização do trabalho educativo institucionalizado”. Portanto, a organização escolar, ao responder às demandas do mundo do trabalho e da vida social, apresentava elementos comuns às grandes empresas burocráticas, tais como: rigidez das leis e dos regulamentos escritos, os quais poderiam ser postos em prática por todas as escolas; hierarquia da autoridade; centralização do poder nas mãos do administrador escolar; racionalização; parcelamento do trabalho pedagógico; divisão de tarefas e atividades especializadas; divisão de funções entre planejamento e execução. Os especialistas eram incumbidos de planejar racionalmente o trabalho educacional: eles “pensam, programam e supervisionam a decodificação da programação preestabelecida” (FRIGOTTO, 1984, p. 169). Ao professor atribuía-se a tarefa de executar em sala de aula os planejamentos previamente formulados, cujos conteúdos eram selecionados e organizados sequencialmente. O mesmo se pode dizer dos critérios de avaliação: “tendo por meta a uniformidade de respostas para procedimentos padronizados” (KUENZER, 2000, p. 36), esperava-se que o aluno memorizasse e reproduzisse os conteúdos transmitidos. Com a divisão dos alunos em “classes”, houve uma serialização do espaço, do tempo (horários detalhados e predeterminados) e dos saberes (compartimentação das matérias). De acordo com Barroso (2001, p. 98),

A classe, que era inicialmente uma simples divisão de alunos, transforma-se progressivamente num “padrão”

organizativo para departamentalizar o serviço dos professores e o próprio espaço escolar. Simultaneamente, adquire o valor de “medida” na progressão dos alunos (passar de “classe”) e na divisão temporal do percurso escolar (o termo “classe” vai-se tornando sinónimo de “ano” de escolaridade).

Nessa visão “taylorizada” da educação, a organização pedagógica também passou a ser regida pelos princípios da divisão do trabalho. As propostas curriculares expressavam uma organização rígida e fragmentada das áreas de conteúdo, tanto na seleção dos assuntos quanto em seu sequenciamento intra e extradisciplinares. Nelas, enfatizava-se a repetição mecânica das tarefas padronizadas, com expectativa de que, por meio da repetição e da memorização, se atingiria a uniformidade de respostas e a padronização de procedimentos.

Desse ponto de vista, o produto era resultado da forma como foi organizado o processo. O critério de efetividade da administração da educação consistia na capacidade de produzir a solução ou resposta desejada.

No que diz respeito à administração do sistema, a definição da política educacional estava relacionada à centralização da política e da administração do sistema escolar no Ministério da Educação, “com destaque para a centralização e o controle burocrático de normas de aplicação universal e uniforme” das mesmas (LIMA, 2001, p. 38). Do ponto de vista jurídico-normativo, suas estruturas organizacionais estavam pré-determinadas uniformemente para todos os estabelecimentos de ensino do país, desde a definição de currículos até calendários.

O modelo descentralizado de gestão escolar

O sistema taylorista/fordista de organização, difundiu-se internacionalmente, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial. Esse sistema, fundado na produção e consumo de massa, articulou-se à política do Estado de bem-estar social². No entanto, a partir dos anos de 1970, vivenciamos

² Trata-se de um modelo de governo pautado na ação direta do Estado: este assumiria o papel de regular e revigorar a economia, manter o pleno emprego e melhorar a distribuição de renda, atenuando os efeitos da desigualdade social, promovendo o bem-estar dos cidadãos e a estabilidade macroeconômica.

um novo período de crise do capitalismo, identificada, sobretudo, com o esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista e do Estado de bem-estar social. Surge, nesse momento, a necessidade de reestruturação produtiva e redefinição do papel do Estado.

O pós-taylorismo/fordismo caracteriza, então, uma nova forma de regulação (novas formas de gerência e de contrato de trabalho) e configuração das relações de trabalho e corresponde à globalização da economia e à reengenharia da produção, as quais são responsáveis pelo novo padrão de acumulação capitalista - a acumulação flexível³ e o toyotismo⁴.

Os processos de produção de base rígida, operando em imensas linhas de montagem, com grandes estoques de produtos duráveis, uniformes e padronizados, envolvendo uma potenciação imensa do trabalho manual e desenvolvendo-se numa lógica de adestramento, vão dando lugar ao estoque mínimo e aos processos de base modular (ilhas de produção isoladas) e flexíveis (“flextempo” - horários flexíveis, trabalho domiciliar, trabalho por tarefas). Como todas as etapas e esferas da produção são fragmentadas e dispersas, ocorre o desmantelamento das linhas de montagem e a introdução de constantes inovações. A produção passou a ter uma relação mais direta com a demanda do mercado consumidor, implicando a necessidade de fabricar produtos diversificados ou personalizados e de ampliar as possibilidades de escolhas do consumidor, em um mercado cada vez mais exigente e competitivo.

Segundo Senett (2000, p. 9), nos setores dinâmicos da economia, a ênfase na flexibilidade muda o próprio significado do trabalho: “atacam-se as formas rígidas de burocracia e também os males da rotina cega. Pede-se aos trabalhadores que sejam ágeis, estejam abertos a mudanças em curto prazo, assumam riscos continuamente, dependam cada vez menos de leis

³ Segundo Harvey (2000, p. 140), “ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”.

⁴ De acordo com Antunes (2001, p. 21), o toyotismo, em seus traços mais gerais, pode ser entendido como “uma forma de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota, no Japão, e que vem se expandindo pelo ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto naqueles que se encontram subordinados”. O autor enumera as seguintes características básicas: “1) sua produção é vinculada à demanda; 2) ela é variada e bastante heterogênea; 3) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariada de funções; 4) tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção e funciona segundo o sistema *kanban*, placas ou senhas de comando para a reposição de peças e de estoque (que no toyotismo deve ser mínimo)”.

e procedimentos formais”. São introduzidas novas formas de organização do processo de trabalho, como o *just in time*⁵ e o *Cinco S*⁶.

Dentre os muitos efeitos provocados por essas mudanças, os mais evidentes são o desmantelamento das estruturas burocráticas e a adoção de novos procedimentos de gerenciamento. Com a descentralização, desaparece a figura do supervisor e adota-se o modelo de organização cooperativa e discursiva, envolvendo a participação dos trabalhadores na tomada de decisões. O princípio fundamental é o da “autorregulação”, segundo o qual ao trabalhador é atribuída maior responsabilidade pelo controle do seu próprio trabalho.

A burocracia, que auxiliou o desenvolvimento da produção no taylorismo/fordismo, tornou-se um empecilho para a viabilização de respostas às rápidas mudanças científico-tecnológicas e às exigências frenéticas do mercado global, cada vez mais competitivo e sujeito a imprevistos permanentes. Para que o sistema produtivo voltasse a funcionar de maneira eficiente, foi necessário pensar uma nova forma de administração. A autoridade burocrática foi então substituída pela autonomia democrática e por um novo perfil de gestor: alguém que coordena a tomada de decisões por parte das equipes de trabalho.

Assim, a crise dos anos 1980-90 representa não apenas a falência do modelo de crescimento industrial fundado na produção de massa, mas, sobretudo, que sua superação está vinculada à adoção de um novo paradigma tecnológico organizacional e de gestão do trabalho.

Essas mudanças no setor produtivo afetaram profundamente o Estado, que enfrentou o desafio de se reestruturar e modernizar, de forma a poder responder com maior rapidez e eficiência às constantes mutações do mercado global e às demandas sociais, a exercer um papel mais decisivo na reorganização do processo produtivo e a diversificar as fontes de financiamento.

Em consequência, ocorreram tanto a redefinição do papel do Estado na provisão dos bens e serviços sociais quanto uma profunda mudança no âmbito da administração pública, com a substituição do modelo weberiano pelo

⁵ Ao invés da produção em larga escala, ocorre a produção de estoques mínimos, ou seja, produz-se somente o que é necessário, na quantidade e momento necessário. Procura-se colocar com maior rapidez no mercado produtos variados, atendendo às demandas do consumo.

⁶ Cinco “S”, do japonês, *Seiri, Seiton, Seisou, Seiketsu e Shitsuke*, que significam, respectivamente, senso de seleção, ordenação, limpeza, higiene e autodisciplina. Tais iniciativas podem ser percebidas nos apelos à economia de tempo, materiais, energia elétrica, o que, em última instância, significa apelar para que o próprio trabalhador se autorresponsabilize pelas condições necessárias à exploração de seu trabalho.

modelo *gerencial*⁷. Ou seja, as estratégias para reduzir os gastos e aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos implicaram o abandono de organizações burocráticas e centralizadas, qualificadas como gigantescas, inflexíveis e ineficientes, e sua substituição por organizações mais flexíveis e desburocratizadas, descentralizadas, autônomas e participativas. Implicaram também a redefinição das relações entre esferas públicas e privadas na provisão dos serviços públicos, as quais passaram a se caracterizar especialmente por “parcerias” e convênios. Assim, o setor público vem adotando as mesmas estratégias organizacionais e administrativas do setor privado.

A reestruturação do setor produtivo, as mudanças na atuação do Estado e na gestão pública exigem redefinições na política educacional, especialmente no campo da gestão e da organização do trabalho escolar⁸ (escolas e sala de aula). Para compreender melhor este aspecto importa ter em conta que, em sua trajetória, ao alterar sua produção, o capitalismo altera também as funções dos homens que dele participam, o que demanda a promoção de novas qualificações profissionais.

A globalização, a inovação e a competitividade entre as empresas, em lugar do trabalhador parcial, excessivamente especializado, com conhecimentos fragmentados e dirigidos para ocupações bem definidas, exigem e compõem um novo perfil de trabalhador, cujas habilidades e capacidades intelectuais o tornam adequado à produção flexível. Dentre as novas competências, destacam-se: capacidade de interpretação; autonomia; atenção e responsabilidade; capacidade de comunicação; capacidade para identificar e resolver problemas decorrentes da própria variabilidade e dos imprevistos produtivos; criatividade; inteligência; capacidade para assumir múltiplos papéis; flexibilidade para se adaptar às novas situações; busca de aperfeiçoamento contínuo; autodisciplina; capacidade de trabalhar em equipe e liderança.

⁷ Esse modelo foi implantado no Brasil com o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995). Algumas de suas características básicas são: descentralização e atribuição de responsabilidades ao poder local (estados e municípios) e aos cidadãos; separação entre formulação e execução de políticas públicas; participação de organismos da sociedade civil (ONGs) na implantação de políticas públicas; participação, por parte da sociedade civil, no controle e fiscalização do desempenho dos serviços públicos prestados (CARVALHO, 2009).

⁸ De acordo com Oliveira (2008, p. 133), “organização do trabalho escolar é um conceito econômico, refere-se à divisão do trabalho na escola [...] Refere-se à forma como as atividades estão discriminadas, como os tempos estão divididos, a distribuição das tarefas e das competências, as relações de hierarquia que refletem nas relações de poder, entre outras características inerentes à forma como o trabalho é organizado”.

Todas essas habilidades passam a ser consideradas pelos homens de negócios mais importantes do que o simples adestramento para os postos de trabalho. Ao mesmo tempo, passam a fazer a diferença na sociedade de base cada vez mais automatizada, competitiva, flexibilizada. O tempo de produção e de consumo é cada vez mais acelerado, a mão de obra se torna desqualificada e obsoleta rapidamente e sua requalificação se torna cada vez mais urgente.

Nessa nova organização, a combinação de tarefas antes separadas, a rotação de tarefas, as tarefas menos rotineiras, além de reduzir a rigidez dos processos produtivos, também exigem a multifuncionalidade dos trabalhadores. Os processos de trabalho flexíveis e automatizados demandam conhecimentos mais abrangentes: maior apropriação de conhecimentos científicos e tecnológicos e nível de capacitação teórica, de conhecimentos de língua portuguesa, língua(s) estrangeira(s), matemática e de conhecimentos básicos de ciência e de humanidades (literatura, história, arte, ciências sociais e filosofia).

O mercado volta sua atenção para a escola, atribuindo-lhe a função de formar a futura mão-de-obra.

Por um lado, o saber do trabalhador passa a ser visto como estratégico para o aumento da produtividade e da competitividade entre as empresas e para a inserção dos países na nova ordem econômica internacional. Ao se definir a necessidade do investimento na ampliação do conhecimento, retoma-se a tese do “capital humano”⁹.

⁹ A tese do capital humano, surgida na década de 70, foi retomada nos anos 90. De acordo com Frigotto, “o conceito de capital humano - ou, mais extensivamente, de recursos humanos - busca traduzir o montante de investimentos que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento na produtividade e renda e, conseqüentemente, de mobilidade social [...] A educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda” (FRIGOTTO, 1984, p. 40-41). Analisando a contraditoriedade desse discurso o autor afirma: “O contra-senso histórico da teoria do capital humano consiste no fato de que a tese engendra mais educação, mais treinamento, que geram mais produtividade e, conseqüentemente, maior renda e, por essa via, ter-se-ia um adequado caminho para a superação da desigualdade entre os países e entre as classes sociais - dá-se, exatamente, num contexto e num momento onde: se rearticula a dominação imperialista, a competição intercapitalista impele a uma incorporação crescente do progresso técnico ao processo de produção, cindindo de forma cada vez mais radical o processo de trabalho; se delineia, de forma cada vez mais acentuada, a divisão internacional da força de trabalho; o processo de automação, em suma, só tende a rotinizar, simplificar e desqualificar o trabalho, mas também, sob as relações capitalistas, tende a aumentar o subemprego e o desemprego e exasperar a extração de mais-valia” (FRIGOTTO, 1984, p. 219).

Por outro, embora o capital demande uma maior apropriação de conhecimentos, o nível de escolaridade no Brasil é considerado precário, conforme indicadores de analfabetismo e subescolarização divulgados pelo próprio MEC/INEP. A baixa qualidade no ensino público é atribuída ao fracasso escolar, que, medido pelos altos índices de evasão, repetência, analfabetismo e aprendizagem incompleta, aparece como resultado do mau gerenciamento, da forte organização burocrática e centralizadora e do desperdício de recursos e tempo.

Na expectativa de tornar o sistema educacional mais “eficiente” e “eficaz”, ou seja, de melhorar a qualidade da educação, bem como de adequá-la às novas condições produtivas, as políticas educacionais dos anos 90 buscam promover alterações nas estruturas organizacionais e administrativas.

Tornam-se crescentes as críticas ao modelo de gestão e de organização do sistema educacional (ministérios e secretarias) e escolar assentado na burocratização, racionalização e centralização dos processos de decisão. Em seu lugar, surgem propostas de flexibilização, descentralização, “democratização” e autonomia, cuja referência é a lógica da empresa privada.

As reformas educacionais, ao priorizar o novo modelo de gestão, têm atribuído maior destaque à escola. Considera-se que o sistema opera melhor se estiver atuando próximo à comunidade local, seja disseminando informações sobre seu desempenho, seja compartilhando a tomada de decisões e as responsabilidades.

No âmbito da escola, a nova forma de gestão envolveu: a) a institucionalização da participação da comunidade na tomada de decisões, especialmente por meio de órgãos colegiados (Conselhos de Classe, Conselhos escolares, Associação de pais e Mestres - APMs e Grêmios Estudantis); b) a autonomia da escola para a elaboração de seu próprio projeto pedagógico, seus conteúdos, metodologias e recursos didáticos; c) a liberdade para gerenciar recursos que lhe são repassados diretamente, aplicando-os segundo suas prioridades, como também para buscar fontes orçamentárias complementares junto à iniciativa privada e à comunidade.

Essa nova visão, da forma como vem sendo operacionalizada, também tem levado a gestão educacional a incorporar a lógica gerencial¹⁰, alterando

¹⁰ Nesse contexto, como forma de melhorar a eficácia escolar, surge no campo educacional a *Gestão da Qualidade Total*, cujas características principais são: foco centrado em seu principal cliente - o aluno; forte liderança dos dirigentes; visão estratégica (valores, missão e objetivos) claramente

profundamente a gestão da educação e da escola pública. Assim, a tendência é ampliar os espaços de decisão no nível dos estabelecimentos de ensino, fortalecer a autonomia administrativa, curricular, pedagógica e financeira das unidades escolares e, ao mesmo tempo, aumentar a responsabilidade da escola e dos gestores escolares pelos resultados alcançados.

A efetividade da administração passa a ser concebida com base na “democratização” dos processos administrativos no interior da escola. Ou seja, quanto mais descentralizada, flexível, participativa e democrática, sobretudo, no que diz respeito a ouvir e atender às expectativas dos clientes (pais e alunos), enquanto consumidores dos serviços educacionais, mais eficiente é considerada a gestão.

Na escola, do mesmo modo que na empresa, o administrador deverá assumir um novo papel, deverá coordenar a ação dos diferentes componentes do sistema educacional na tomada de decisões conjuntas. O gestor escolar, visto como “liderança empreendedora”, é responsável pelas atividades administrativas, financeiras e pedagógicas desenvolvidas na escola. Ele se torna o elemento fundamental do processo participativo no interior da escola e de sua integração com a comunidade, seja na articulação de soluções, seja na aquisição de fontes suplementares de recursos. Como líder, sua função é desenvolver um clima organizacional propício para a democratização dos processos administrativos no interior da escola. Isso exige que ele seja capaz de influenciar, motivar e assumir, ao invés de impor ou só exigir. Sua ação é identificada como um dos fatores determinantes do “sucesso” da escola.

Assim, quanto mais disponibilidade tiver o gestor para partilhar responsabilidades, mais a gestão estará aberta à participação dos agentes envolvidos (professores, especialistas, alunos, funcionários e comunidade externa) na busca de soluções de problemas. Com isso, sua autoridade, na forma tradicional, desaparece. O seu poder passa a decorrer da influência e não do mando.

definida e disseminada; plano político-pedagógico oriundo de sua visão estratégica e definido pelo consenso de sua equipe de trabalho; clima positivo de expectativas quanto ao sucesso; forte espírito de equipe; equipe de trabalho consciente do papel que desempenha na organização e de suas atribuições; equipe de trabalho capacitada e treinada para melhor desempenhar suas atividades; planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos; e preocupação constante com inovações e mudanças” (LONGO, 1996, p. 13-14).

No que diz respeito à organização escolar¹¹, os tempos e os espaços também são organizados de forma diferente: são mais flexíveis. Essa tendência pode ser observada na Lei de Diretrizes e Bases - Lei 9394/96, onde consta que, mais do que em séries anuais, o ensino pode ser organizado por ciclos, períodos semestrais, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados com base na idade, na competência e em outros critérios. A lei prevê a possibilidade de organização das turmas ou classes com alunos de séries distintas, como níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes ou outros componentes curriculares. O calendário escolar deverá adequar-se às particularidades locais, inclusive climáticas e econômicas. A avaliação é flexibilizada, com possibilidade de progressão parcial, aceleração de estudos, reclassificação dos alunos independentemente da escolaridade anterior, promoção automática ou progressão continuada sem reprovação (CARVALHO, 2005).

Dessa forma, os alunos podem ter uma formação contínua sem interrupções ou repetências. Permite-se, ainda, a aferição e o reconhecimento dos conhecimentos adquiridos por jovens e adultos em situações informais. O currículo permite o acolhimento da diversidade, tornando-se aberto para a inclusão de conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades. As antigas hierarquias são reduzidas, desaparece a figura do supervisor escolar. Buscando superar a divisão entre as tarefas de execução e planejamento, a mesma lei incumbe os docentes, juntamente com a comunidade escolar, de participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.

Ao mesmo tempo, por meio da articulação das diversas áreas do conhecimento, buscam-se procedimentos técnicos específicos, além de novos procedimentos metodológicos que auxiliem a superar os mecanismos de simples memorização. Também se apresenta a possibilidade de uma nova organização curricular, que permita eliminar a clássica divisão entre as disciplinas e introduzir novos arranjos de conteúdos, com base na interdisciplinaridade e temas transversais.

Em relação à administração do sistema, o governo federal (Ministério da Educação - MEC) ficou responsável pela definição das diretrizes gerais

¹¹ Segundo Oliveira (2008, p. 134), o termo “refere-se às condições objetivas sob as quais o ensino está estruturado. Das competências administrativas de cada órgão do poder público ao currículo que se pratica em sala de aula, passando pelas metodologias de ensino e processos de avaliação adotados, tudo seria matéria de organização escolar”.

da educação (concepção das políticas) e pela avaliação dos resultados, ampliando as responsabilidades dos estados e municípios sobre a gestão e provimento da educação, sobretudo da educação básica. Quanto a esses aspectos, o poder central concentrou a direção e o controle do sistema e passou a partilhar com a sociedade e com o poder local a execução desse serviço. Esse processo de compartilhamento de responsabilidades pela educação pública, na interpretação de vários pesquisadores, resultou na desresponsabilização do Estado ou na transferência de encargos e gastos do governo central para o poder local (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008).

Considerações finais

Procuramos demonstrar que a política educacional brasileira dos anos 1990 evidenciou a necessidade de mudança na forma de gestão, a qual passou a ser ancorada num discurso de modernização e melhoria da qualidade do ensino. Contudo, consideramos necessário destacar alguns aspectos do novo modelo.

Podemos afirmar que a flexibilização produtiva mudou a forma de organização e gestão do trabalho, cujas repercussões se fazem evidentes na forma de gestão pública, com consequências diretas no campo da educação, tanto nos níveis macro (ministérios e secretarias), quanto nos micro (escolas e sala de aula).

Ao romper com o modelo técnico-burocrático e adotar um novo modelo de gestão, orientado por uma perspectiva gerencial, a nova política tende a transferir maiores atribuições e responsabilidades às unidades escolares. Dentre as estratégias, destacam-se: a autonomia das instituições escolares, a transferência de recursos diretamente às escolas, o fortalecimento do papel do diretor, o desenvolvimento de práticas participativas.

Apesar do forte apelo democrático dos discursos, o que temos presenciado na prática é a concentração de poder nas mãos do gestor e o aumento de suas responsabilidades. Verificamos também que a interpretação predominante é a de que os resultados do desempenho da instituição decorrem de sua capacidade de atuação.

A democracia, revestida de novos significados, é, na verdade, uma manifestação do novo modelo de gestão do ensino público que responsabiliza os indivíduos pelo sucesso ou fracasso da instituição, reforçando a

idéia de que a qualidade da educação depende de cada um isoladamente, como sugere o Relatório do Banco Mundial, intitulado *Prioridades y Estratégias Para La Educación*, publicado em 1995.

Em consequência, a sociedade começa a ser vista não apenas como destinatária das políticas sociais, mas como corresponsável pela sua realização. As políticas educativas nos anos 90 consagram essa nova orientação, sinalizando o estabelecimento de relações mais complexas entre governo e sociedade. Redefinem-se as responsabilidades quanto ao desenvolvimento das ações educativas, alargam-se os processos de participação e buscam-se alternativas de financiamento em zonas não exploradas (CARVALHO, 2005).

Outro aspecto a ser mencionado é que a democratização dos ambientes também passa a ser considerada indispensável para uma boa administração. O ato de administrar transforma-se, portanto, em algo abstrato e a-histórico: naturaliza-se o esforço cooperativo, a necessidade de um bom administrador, a importância da participação, independentemente de qualquer conjuntura. Permanece a impressão de que bastaria “[...] adotar uma postura gerencial moderna e eficaz, para que os ventos da mudança criativa e inovadora soprem também para a educação” (LONGO, 1996, p. 12).

Em consonância com essa perspectiva, para que a escola fosse bem administrada, entende-se que bastaria abandonar o caráter burocrático e centralista de organização do poder e da autoridade da escola pública em favor de mecanismos que estimulassem a participação autônoma dos que fazem parte da comunidade escolar. Desconsiderando-se os conflitos e as contradições sociais, a escola é vista como um palco de interesses comuns, um lugar em que os argumentos seriam traçados em perfeita igualdade e boa vontade e que os menos convincentes render-se-iam aos mais persuasivos.

Acredita-se ainda que, bem administrada, a escola seria o caminho para a solução dos problemas sociais, problemas que ela mesma não criou. Ou seja, na boa administração estaria a chave para a superação das dificuldades educacionais, sociais e de desenvolvimento da sociedade. Isso significa a exacerbação das relações democráticas como sinônimo de uma administração eficiente. Para nós, revela-se aqui uma perspectiva reducionista da educação, segundo a qual o *locus* da qualidade passa a ser o da competência administrativa/técnica de cada estabelecimento de ensino e os problemas e as soluções são vistos apenas como gerenciais e técnicos, sem qualquer referência aos seus determinantes econômicos e sociais.

Finalizando, gostaríamos de ressaltar que a luta pela democratização do país, mais caracterizada nos anos 1980 e 90, levou os educadores a buscar a democratização da escola. Na maior parte da literatura vigente, essa luta aparece associada à libertação do autoritarismo administrativo (centralização/burocratização) sem, contudo, ser identificada como pré-requisito para o revigoramento da economia.

Com base nos aspectos analisados, consideramos que, ao se referir aos padrões democráticos nas relações do capitalismo flexível, é possível incorrer no equívoco de se confundir democracia com cooperação ou com participacionismo, cujos sujeitos podem sugerir e opinar sobre tudo. As discussões sobre democracia não podem ignorar que, no limite, a efetiva democratização da gestão escolar só é possível com a efetiva democratização da sociedade, quando os bens materiais e culturais estiverem disponíveis a todos os cidadãos. Ou, ainda, conforme nos lembra Dourado (2000, p. 38), “pensar a democratização da escola implica lutar pela democratização da sociedade da qual essa faz parte e é parte constitutiva e constituinte”. Isto significa que a democratização da gestão escolar não se dá à margem das relações sociais mais amplas.

Queremos considerar ainda que, apesar da influência da lógica gerencialista no campo educacional, a escola pode buscar imprimir outra lógica à organização e à gestão de seu trabalho, ou seja, uma lógica verdadeiramente democrática. Como? Poderíamos começar evitando pautar as ações em interesses individualistas e imediatistas de pessoas ou grupos e assegurando o papel que primordialmente lhe cabe - o acesso ao conhecimento.

Referências

- ANTUNES, Ricardo. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem liberal. In: DOURADO, Luiz Fernando e PARO, Victor H. (Org.). *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001, p. 13-27.
- BANCO MUNDIAL. Prioridades y Estratégias Para La Educación. Maio de 1995.
- BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão em Portugal. In: FERREIRA, Naura S.C (Org.). *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2000, p. 11-32.

BARROSO, J. *Relatório da disciplina “Teoria das Organizações e da Administração Educacional”*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2001.

BRAVERAMAN, H. *Trabalho e Capital Monopolista*. 3. ed. Rio de Janeiro: JC Editora, 1987.

CARVALHO, E. J. G. *Autonomia da Gestão Escolar: Democratização e Privatização, Duas Faces de Uma Mesma Moeda*. Piracicaba Tese (Doutorado), 2005, 235f., Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.

CARVALHO, Elma Júlia G. de. Reestruturação produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. *Revista Educação & Sociedade: revista de Ciências da Educação*. São Paulo, Cortez, Campinas Cedes, n° 109, vol.10 - set/dez, 2009, p. 1139-1166.

DALE, Roger. Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Revista Educação & Sociedade*, Revista de Ciências da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade. São Paulo: Cortez, Campinas, vol 25, n° 87, p. 423-460, maio/ago, 2004.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAYOL, H. *Administração Industrial e Geral*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1975.

FÉLIX, Maria F.C. *Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

FLEURY, A.C.C. e VARGAS, N. *Organização do trabalho: uma abordagem interdisciplinar: sete casos brasileiro para estudo*. São Paulo: Atlas, 1983.

FRIGOTTO, G. *A Produtividade da Escola Improdutiva*. São Paulo: Cortez:Autores Associados, 1984.

HARVEY, D. *A Condição Pós-Moderna*. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo: Loyola, 2000.

KUENZER, A.Z. Educação, linguagens e tecnologias: as mudanças no mundo do trabalho e as relações com o conhecimento e método. In: *Cultura, linguagem e subjetividade no ensinar e aprender*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2000.

KRAWCZYK Nora R. e VIEIRA, Vera L. *A reforma educacional na América Latina nos anos 90: Uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008

LIMA, L. C. *Modernização, Racionalização e Optimização*. Perspectivas neo-taylorianas na organização da administração escolar. Cadernos de Ciências Sociais. Braga,

Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia - IEP da Universidade do Minho, n° 14, p. 119-139, Jan., 1994.

LIMA, L. C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

LONGO, Rose M. J. *Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação*. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_397.pdf. Acesso em 23 ago. de 2009.

OLIVEIRA, Dalila A. Mudanças na Organização e na Gestão do Trabalho na Escola. In: OLIVEIRA, D.A. e ROSAR, M. de F. F. *Política e Gestão da Educação*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 127-145.

SENNETT, R. *Corrosão do Caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TAYLOR, F. W. *Princípios de Administração Científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

Recebido em: 09/10/2012

Aprovado em: 08/11/2012