INSTITUTO FEDERAL
PARANÁ

PDE | PRONATEC
PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO

AUXILIAR DE SECRETARIA ESCOLAR

Agradecimento

Este material didático foi fornecido gentilmente pela Rede e-Tec, para o uso exclusivo de cursos de Formação Inicial e Continuada - FIC no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico de Emprego - Pronatec.

Agradecemos a atenção e dedicação que o Rede e-Tec tem com o programa de qualificação profissional Pronatec.

PDE | PRONATEC

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO

INSTITUTO FEDERAL
PARANÁ

Curitiba
2013

profuncionário

Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação

Trabalho Escolar e Teorias Administrativas

TÉCNICO EM
GESTÃO ESCOLAR

Brasília - 2009

Governo Federal

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Básica

Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para a Educação Básica

Universidade de Brasília(UnB)

profuncionário

Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.

S725t Sousa, José Vieira.

Teorias administrativas / José Vieira de Sousa. – Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

100p. - (Profuncionário - Curso técnico de formação para os funcionários da educação)

ISBN 85-86290-68-8

I. Título II. Série

CDU: 371

Mensagem da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

Prezado(a) funcionário (a) cursista,

Queremos manter o vínculo iniciado nos módulos da Formação Pedagógica do Profuncionário, programa que tem usufruído da Educação a Distância e da formação em serviço, para que seja possível a sua profissionalização há tanto tempo esperada e merecida, é claro.

No Profuncionário, a educação é vista como um processo permanente, que vai da vida para a escola e da escola para a vida, identificando conhecimentos formalmente estruturados e saberes adquiridos com a prática. Enfatiza o caráter histórico e cultural do conhecimento, possibilitando uma formação articulada com as necessidades sociais e, ao mesmo tempo, promove a auto-realização e o desenvolvimento da educação brasileira.

Nosso objetivo foi e continuará sendo poder unir o estudo ao seu trabalho, o que torna a formação mais significativa e interessante, uma vez que acontece no contexto da vida real e a motivação, com certeza, é maior porque ocorre durante todo o processo educativo.

A partir deste Módulo, trataremos de questões mais específicas da sua rotina de trabalho sem, no entanto, deixar de considerar as informações apreendidas nos Módulos da Formação Pedagógica e Instrucionais, a troca de conhecimentos, a Prática Profissional Supervisionada e acima de tudo, o fortalecimento da identidade profissional após mais de duas décadas de luta por este reconhecimento, que vai para além dessa formação, refletindo de forma efetiva na qualidade dos serviços prestados para a educação brasileira.

O tutor continuará encarregado de fazer o acompanhamento sistemático, proporcionando - lhe apoio na realização das atividades, esclarecendo dúvidas, motivando para o estudo, acompanhando e sempre procurando orientá-lo quanto à melhoria de sua atuação profissional, sobretudo a partir dos objetivos, conteúdos e experiências desenvolvidos em cada módulo.

Reconhecemos sua dedicação e reafirmamos nossa confiança no seu empenho demonstrado até o momento, pois acreditamos que concluir o curso é acima de tudo valorizar uma conquista e se colocar disponível para ir além da formação, transformando seu cotidiano profissional por meio de novos horizontes próprio de um educador.

Compartilhamos com você este aprendizado e acreditamos na sua importância para a educação brasileira!

Secretaria de Educação Básica

Apresentação

Este é o primeiro módulo do Bloco III – Formação Técnica e, ao estudá-lo, você, funcionário e funcionária de escola pública, terão a oportunidade de aprofundar conhecimentos, com ao objetivo de promover sua habilitação como Técnico em Gestão Escolar.

A preocupação básica deste módulo é analisar diversas abordagens da prática administrativa nas organizações, focalizando em particular aquelas desenvolvidas na escola. É verdade que a escola, como qualquer outra organização, precisa ser administrada, visando a cumprir, da melhor maneira possível, sua função social. Todavia, também é verdade que essa administração não deve ocorrer de forma igual àquela exercida em outras organizações, como, por exemplo, empresas e indústrias, devido à natureza e finalidade mais ampla do trabalho da escola, o qual consiste em contribuir para o processo formativo dos indivíduos, sistematizando, produzindo e veiculando um conhecimento que tem origem nas relações sociais mais amplas. Nesse sentido, é preciso reconhecer que a escola realiza ações que lhe confere grande especificidade!

Por outro lado, é importante que a escola considere, no desenvolvimento de suas atividades, elementos das diversas teorias administrativas, extraindo de cada uma delas aspectos que possam ajudá-la a melhorar a organização do seu próprio trabalho. Veja que a análise de questões como essa pode ampliar sua percepção a respeito da função social da escola, bem como da contribuição do trabalho que você realiza para a execução dessa função.

De maneira semelhante ao que você já vem estudando, também são apresentadas, ao longo da leitura do texto-base deste módulo, fotos, gravuras, indicações para pesquisar na internet e sugestões para aprofundar os temas abordados. São, ainda, sugeridas atividades de estudo cujo objetivo é levá-lo(a) a refletir e colocar em prática, em seu próprio ambiente de trabalho, determinados conteúdos tratados em cada unidade. Particularmente, em relação a essas atividades destacamos a importância de você realizá-las, sempre articulando os conteúdos discutidos com suas experiências e vivências no ambiente escolar.

Lembramos isso porque acreditamos que, sem dúvida, seus conhecimentos prévios e sua experiência no trabalho da secretaria da escola serão muito úteis e relevantes para acrescentar novos elementos ao diálogo que pretendemos construir com você em todas as unidades a seguir. Lembre-se: é muito importante articular teoria e prática durante o estudo deste e dos demais módulos do curso! Afinal, nossa vida é, simultaneamente, ação e reflexão!

Esperamos, assim, poder ajudar na busca de novos caminhos para sua formação e atuação numa escola pública, que seja também democrática, participativa e preocupada, sobretudo, em construir uma educação com qualidade social para todos. Com certeza, este é o desejo daqueles que vêm, ao longo de nossa história, lutando com o objetivo de conquistar uma escola para todos!

Objetivo

Apoiando-se na leitura do texto-base e na realização das atividades propostas em cada uma das unidades, você ampliará seus conhecimentos com o propósito de analisar a escola como organização, considerando as contribuições das principais teorias administrativas e sua especificidade como organização responsável pela sistematização do saber.

A partir desse objetivo mais amplo, esperamos que você reconheça a importância de a escola orientar o seu trabalho para a transformação social. Para tanto, é importante estabelecer uma relação crítica entre política, planejamento e legislação educacional, levando em conta as implicações dessa relação no contexto da escola, compreendida em sua totalidade.

Ementa

Concepções de educação e relação escola-sociedade. Grupo e organização: conceito, tipologia e características. Principais teorias administrativas: fundamentos conceituais e históricos da Administração. Política, planejamento e legislação educacional: conceitos, relações e a questão dos meios e fins na educação. Planejamento escolar: diagnóstico, execução e avaliação. Ética e transparência no serviço público.

Sumário

INTRODUÇÃO 12

UNIDADE 1 – Concepções de educação: a relação escola-sociedade como ponto de partida e de chegada **13**

UNIDADE 2 – As organizações como característica fundamental da sociedade moderna organizações sociais? **27**

UNIDADE 3 – Teorias Administrativas: fundamentos conceituais e históricos da administração **43**

UNIDADE 4 – Política, planejamento e legislação educacional: conceitos e relações **59**

UNIDADE 5 – Planejamento escolar: diagnóstico, programação e avaliação **75**

UNIDADE 6 – Ética e transparência no serviço público: compromisso de todos na construção da cidadania **85**

CONCLUSÃO 94

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 95

INTRODUÇÃO

Estamos iniciando o estudo do módulo Trabalho escolar e teorias administrativas. Dando continuidade aos estudos já realizados no Bloco I – Formação Pedagógica, neste primeiro módulo, você terá a oportunidade de aprofundar a discussão sobre diversos temas. Esse aprofundamento temático ocorrerá visando a ampliar sua compreensão sobre o processo de administração escolar situando, nesse processo, o seu trabalho, como secretário escolar. Porém, antes de começar a discutir os conteúdos nele propostos, gostaríamos de retomar com você algumas idéias que fizeram parte do seu percurso no curso até agora.

Certamente, ao longo dos vários módulos do referido bloco, você teve a oportunidade de refletir sobre diversos temas, todos eles relevantes para uma melhor compreensão da função social da escola. Nessa discussão, um dos pontos enfatizados foi a importância de sua atuação – como profissionais de apoio escolar da educação básica, educador e co-gestor do trabalho escolar – para o pleno alcance das finalidades da ação pedagógica, numa perspectiva democrática, participativa e emancipatória.

Em alguns casos, essa reflexão apoiou-se no debate da condição do funcionário da escola pública, como cidadão, educador profissional e co-gestor dessa instituição; em outros, na discussão dos fundamentos da prática educativa, como, por exemplo, aqueles de natureza psicológica, antropológica e histórica. Nesses dois casos, você teve a oportunidade de, na abordagem de temas relativos à formação pedagógica dos trabalhadores da educação, discutir a gestão da educação e da escola, numa visão democrática.

De forma geral, foram analisadas questões importantes que devem orientar sua formação e atuação visando a fortalecer a democracia e a qualidade da escola pública, bem como o estímulo ao desenvolvimento de um trabalho autônomo, reflexivo e solidário. Foram muitas leituras que, apoiadas em sua experiência pessoal e profissional, contribuíram para ampliar sua formação e, ao mesmo tempo, melhorar a educação pública como um todo.

Com o propósito de ampliar essa formação, o Bloco III – Formação Técnica é formado por dez módulos, os quais, em seu conjunto, objetivam contribuir para ajudá-lo(a) a refletir sobre os diversos outros espaços de atuação na escola, além da docência, da educação e da formação, propósito maior do curso que você está realizando. Observe que a compreensão adequada desses variados espaços pode concorrer para ampliar o entendimento sobre sua atuação como educador e co-gestor do trabalho coletivo desenvolvido na escola.

A seguir apresentamos uma descrição bastante sintética da discussão proposta nesses módulos, lembrando que um detalhamento maior a respeito você encontrará no Caderno de orientações gerais do curso. Esse Bloco III é formando, então, por:

- Quatro módulos que tratarão de questões mais diretamente relacionadas à administração educacional e escolar, ressaltando seus pressupostos teóricos e legais, bem como a relação que a escola mantém com a sociedade e as demais instâncias educacionais, como Gestão Democrática nos Sistemas e na Escola, Trabalho Escolar e Teorias Administrativas; Legislação Escolar e Administração de Materiais;
- Quatro módulos que abordarão conteúdos mais relacionados às várias atividades desempenhadas pela escola, como Informática aplicada à educação; Estatística Aplicada à Educação; Noções de Direito Administrativo e do Trabalho; Contabilidade Pública;
- Dois outros módulos que manterão uma proximidade entre si e, ao mesmo tempo, com o trabalho que você já vem desenvolvendo há algum tempo na secretaria da escola, os quais são Produção Textual na Educação Escolar, e Técnicas de Redação e Arquivo;

É possível que, em função de sua experiência profissional, algumas questões levantadas neste conjunto de textos já sejam de seu conhecimento. Caso isso se confirme, aproveite para aprofundar a reflexão a respeito dessas questões, relacionando-as à sua prática profissional. Afinal, teoria sólida, prática eficaz! Todavia, acreditamos que, mesmo isso ocorrendo, as discussões propostas poderão ampliar o seu olhar sobre o trabalho da escola como um todo e, conseqüentemente, sobre a sua atuação como secretário(a) escolar.

De uns anos para cá, a busca pela profissionalização dentro das organizações tem sido intensificada, de forma a torná-las mais articuladas com as transformações do mundo atual. No caso da escola, essa profissionalização tem se feito notar na busca da melhoria da formação de todos aqueles que participam do seu trabalho, como, por exemplo, você.

Diante de tantas transformações, a escola precisa refletir constantemente acerca de alguns conceitos, entre eles o de educação. Paralelamente, deve repensar-se, como organização, considerando o alcance do trabalho pedagógico que produz, o qual deve contar com a participação de todos. Afinal, a escola tem o seu trabalho melhorado quando o sentido deste é compreendido e compartilhado por todos os membros que dela fazem parte.

A propósito: você já parou para refletir sobre o significado dos termos educação e organização? Será da discussão desses conceitos que nos ocuparemos nas próximas duas unidades, visando melhor situá-lo(a) quanto à relação existente entre as teorias administrativas e o trabalho da escola como um todo. Começaremos refletindo sobre o conceito de educação, em diferentes abordagens. Vamos iniciar esse debate?

1

Concepções de educação:

a relação escola-sociedade como ponto de partida e de chegada

Como você já discutiu em outros módulos deste curso, como, por exemplo, **Educadores e educando: tempos históricos – Bloco II/Formação Pedagógica** – a educação varia de um lugar para outro, de um tempo para outro e de uma instituição para outra. Essa necessidade existe, fundamentalmente, em função dos tipos de sujeitos que cada sociedade deseja formar e das condições concretas de cada realidade social.

Partindo dessa idéia, nesta primeira unidade, discutiremos diferentes concepções de educação que convivem tanto na sociedade quanto no interior da escola. A compreensão desse tema é importante, sobretudo, para um entendimento mais amplo das várias formas como a educação é concebida como prática social e de sua relação com os conceitos de organização e teorias administrativas, temas abordados nas Unidades 2 e 3, respectivamente.

Ao iniciar esta unidade, você pode estar se perguntando: por onde começar a discussão sobre o conceito de educação? Veja: essa reflexão implica, antes de tudo, pensar a relação escola versus sociedade. Sabe por quê? Porque as diferentes concepções de educação não se encerram em si mesmas, mas decorrem de determinadas visões de homem, de mundo e de sociedade, como você teve a oportunidade de estudar no **Módulo Educação, sociedade e trabalho: abordagem sociológica da educação.** Aqui buscaremos aprofundar esta reflexão.

Em sua experiência de vida e profissional, você já parou para pensar como a escola lida com diferentes visões de mundo presentes na realidade social, embora uma ou outra predomine sobre as demais?

O ponto de partida é a reflexão sobre o sentido que a educação assume para os sujeitos em seu contexto social. Observe como Carlos Rodrigues Brandão, por meio da transcrição do extrato de uma carta de índios, chama nossa atenção para essa questão:

[...] Nós estamos convencidos, portanto, que os senhores desejam o bem para nós e agradecemos de todo o coração.

Mas aqueles que são sábios reconhecem que diferentes nações têm concepções diferentes das coisas e, sendo assim, os senhores não ficarão ofendidos ao saber que a vossa idéia de educação não é a mesma que a nossa.

[...] Muitos dos nossos bravos guerreiros foram formados nas escolas do Norte e apreenderam toda a vossa ciência. Mas, quando eles voltavam para nós, eles eram maus corredores, ignorantes da vida da floresta e incapazes de suportarem o frio e a fome. Não sabiam como caçar o veado, matar o inimigo e construir uma cabana, e falavam a nossa língua muito mal. Eles eram, portanto, totalmente inúteis. Não serviam como guerreiros, como caçadores ou conselheiros.

Ficamos extremamente agradecidos pela vossa oferta e, embora não possamos aceitá-la, para mostrar a nossa gratidão oferecemos aos nobres senhores de Virgínia que nos enviem alguns dos seus jovens, que lhes ensinaremos tudo o que sabemos e faremos, deles, homens." (BRANDÃO, 1996, p. 8).

Que bela lição do que é educação, não? As idéias contidas no trecho apresentado nos mostram que cada grupo atribui um sentido à educação, porque possui uma concepção própria do fenômeno educativo. Em diferentes épocas, os povos adotam variadas formas de educação, valorizam diferentes métodos de ensino e definem variadas funções para a escola. Afinal, a educação sempre ocorre com sujeitos que, como você, são dotados de historicidade. Por isso, a escola precisa construir sua própria História, a partir da ação conjunta dos seus atores.

SAIBA MAIS

Um paradigma representa uma estrutura de pensamento para a explicação e compreensão de certos aspectos da realidade. Em função disso, o surgimento de um novo paradigma resulta de um processo evolutivo que envolve uma análise da realidade presente e a busca de novas alternativas para os problemas existentes. O paradigma representa, assim, uma visão de mundo ou um sistema de idéias construído por um certo grupo social.

Ao longo do tempo, a educação tem sido objeto de muita discussão, motivo pelo qual foram surgindo diversas teorias para explicá-la. Todavia, aqui o nosso interesse é analisar apenas algumas das principais concepções de educação, as quais, em linhas gerais, estão vinculadas a dois grandes paradigmas: o **paradigma do consenso** e **o paradigma do conflito**.

Mas, o que é um paradigma? O teórico Thomas Kuhn (1996) nos ajuda a pensar a respeito desse conceito. Para ele, os paradigmas são "[...] as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência" (p. 13).

PRATIQUE

Considerando sua experiência profissional, cite por que é importante conhecer diferentes concepções de educação. Apresente, no mínimo, três justificativas.

1.1 O discurso conservador do paradigma do consenso

Como enfatizamos, anteriormente, as concepções de educação são decorrentes de determinadas visões de homem, mundo e sociedade. Por isso, iniciaremos nossa discussão sobre o que é educação exatamente por esses conceitos.

Registre em uma folha de papel o que você entende por educação. Após a leitura desta unidade, retorne ao que você redigiu e veja de qual concepção de educação estudada o seu conceito se aproxima. Por último discuta os resultados disso com o seu tutor.

PRATIQUE

Dentre as várias teorias que explicam o fenômeno educativo, destaca-se aquela vinculada ao funcionalismo. Vejamos, então, como o funcionalismo encara a sociedade.

Mostrando-se conservador, o funcionalismo percebe a sociedade como similar a um organismo vivo, composto de várias partes interdependentes que, desempenhando funções específicas, devem ajudar na manutenção do equilíbrio social. Nesse sentido, a sociedade é preservada à medida que a harmonia reina entre os indivíduos, sendo as diferenças sociais percebidas como decorrências naturais das características pessoais desses mesmos indivíduos.

ATENÇÃO

O funcionalismo é uma tendência que ressalta a função dos elementos culturais em detrimento de sua forma. Essa perspectiva teórica considera que a todo elemento cultural deve ser atribuída uma função, e que a estrutura existe em si mesmo, como um todo funcional.

O funcionalismo defende a necessidade da ordem social, bem como a reprodução das regras sociais pelos indivíduos, a fim de a sociedade perpetuar-se. Veja que, nessa lógica, vêm, em primeiro lugar, as estruturas sociais e não o indivíduo.

A partir dessa visão de sociedade e de homem, como o funcionalismo encara a educação? Podemos dizer que, nessa visão, a educação é concebida como **fator de equalização social**. Vinculada ao paradigma do consenso, essa concepção ganhou força nas primeiras décadas do século XX, vendo a educação escolar como "salvadora" de todos os problemas da sociedade, sejam eles sociais, políticos ou econômicos.

REFLEXÃO

É possível a escola ser a redentora dos problemas presentes na sociedade?

Émile Durkheim (1858-1917)

Durkheim nasceu em Epinal, na Alsácia, descendente de uma família de rabinos. Realizou estudos filosóficos na Escola Normal Superior, de Paris (França) e na Alemanha. Esse teórico acreditava ser a ciência o modelo de pensamento ideal, rigoroso e eficaz, capaz de levar à definição de uma moral com base científica.

Um dos principais representantes dessa forma de pensar é Émile Durkheim (1858-1917). Para esse teórico, a educação, em princípio, pode até ser estabelecida pelo indivíduo ou grupo de indivíduos, a partir de seus interesses ou habilidades. Porém, ela só alcançará seus objetivos plenos se for realizada de acordo com os interesses que a sociedade estabelece como condições necessárias à sua própria manutenção.

Considerando o homem como resultado do coletivo, o referido autor defende que a educação deve se resumir à ação que as gerações mais velhas (adultas) exercem sobre as gerações mais novas, visando à incorporação, por parte destas, de determinados estados físicos, intelectuais e morais necessários à reprodução da própria sociedade.

Na visão funcionalista, a educação é reduzida a um mecanismo adaptativo do homem à sociedade, restringindo-se à mera transmissão de conhecimentos, fazendo com que tradições e regras sociais sejam defendidas, por exemplo, pela escola, com o objetivo de manter o equilíbrio social.

Mannheim foi um sociólogo alemão de origem húngara, tendo desenvolvido muitos estudos de filosofia e sociologia. Foi brilhante professor de Sociologia em Frankfurt (Alemanha) a partir de 1930. Em 1933, com a ascensão do nazismo, Mannheim deixou a Alemanha para tornar-se professor em Londres (Inglaterra). Mannheim concebe as técnicas sociais como todo e qualquer método que possa influenciar na conduta do homem, visando levá-lo a adaptar-se às normas e aos padrões de interação e organização social vigentes.

Também inserido na visão funcionalista encontra-se Karl **Mannheim** (1893-1947) que, defendendo a necessidade de técnicas sociais para o planejamento de uma sociedade democrática, vê a educação como uma dessas principais técnicas. Para ele, a educação escolar é elemento-chave para o progresso social, devendo preparar o indivíduo para viver numa sociedade que seja o resultado de um planejamento democrático e racional.

Para esse autor, a racionalidade humana deve ser usada para assegurar a harmonia social. Todavia, a capacidade de utilizar a racionalidade não estaria em todos os homens; apenas alguns teriam o conhecimento e a competência para planejar a sociedade democrática.

Para saber mais sobre as contribuições de Mannheim para a discussão do conceito de educação acesse http://pt.wikipedia.org/wiki/Karl_Mannheim.

Mas, com diz o poeta Cazuza, "o tempo não pára", não é verdade? As transformações políticas, econômicas e sociais pelas quais passou o mundo nas duas primeiras décadas do século XX fizeram com que a educação fosse pensada e vivida de forma diferente. As novas perspectivas apresentadas, principalmente em função da 1a Grande Guerra Mundial (1914-1918), repercutiram intensamente nos vários setores da vida social. O contexto era de "uma civilização em mudança", um mundo de grandes mudanças sociais.

Participe de um conselho de classe em sua escola e procure identificar que concepção(ões) de educação estão presentes na discussão realizada nesse conselho.

John Dewey (1859-1952)

Surge, assim, outra concepção educacional, a **Escola Nova** que, propondo uma pedagogia ativa, terá no americano **John Dewey** (1859-1952) seu representante máximo. Esse autor parte do princípio que "educação não é preparação para a vida, mas é a própria vida". Para ele, o indivíduo se educa através do processo ativo de construção e reconstrução da experiência, o que caracterizaria a educação como um processo fundamentalmente social.

Em geral, na visão escolanovista, a democracia é percebida, primeiramente, no âmbito da escola e não no contexto das relações sociais, o que leva os seus defensores a não discutirem a divisão e a luta de classes em sua maneira de conceber a educação. Dentre seus princípios orientadores, destacam-se:

- ***educação que equilibre as necessidades individuais ao meio através de experiências que satisfaçam, ao mesmo tempo, os interesses do aluno e as exigências sociais;***
- ***valorização da criança e respeito à sua liberdade, iniciativa e interesses. O que importa é a atividade que vale por si mesma e não pelos resultados e práticas sociais que produz;***
- ***ênfase na metodologia, deixando em segundo plano o conteúdo, de forma que este último pouco importa: qualquer um serve, desde que leve o aluno a aprender a aprender;***
- ***bases científicas na educação, levando à defesa da incorporação do desenvolvimento tecnológico-científico ao ato educativo.***

A participação é um dos elementos constitutivos da democracia. Então, a até que ponto é democrática uma sociedade planejada apenas por alguns, para ser vivida por todos?

No início da década de 1960, o pensamento conservador na educação assume uma nova roupagem, por meio dos programas de **educação compensatória**. Partindo da idéia da deficiência cultural, segundo a qual o aluno das classes trabalhadoras é portador de deficits socioculturais, a educação compensatória não questiona se as diferenças sociais decorrem das características dos sujeitos ou se são resultados diretos da **divisão social do trabalho**.

A divisão social do trabalho corresponde à diferenciação e distribuição de atividades entre indivíduos e/ou grupos de indivíduos da mesma sociedade.

Em linhas gerais, a educação compensatória veicula o discurso da necessidade de a escola compensar as deficiências resultantes do ambiente pobre em que vivem as crianças da classe trabalhadora. Assim, defende o papel da educação como agente equalizador das desigualdades sociais, de deficiências que vão desde questões de saúde, nutrição e familiares até outras de natureza emotiva, cognitiva e lingüística.

Você acredita que, de fato, a escola deve assumir e possui o poder de compensar as desigualdades sociais dos indivíduos que a ela têm acesso?

Como podemos ver, até aqui, em maior ou menor grau, as concepções educacionais discutidas mantêm sua filiação ao paradigma do consenso.

Monte um quadro comparativo das várias concepções de educação discutidas até aqui. Identifique os pontos comuns entre elas. Em seguida, justifique em que medida todas elas relacionam a educação à reprodução das condições sociais vigentes.

Todavia, nenhuma visão de mundo é absoluta, nem existe sozinha em um momento da história; sempre há outras que se manifestam, de forma conflitiva. Por isso, é importante perceber outras formas de perceber a educação na sociedade e na escola, espaço no qual você desempenha o seu trabalho. Vejamos, então, outras possibilidades de se conceber o fenômeno educativo.

2.1 Denúncias e propostas do paradigma do conflito

Opondo-se ao modelo discutido anteriormente, o paradigma do conflito entende que toda sociedade possui contradições internas fortes o suficiente para levar à sua própria superação. Nesse sentido, os conflitos são vistos como necessários à organização social, pois eles estão presentes nas relações que os homens estabelecem entre si, no mundo social.

Essa forma de perceber a sociedade tem como base o marxismo e, adota o homem como o centro do mundo e como processo de suas ações. Considerando que os humanos participam de determinadas relações sociais, defende que o mundo social deve ser compreendido a partir de seus condicionantes histórico-econômicos e da divisão e luta de classes. Este nível de percepção da realidade social influencia todas as concepções educacionais do **paradigma do conflito**. Abordaremos aqui duas dessas grandes concepções.

SAIBA MAIS

Karl Marx (1818-1883)

O marxismo é um conjunto de doutrinas sociais e filosóficas cuja origem está relacionada ao pensamento de Karl Marx. Embora possua diversas vertentes, como sistema ideológico, o marxismo critica radicalmente o capitalismo e defende a emancipação dos homens numa sociedade sem classes.

a) Educação como fator de reprodução cultural

Um grupo das teorias educacionais marxistas é denominado de **crítico-reprodutivistas** e, em geral, percebe a educação como fator de reprodução cultural. Dessas teorias, uma das mais debatidas é a de Louis Althusser (1918-1990), para quem o trabalho da escola é escolher um saber único e passá-lo a indivíduos concebidos isolados de suas condições de classe. Para esse autor, como poderoso Aparelho Ideológico do Estado/AIE, a escola veicula a ideologia burguesa e a impõe à classe trabalhadora, negando-lhe quaisquer possibilidades de expressar sua própria visão de mundo.

Louis Althusser (1918-1990)

Para Althusser (1985), a ideologia se materializa na sociedade por meio dos Aparelhos Ideológicos de Estado/IES, os quais funcionam como aparelhos de reprodução e alienação ideológica da classe dominante do poder de Estado. Diversos são esses AIE: religioso (sistema das diferentes igrejas); escolar (sistema de diferentes escolas públicas e particulares); familiar; jurídico; político (diferentes partidos); sindical; da informação (imprensa, rádio, TV); cultural (Letras, Belas Artes, Desportos etc.). Ainda de acordo com o mesmo autor, há uma diferença entre o Aparelho Repressivo de Estado e o Aparelho Ideológico de Estado: o primeiro funciona primeiramente pela violência e secundariamente pela ideologia enquanto o segundo age de forma inversa.

Pierre Bourdieu (1930-2002)

De forma semelhante, pensam outros teóricos, como Pierre Bourdieu (1930-2002) e Jean-Claude Passeron para quem a escola age pela violência simbólica. Para eles, a violência simbólica da educação manifesta-se quando a escola leva o aluno a destruir sua visão de mundo para assumir a da classe dominante, levando-o a responsabilizar-se pelas conseqüências desse processo. Em função disso, os padrões culturais, estéticos e artísticos valorizados e privilegiados são os daqueles grupos privilegiados na sociedade. Observe, caro (a) cursista, que esses autores conseguem identificar a contradição básica do funcionamento da escola na sociedade capitalista: favorecer os já favorecidos e excluir os já excluídos.

Outra abordagem crítico-reprodutivista é a expressa por Christian Baudelot & Roger Establet, para quem a principal função da escola capitalista é inculcar a ideologia burguesa na classe trabalhadora, contribuindo, assim, para a reprodução das desigualdades sociais. Esses autores admitem que os alunos trabalhadores têm uma ideologia própria, mas entendem também que, ao ingressar na escola, esses alunos têm destruída sua visão de mundo. Tal processo se desenvolve à medida que a escola procura torná-los submissos e sem forças significativas para manifestarem-se e fazer valer sua ideologia de classe.

A forma com que esse grupo de visões teóricas encara a ação educativa tem provocado, nas últimas décadas, muitas críticas por se mostrarem, por exemplo:

- ***reducionistas, à medida que apresentam o fator econômico como determinante das outras dimensões da vida social;***
- ***próximas ao funcionalismo, por defenderem total passividade dos sujeitos sociais;***
- ***pessimistas e derrotistas, por não levarem em conta o caráter político das ações dos indivíduos visando a processos de transformação social;***
- ***imprecisas na análise da realidade social, por não conseguirem captar o funcionamento contraditório dessa realidade.***

IMPORTANTE

ATENÇÃO

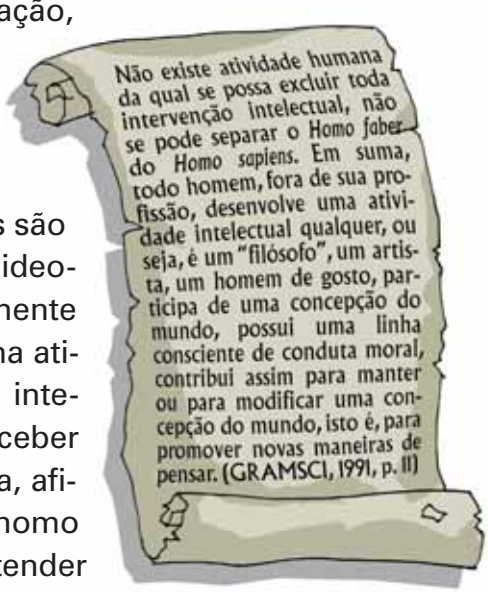
ATENÇÃO

Em linhas gerais, teoria da resistência parte do princípio de que o processo de reprodução cultural nunca é total, existindo sempre germes de resistência nas práticas escolares dos grupos.

b) Educação como fator de resistência e transformação social

Antonio Gramsci (1891-1937)

As limitações das teorias crítico-reprodutivistas levaram à necessidade de elaboração de outra abordagem mais recente do paradigma do conflito. Essa nova abordagem trabalha com a idéia da resistência, elemento desconsiderado pelas teorias da reprodução cultural, discutidas anteriormente. Henry Giroux é um dos mais importantes representantes desta teoria crítica em educação, que apresenta certa esperança emancipatória do trabalho da escola. Quanto à relação escola-sociedade, essa teoria inspira-se no pensamento de Antonio Gramsci (1891-1937), teórico segundo o qual todos os homens são intelectuais embora, devido às condições materiais e ideológicas da organização da cultura, só alguns efetivamente desempenhem essa função. Para ele, não há nenhuma atividade humana totalmente desprovida do elemento intelectual. Sem dúvida, é extremamente importante perceber essa relação entre o pensar e o fazer na ação humana, afinal todos somos, ao mesmo tempo, homo faber e o homo sapiens. Veja ao lado como Gramsci nos ajuda a entender esta relação:



Não existe atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual, não se pode separar o Homo faber do Homo sapiens. Em suma, todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um "filósofo", um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção do mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção do mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar. (GRAMSCI, 1991, p. 11)

Releia a idéia apresentada acima e redija um texto de, no mínimo, vinte linhas, analisando a importância da relação teoria e prática no trabalho que você realiza na escola. Depois, troque idéias a respeito do seu texto com o(a) tutor(a) e os colegas de curso. Por último, registre os resultados dessa discussão em seu Memorial.

Para aprofundar a discussão sobre a concepção de educação como fator de transformação social acesse o site do Instituto Paulo Freire: http://www.paulofreire.org

Como você sabe, é o conhecimento que possibilita distingüir a realidade social, pondo em perigo as verdades até então tidas como absolutas e inquestionáveis. Veja, então, que a educação pode ser considerada como fator de transformação social, já que uma classe social só pode impor-se sobre outra fazendo valer sua visão de mundo e seus interesses. Nesse contexto, é que a prática educativa assume um caráter politizador, capaz de ajudar a rever o caráter classista que tem se manifestado, historicamente, na função da escola.

Na relação escola versus sociedade, ocorrem processos de desgaste e renovação das concepções de educação. Assim, é possível encontrarem-se elementos repetitivos de um lado e inovadores do outro, conforme você já deve ter verificado em sua atuação profissional.

Esperamos que a discussão realizada ao longo desta unidade, sobre a relação escola versus sociedade, tenha servido para ajudar a perceber a escola como um espaço educativo no qual convivem diferentes concepções de educação. Essas concepções são expressas pelos diversos atores que, como você, participam e contribuem para a realização do trabalho escolar.

Para encerrar esta unidade, reiteramos a idéia de que tais concepções decorrem de certas visões de homem, mundo e sociedade. Portanto, devemos compreendê-las considerando o momento histórico em que cada uma delas é elaborada, difundida e transformada dentro das organizações sociais. Mas, o que são as organizações? Analisaremos esse conceito na próxima unidade, partindo do elemento que o constitui: o grupo.

Localize no Projeto Político-Pedagógico (também chamado de Proposta Pedagógica) de sua escola a concepção de educação expressa no documento. Feito isso, comente, em um ou dois parágrafos, essa concepção. Depois, comente com seu tutor e colegas de curso a concepção identificada por você, indicando pontos de aproximação e/ou distanciamentos entre ela e as demais levantadas pelo grupo. Por último, registre os resultados dessa atividade em seu Relatório de Estágio.

PRATIQUE

2

As organizações como característica fundamental da sociedade moderna

Na unidade anterior, examinamos algumas das principais concepções de educação, partindo da idéia de que elas têm origem nas visões de mundo, homem e sociedade. Vimos que algumas delas enfatizam o caráter conservador do ato educativo e outras, numa perspectiva contrária, seu caráter transformador. Como você pôde constatar, embora tenham surgido obedecendo a uma determinada cronologia de tempo, essas concepções convivem simultaneamente na sociedade, de maneira geral, e na escola, em particular, ainda que uma delas predomine sobre as outras, em determinados momentos da história.

Esperamos que essa discussão tenha ajudado você a identificar, na escola onde atua, a concepção educacional que vem se destacando em relação às demais. Afinal, como co-gestor de uma organização educativa, é fundamental você ter clareza dessa questão para que, juntamente com os demais grupos da escola, oriente o trabalho pedagógico para a mudança.

Na verdade, a escola concretiza o seu trabalho contando com a participação dos diversos grupos que a compõem, visto que ela – como organização – precisa desempenhar um papel de grande importância no mundo moderno: formar indivíduos numa visão crítica, democrática e emancipatória. Para tanto, o trabalho que você realiza, como profissional de apoio escolar da educação básica, também é indispensável para o alcance desse objetivo.

Mas o que podemos entender por **organização**, no contexto da sociedade moderna? Será a discussão desse conceito que nos ocuparemos a seguir.

IMPORTANTE

O homem é um ser social e, portanto, tem necessidade de socializar-se. Além disso, possui suas limitações e, para garantir o cumprimento dos seus objetivos em sociedade, é levado a cooperar com seus pares. Dessa interação entre os homens surgem as organizações. Porém, para compreendermos melhor esse processo é importante discutir, primeiro, o conceito de grupo, pois este é o elemento básico da organização.

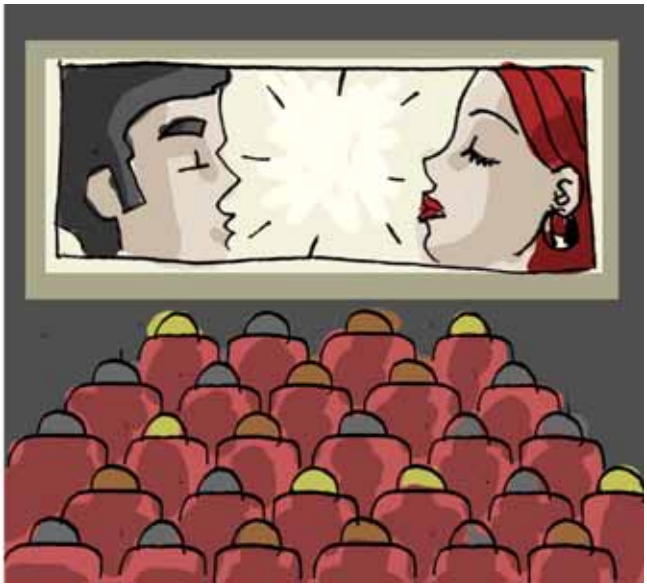
Inicialmente, é importante destacar que o grupo constitui a estrutura mais elementar do mundo social. Porém, nenhum grupo nasce pronto, mas é construído, sendo essencial para o processo de aprendizagem, a convivência e as relações, como você estudou no **Módulo Relações Interpessoais – abordagem psicológica, Bloco I – Formação Pedagógica***.*

Na sociedade há dois tipos de grupos: primários e secundários. Os grupos primários, como por exemplo a família, possuem maior grau de interação, intimidade e coesão. Esse tipo de grupo requer mais tempo para desenvolver graus de interação e sentimentos comuns aos seus membros. Por sua vez, os grupos secundários mostram-se menos coesos, menos íntimos, mais formais e com normas de convivência mais explícitas. Esses grupos, como, por exemplo, aqueles formados por pessoas que assistem a uma sessão de cinema, revelam dificuldades de se sustentar por um longo período de tempo.

No interior desses grupos, há uma relação diferenciada de poder. Assim, quanto mais primário for um grupo, maior é a sua força sobre o indivíduo. Em outra direção, os membros dos grupos secundários moldam as condutas do indivíduo, embora persista a influência dos membros dos grupos primários.

Dentro das organizações, os grupos convivem e constroem determinadas relações que dão, de certa forma, sustentação a essas mesmas organizações. Por isso, a estruturação dos

grupos é um elemento fundamental para o surgimento e evolução das organizações.



Você já se perguntou como surgiram as organizações, como, por exemplo, aquelas de natureza educacional?

2.1 Como surgiram as organizações no mundo moderno?

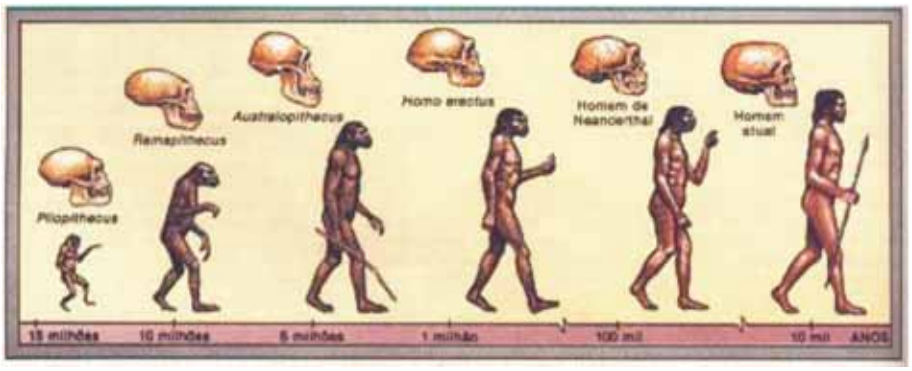
Com efeito, a resposta a esta pergunta não é simples e nem pode ser apresentada sem situá-la em relação à própria evolução humana. Assim, é importante compreender como as organizações apareceram e em função de que necessidades humanas. Isso é importante, entre outros motivos, para ajudar a compreender os momentos históricos que influenciaram o surgimento das principais teorias administrativas, que serão discutidas na Unidade 3.

Em tempos remotos, os homens viviam em bandos, os quais podem ser considerados como o primeiro estágio da evolução política da vida humana. Nesse momento da história, havia uma organização mínima entre os humanos, valendo a "lei do mais forte sobre o mais fraco". Portanto, nesse contexto, o poder estava bastante associado à própria força física dos indivíduos, aspecto que determinava, em grande parte, a forma como eles viviam no coletivo.

Em um momento posterior dessa evolução, os homens já viviam em tribos ordenadas a partir de

referências de parentesco, sexo e idade. Todavia, ainda não se organizavam em uma comunidade estruturada social e economicamente, nem conseguiam exercer um poder coercitivo sobre os indivíduos, pois todos decidiam tudo ao mesmo tempo. Você pode imaginar como isso gerava, freqüentemente, a desunião entre os homens?

Na Pré-História – período compreendido entre o aparecimento do homem sobre a Terra há, aproximadamente, 2 milhões de anos, e o da escrita, por volta do ano 4.000 a. C. – surgiram comunidades humanas formadas por grupos que viviam da coleta de alimentos e da caça. Como você estudou no **Módulo Informática Básica,** a Pré-História pode ser dividida em três períodos: Paleolítico, Neolítico e Idade dos Metais. Lembra-se disso?



Depois, os povos começaram a cultivar a terra e cuidar de rebanhos, vivendo como agricultores e pastores. Considerando esse novo estágio de evolução humana, estima-se que os homens começaram a fixar residência há cerca de 10.000 a 12.000 anos.

Na Antigüidade Clássica – longo período da História da Europa que se estende aproximadamente do século VIII a. C., até a queda do Império Romano do ocidente no século V d. C. (476) –, os humanos começaram a perceber que só o **Estado** poderia lhes dar proteção para a realização de seus ideais políticos, éticos e morais. Como você sabe, nesse período da História da humanidade as duas civilizações mais marcantes foram a Grega e a Romana.

Já na Idade Média (476-1.453 d.C.), a característica predominante do pensamento humano era a religiosidade. Isso levou as teorias políticas da época a explicarem a ordem social estabelecida a partir da idéia de que todo o poder vinha de Deus e não dos homens.

Você sabia que, antes de chegar à espécie atual, o homo sapiens, o homem passou por uma série de transformações, inclusive físicas?

Etimologicamente, o vocábulo Estado tem sua origem no latim status, que significa estar firme, aparecendo pela primeira vez na obra O Príncipe, escrita em 1513, por Maquiavel (1469-1513), um dos primeiros pensadores a se dedicar ao estudo sistemático do Estado. As primeiras análises a respeito do Estado surgem, de forma mais sistemática, ainda na Antigüidade nos escritos dos filósofos gregos Platão, Aristóteles e Cícero. Porém, o Estado, com sua organização política, jurídica e sua finalidade repressiva e ideológica, é algo criado no mundo moderno, visto que, em momentos anteriores da história da humanidade, a fragilidade nas relações políticas não permitia que tal concepção fosse elaborada. Nessa perspectiva, deve-se considerar que somente no final da Idade Média e início da Idade Moderna (1789 em diante), ocorrem mudanças nas condições históricas do mundo europeu, as quais passaram a exigir uma forma de organização política como a do Estado.

A Revolução Industrial teve início na segunda metade do século XVIII, na Inglaterra, com a mecanização dos sistemas de produção. Antes da industrialização, a tribo, a Igreja, o Exército e o Estado correspondiam às organizações básicas mais freqüentemente observadas na sociedade.

Porém, à medida que a humanidade foi evoluindo, intensificaram-se as formulações teóricas sobre o Estado, cuja estruturação deu-se entre os séculos XIII e XVIII, na Europa. Particularmente, neste último – chamado "século das luzes" – o Estado caracterizou-se como poderoso, absoluto e soberano, como você estudou no **Módulo Educação, sociedade e trabalho: abordagem sociológica da educação, Bloco I – Formação Pedagógica**.

A complexidade das relações entre os homens ocorre, de forma bastante acentuada, nas primeiras décadas do século XVIII. Porém, antes da Revolução Industrial, cujo início se deu na segunda metade do referido século, na Inglaterra, as práticas administrativas nas organizações possuíam outras características daquelas que assumem a partir do século XIX.

Nessa época, onde cresceu substancialmente o número de organizações industriais, a realidade mostrou aos proprietários das fábricas, que cada vez mais eram criadas, que isolados eles não conseguiriam conduzir, nem controlar todo o trabalho produtivo de seus próprios estabelecimentos. Na verdade, essa dificuldade poderia comprometer inclusive o próprio lucro. Todavia, mesmo enfrentando essa dificuldade, o mundo ainda não contava com teorias sistematizadas sobre o ato de administrar.

É importante ressaltar, caro(a) cursista, que, a partir do momento em que a sociedade se mostrou mais complexa, ela foi sentindo necessidade de procurar outras formas de os seus membros viverem. Nesse momento histórico, os homens já mostravam a necessidade de desenvolver processos visando à administração dos recursos e das relações criadas pelos grupos formados por eles.

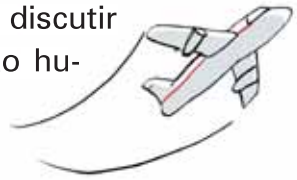
Com o acelerado crescimento industrial no século XIX, o mundo passou a sentir necessidade de conhecimentos mais aprofundados sobre como administrar as empresas, indústrias e fábricas, que continuavam a surgir. Tempos depois, são construídas as teorias que fortaleceram as principais características das organizações da sociedade industrial, as quais serão discutidas na próxima unidade. Veja, então, que as organizações surgem no contexto da Revolução Industrial do século XIX quando as relações econômicas, sociais e culturais entre os indivíduos mostraram-se acentuadamente complexas.

As muitas transformações verificadas no mundo no último século, particularmente, aquelas relacionadas à tecnologia, fizeram com que as organizações, como, por exemplo, as escolares também sentissem a necessidade de procurar acompanhar essas mudanças.

Faça um resumo das principais idéias abordadas neste primeiro item da unidade. Caso prefira, traduza suas idéias por meio de desenhos. Analise-os com o tutor.

2.2 Uma primeira aproximação do conceito de organização

Como você sabe, o mundo contemporâneo caracteriza-se por um período de grandes e rápidas transformações em todas as áreas da vida humana. Nesse cenário, as organizações surgiram com o objetivo de contribuir para que os indivíduos buscassem soluções coletivas para os seus problemas, percebendo que, dessa forma, sua força poderia ser maior para resolvê-los. Lembre-se do que acabamos de discutir sobre a crescente complexidade na evolução humana!



Mas, a partir da evolução histórica que propiciou o seu surgimento, como podemos definir **organização?** Antes de responder a essa pergunta, que tal pensar sobre o que significa organizar? Recorrendo a um dicionário, verifica-se que organizar possui diversos sentidos, como, por exemplo, tornar apto para a vida, estabelecer as bases, formar, dispor para funcionar, arranjar etc.

Agora é sua vez: consulte no dicionário o que significa organização.

Em linhas gerais, as organizações correspondem a formações sociais articuladas com um número necessário de membros. Elas possuem funções internas definidas e apresentam, de forma consciente, fins e objetivos específicos também estabelecidos.

Após a consulta solicitada, é possível que você tenha encontrado um significado próximo a este: "modo pelo qual as partes que compõem um ser vivo estão dispostas para cumprir certas funções" (LAROUSSE, 1980, p. 606). De início, o conceito apresentado chama nossa atenção para algumas idéias, como, por exemplo, "partes", "composição" e "cumprir certas funções". Na realidade, dentro das organizações, os homens agem de forma estruturada para buscar alcançar a meta maior da própria organização: sua sobrevivência.

Considerando essa e outras idéias, muitos autores têm refletido sobre o conceito de organização, ampliando-o a partir do sentido geral do que é organizar, que acabamos de ver. Para um desses autores, Etzioni (1989), as organizações podem ser entendidas como unidades sociais, orientadas para o alcance de objetivos e metas.

As organizações constituem sistemas complexos que interagem constantemente com um número significativo de outros sistemas, também com grande complexidade. Em função disso, uma organização não se encontra isolada, nem é auto-suficiente. Ao contrário, existe ao seu redor todo um contexto que deve ser considerado em sua existência e estudo: o ambiente. Dessa forma, as organizações, como os seus ambientes, são dinâmicas.

Conceitue, com suas próprias palavras, o que você entende por organização.

2.3 Classificação das organizações

Em função de sua experiência pessoal e profissional, você já sabe que, na sociedade moderna, as organizações assumiram um papel muito importante, sendo uma das principais características do mundo atual. Sendo bastante diversificadas, elas podem ser, por exemplo:

ORGANIZAÇÕES

- públicas e privadas;
- pequenas, médias e grandes;
- de participação obrigatória ou voluntária;
- econômicas, políticas, religiosas, educacionais etc.
- de produção ou de serviço;
- de associações de benefício mútuo e/ou empresas comerciais etc.

IMPORTANTE

As organizações podem ser classificadas, de diversas formas, conforme a proposta dos autores que as discutem. Etzioni (1989), por exemplo, as classifica como coercitivas, utilitárias ou voluntárias. Vejamos como pode ser compreendida esta classificação.

As instituições **voluntárias** são aquelas nas quais os membros podem livremente entrar e sair delas, com finalidade específica. Os membros desse tipo de organização não são remunerados, embora caso elas cresçam consideravelmente, seja possível, dentro dela, o aparecimento de um grupo que possa vir a ser remunerado. Dentre essas instituições, podemos destacar igrejas, clubes recreativos e as organizações não-governamentais (ONG), que vêm crescendo consideravelmente no Brasil, a partir da década de 1980.

Identifique as organizações não-governamentais que existem em seu município. Liste as áreas em que essas organizações atuam. Alguma delas atua junto à sua escola? O que você pensa da atuação das ONG em serviços públicos como saúde e educação?

PRATIQUE

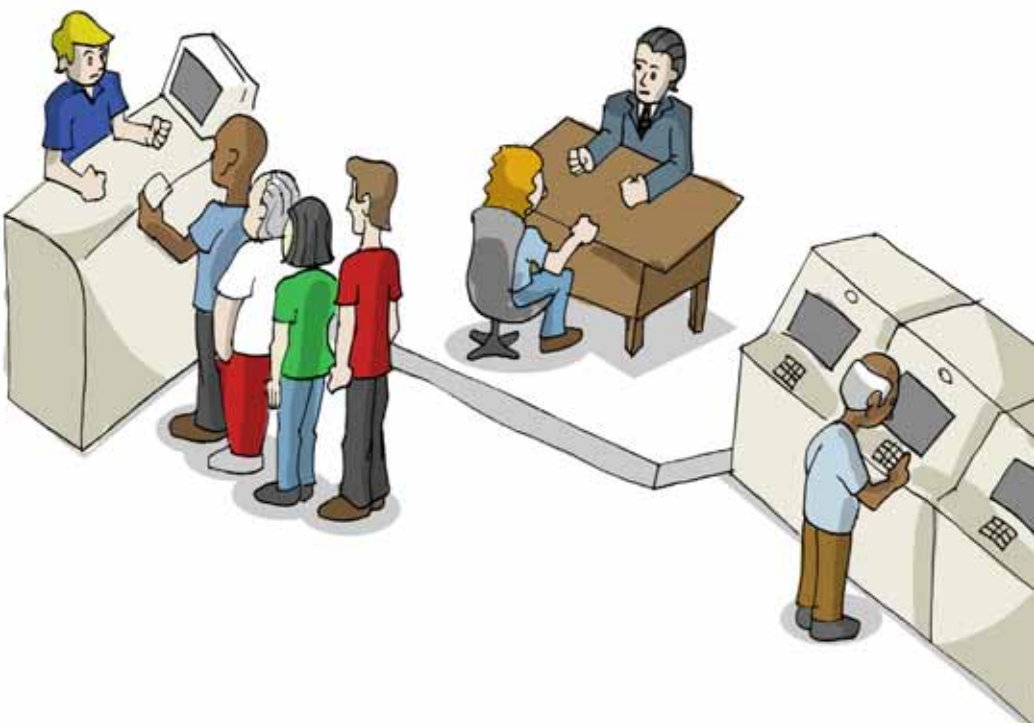
As organizações **coercitivas** são aquelas em que a coerção constitui-se na principal forma de controle sobre os membros. Esse nível de coerção tende a resultar em considerável ação dos membros em relação à organização, o que é garantida, em níveis variados, pela força e rígida disciplina. São exemplos de organizações coercitivas as prisões, entidades que abrigam menores infratores e hospitais destinados a atender pacientes psiquiátricos.

Já as instituições **utilitárias** são aquelas que têm como principal forma de controle sobre os seus membros a recompensa, a qual pode ser de naturezas diversas. Nesse grupo, temos como exemplos: fábricas, bancos, repartições governamentais, empresas médicas etc.

SAIBA MAIS

Por um outro critério – o de modelo organizacional – as organizações podem ser classificadas como:

- ***militares, cuja ênfase recai sobre a hierarquia de autoridade, como é o caso das Forças Armadas (Aeronáutica, Exército, Marinha etc.);***
- ***filantrópico, que conta com uma diretoria própria, profissionais e pessoas que recebem certo atendimento, como entidades que atendem à comunidade gratuitamente;***
- ***corporação, por possuírem acionistas, diretores, gerentes etc., como no caso de empresas e indústrias em geral;***
- ***familiar, quando pessoas ligadas por laços de sangue e casamento possuem uma empresa com fins lucrativos, como, por exemplo, grandes redes de lojas e/ou de supermercados.***



PRATIQUE

Agora que discutimos duas classificações de organizações, pense na realidade do seu município e identifique nele exemplos dos tipos de organizações estudados.

Também as características das organizações mudam, conforme o autor consultado. Para Schein (1982), essas principais características seriam:

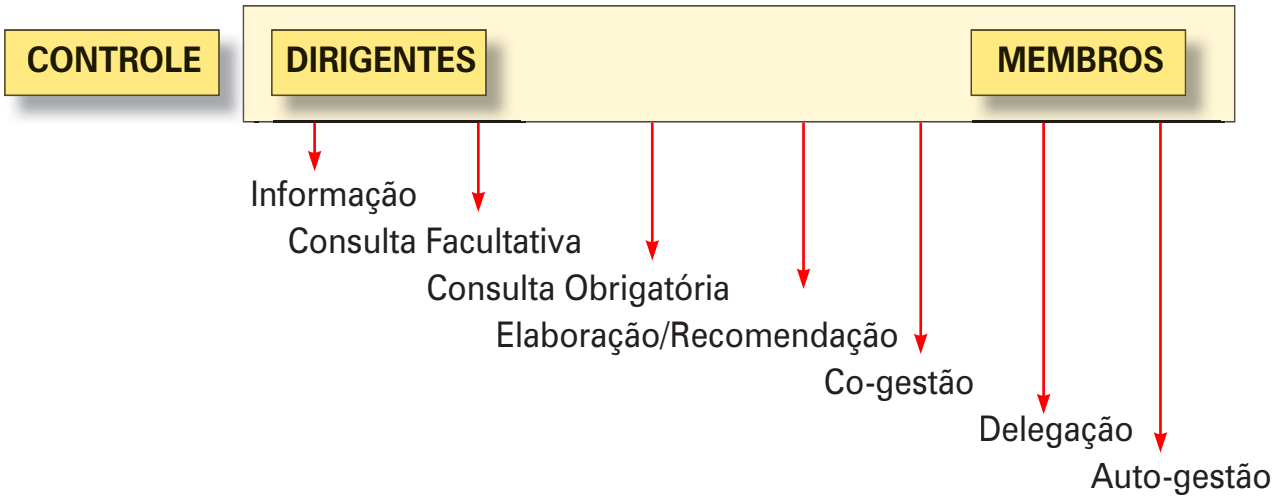
- constante interação com os ambientes;
- múltiplas funções e objetivos;
- presença de vários subsistemas interdependentes em interação dinâmica;
- existência dentro de um conjunto de meios ambientes dinâmicos;
- presença de vários elos entre a organização e seus ambientes;
- ausência de auto-suficiência e de independência nas organizações;
- realidade construída.

A escola nossa de cada dia, que tipo de organização é? Veja que, tomando como critério de classificação os objetivos das organizações, a escola é uma organização formal de serviços. Considerá-la dessa forma implica reconhecer, como beneficiário dos seus serviços, um público que possui contato direto com ela, e para quem os seus membros trabalham. Em função disso, é importante que todos que atuam na escola desenvolvam suas atividades com ética e transparência, como discutiremos, de forma mais detalhada, na Unidade 6 deste módulo. Para tanto, é importante considerar que, dentro das organizações, os indivíduos possuem diferentes níveis de participação.

IMPORTANTE

2.4 Níveis de participação dentro das organizações

Conforme veremos na Unidade 3, as teorias administrativas concebem a participação dos indivíduos dentro das organizações de formas bastante variadas. Todavia, é possível, mesmo sem termos analisados essas teorias, refletir sobre esse nível de participação, a partir do esquema apresentado a seguir, proposto por Bordenave (1995).



Como você percebe o esquema apresentado? Vejamos em que medida sua percepção assemelha-se àquela que passamos a explicitar adiante. Como você já deve ter observado em sua prática profissional, o menor grau de participação das pessoas em uma organização é o da **informação**, pois esta implica os dirigentes apenas informarem os membros da organização sobre as decisões que, tomadas por instâncias superiores, devem apenas serem acatadas por todos. Nesse nível de participação, comportamentos como, por exemplo, o debate sobre as decisões tomadas mostra-se, praticamente, inexistente.

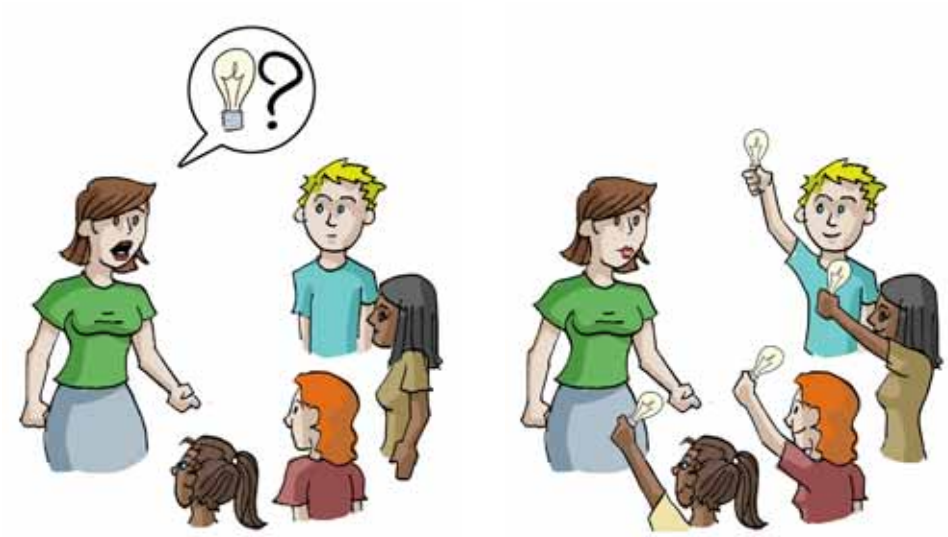
Em um segundo nível está a **consulta facultativa**, que corre quando os dirigentes podem, se quiserem e quando desejarem, consultar os subordinados, solicitando destes críticas, sugestões ou informações visando a solução de determinado problema. No caso de a **consulta ser obrigatória**, embora os subordinados sejam consultados em certas ocasiões, a decisão final continua sendo exclusiva dos superiores na administração da organização.

Em um grau mais avançado de participação que o anterior, está o da **elaboração/recomendação**. Nesse caso, os subordinados formulam propostas e sugerem medidas em relação a determinado problema, as quais a administração pode acatar ou rejeitar.

Ainda de acordo com o esquema apresentado, o nível de participação da **co-gestão** mostra-se superior aos anteriormente apresentados, à medida que, nele, a administração da organização é compartilhada por meio de mecanismos de co-decisão, o que acontece, geralmente, via colegiados nos quais todos têm poder de voz e voto. No caso da escola, um desses colegiados pode ser, por exemplo, o conselho escolar, que deve contar com representante dos vários segmentos da escola, ou então, a associação de pais e mestres/APM.

Por sua vez, a **delegação** é um grau de participação mais elevado, que permite aos subordinados um considerável nível de autonomia em relação a determinadas áreas e/ou campos da organização da qual fazem parte.

Por último, temos o grau mais alto de participação – a **autogestão** – em que o grupo estabelece os objetivos da organização, os meios que julga os mais adequados para alcançá-los e os mecanismos de controle pertinentes. Quando é assegurado esse grau de participação na organização, tende a desaparecer as diferenças entre os dirigentes e os subordinados.



Pense na forma como vem se dando a participação dos vários segmentos que formam a escola nas tomadas de decisões relativas ao trabalho na instituição onde você atua. Após analisar essa realidade, faça um texto de, no mínimo, vinte linhas, discutindo em que nível do esquema apresentado se encontra a participação em sua escola. Procure apresentar, no texto solicitado, os motivos e as conseqüências desse nível de participação.

PRATIQUE

Ao analisar esses graus de participação, é importante considerar que cada organização e, por conseqüência, cada escola é única, de forma que o grau de participação dos seus membros varia de acordo com sua própria dinâmica.

ATENÇÃO

2.5 Mas, por que a escola é diferente das demais organizações sociais?

Sem dúvida, a resposta a esta questão merece um debate mais demorado. Entretanto, como nas Unidades 4 e 5 trataremos da natureza e especificidade do trabalho na organização escolar, sinalizaremos essa resposta, neste item, de uma forma mais breve.

Certamente, é fundamental que todos aqueles que, como você, participam do trabalho da escola, possam responder, com clareza, à questão levantada. De forma sintética, é possível afirmar que a escola se distingue das demais organizações, entre outros fatores, por:

- ✓ promover o desenvolvimento de capacidades cognitivas, operativas e sociais dos alunos, por meio de conteúdos sistematizados;
- ✓ propiciar condições para fortalecer a subjetividade e identidade cultural das pessoas;
- ✓ preparar para o trabalho e formar para a sociedade tecnológica e do conhecimento;
- ✓ formar para a cidadania crítica sujeitos que interfiram na realidade, visando transformá-los e não apenas integrá-los ao mercado de trabalho;
- ✓ desenvolver a formação dos indivíduos para valores, éticos, qualidades morais, traços de caráter, atitudes e convicções humanitárias de solidariedade.

Estas e outras idéias convergem para a característica principal da escola como organização: sua atuação no processo de socialização das pessoas, de modo a formá-las, com autonomia, crítica e reflexão para desenvolver os papéis que elas assumirão em outras organizações e na sociedade como um todo, na perspectiva de contribuir para a transformação dessa mesma sociedade.

Devido à sua importância, a especificidade da organização educacional tem sido tratada, nos últimos anos, por diversos autores que discutem a administração escolar. Particularmente, dois desses autores – Bourdignon e Gracindo (2001) – ressaltam que essa especificidade é definida por alguns fatores que tornam a escola singular, diante de quaisquer outras organizações sociais. Para esses autores, tais fatores são:

a) a finalidade;

b) a estrutura pedagógica da escola;

c) as relações internas e externas que decorrem dessa mesma estrutura;

d) o resultado de sua produção, o qual se diferencia da produção em série, característica de outras organizações, como, por exemplo, as industriais e comerciais.

IMPORTANTE

Visando reiterar a distinção da escola, em relação às demais organizações sociais, apresentamos a seguinte idéia dos mesmos autores:

Dessa forma, a "produção" da escola, diferentemente de outras organizações, não tem sua qualidade definida na padronização, mas na "produção" de seres emancipados, autônomos, não-autômatos (dimensão individual) e a na "produção" da equidade, da justiça social (dimensão social). (BOURDIGON & GRACINDO, 2001, p. 155).

Reflita acerca do mundo das organizações e da forma como a escola nele se insere. Em seguida, descreva três situações ocorridas no interior da escola que, no seu entendimento, diferenciam esta organização das demais organizações sociais no mundo atual.

PRATIQUE

Ao finalizar esta unidade, vale uma última observação: os fatores apresentados anteriormente chamam a atenção para a necessidade de a escola ser administrada de forma diferenciada de outras organizações, ainda que o seu trabalho, como qualquer outro produzido no interior das organizações, precise ser planejado, executado e avaliado. Nas unidades seguintes trataremos, de forma mais detalhada, dessa questão.

3

Teorias administrativas:

fundamentos conceituais e históricos da Administração

Como estudamos na unidade anterior, no mundo moderno, as organizações surgiram em função da necessidade de o homem atender suas necessidades, constituindo-se em uma das mais marcantes características da sociedade contemporânea. Vimos também que a escola é uma organização diferenciada das demais organizações sociais, em função da natureza e especificidade do trabalho que produz.

Nesta unidade, discutiremos outro tema muito importante, visando a ampliar seu entendimento sobre a natureza das organizações. Trata-se das teorias administrativas, muitas vezes também chamadas de teorias das organizações ou teorias organizacionais, cujo objeto de preocupação mais geral são as práticas desenvolvidas nas organizações. Elaboradas em momentos históricos distintos e para serem aplicadas em diversas organizações, como empresas, essas teorias acabaram repercutindo sobre a administração escolar.

Todavia, é importante reiterar que as teorias administrativas não devem ser aplicadas sem uma análise crítica à escola, em função da especificidade que esta última apresenta, em relação às demais organizações (empresas), como foi enfatizado na unidade anterior.

Da mesma forma que as concepções de educação – discutidas na Unidade 1 – vêm evoluindo ao longo da história, as teorias administrativas também passaram por um processo semelhante, havendo uma variedade grande dessas teorias. Porém, focalizaremos aqui apenas algumas delas com o objetivo de ressaltar sua importância para as organizações no mundo moderno. Para alcançar esse objetivo, as agruparemos em duas grandes abordagens: **teorias de natureza prescritiva e normativa, e teorias de natureza explicativa e descritiva**.

Vários são os motivos que justificam a importância da compreensão das teorias administrativas. Dentre estes, destacamos o consenso entre os historiadores de que mundo moderno é, sobretudo, o mundo das organizações. Aliás, é bem possível que você, em seu trabalho cotidiano, lide com princípios de algumas dessas teorias, embora nem sempre tenha consciência disso ou não consiga relacioná-los às teorias das quais eles decorrem.

SAIBA MAIS

A administração de empresas desenvolve teorias sobre a organização do trabalho das empresas capitalistas, enquanto a administração escolar formula proposições teóricas sobre a organização do trabalho na escola e no sistema escolar. Em função de terem sido criadas para as empresas, as teorias administrativas apresentam alguns conceitos que precisam ser repensados, quando tentamos aplicá-los à realidade da escola, pois esta é uma instituição que possui certa especificidade em relação às demais organizações sociais.

SAIBA MAIS

As teorias administrativas também podem ser identificadas pelo nome de estilo de administração. Sendo este o conjunto das práticas de planejamento, organização, direção e controle. Esse estilo corresponde aos padrões comportamentais habitualmente adotados no trabalho pelas diversas práticas administrativas.

Liste, pelo menos, quatro diferentes organizações sociais das quais você participa no dia-a-dia, em sua vida pessoal. Em seguida, aponte outras das quais você depende para realizar bem as suas atividades profissionais. Por último, registre as conclusões desta atividade em seu Memorial.

PRATIQUE

Por outro lado, se você parar para pensar, verá que participa e depende, ao mesmo tempo, de diversas organizações – econômicas, políticas, culturais, religiosas, educacionais etc. Por isso, ao estudá-las, é importante ter em mente que elas possuem alguns princípios:

- são produtos de um determinado contexto histórico;
- mostram-se dinâmicas e com grande possibilidades de adaptação a situações diversas;
- possuem, simultaneamente, um caráter ideológico e prático;
- adaptam-se a contextos históricos diferentes, mas preservam determinadas idéias básicas;
- revelam, em maior ou menor grau, o elemento da burocracia.

SAIBA MAIS

Embora as teorias administrativas ou organizacionais sejam elaboradas em função das transformações decorrentes da Revolução Industrial – como vimos na Unidade 2 – é possível identificar, ao longo da história, importantes fatos na evolução da humanidade, que tiveram como base determinados princípios defendidos e utilizados até hoje por teóricos da administração. Dentre esses acontecimentos, destaca-se o caso dos egípcios, que planejaram e executaram uma diversidade de atividades visando à construção de suas famosas pirâmides.

3.1 Abordagens prescritivas e normativas das teorias administrativas

Abordaremos neste item três das principais teorias que fazem parte das abordagens prescritivas e normativas: Administração Científica, Teoria Clássica das Organizações e Escola das Relações Humanas.

Inicialmente, saiba que essas teorias são assim classificadas por apresentarem um ponto comum: em maior ou menor grau, revelam elementos de natureza prescritiva e normativa para explicar o funcionamento das organizações, como veremos mais adiante. Cabe também destacar que essas teorias, apesar de serem do século XIX, ainda hoje podem ser encontradas em muitas organizações, inclusive algumas de caráter educativo.

SAIBA MAIS

Frederick Winslow Taylor (1856-1915) nasceu nos Estados Unidos e começou sua carreira profissional como aprendiz de operário de uma oficina mecânica. Sua ascensão profissional foi bastante rápida: em apenas seis anos já era engenheiro-chefe de oficinas. Preocupado com a desorganização administrativa, buscou encontrar maneiras de reverter isso, estudando, por exemplo, o uso do tempo dentro das organizações.

a) Teoria da administração científica

A **Teoria da administração científica** recebeu esta denominação devido ao seu caráter altamente técnico. Enfatizando as tarefas dentro da organização, essa abordagem procurava, ao mesmo tempo, reduzir o desperdício e elevar o índice de produtividade. Taylor, seu fundador, era um engenheiro norte-americano que influenciou um número muito grande de seguidores, cuja principal preocupação, nas organizações, era determinar o modo mais eficiente de realizar tarefas repetitivas. De forma geral, esses pensadores defendiam que o salário do trabalhador deveria ser proporcional à sua produção.

Fatores como os mencionados acima mostravam que as necessidades básicas do trabalhador não eram consideradas, e que o principal interesse dos patrões eram lucro e acumulação de capital. Esse cenário desanimador despertou o interesse taylorista para o estudo científico das práticas administrativas visando a orientar o trabalho das organizações.

O taylorismo é uma doutrina econômica e tecnocrática sobre a organização do trabalho, destinada a obter o máximo de rendimento com o mínimo de esforço e no menor espaço de tempo. Estabelecida no início do século XX por Taylor, essa doutrina defende a especialização de funções em detrimento de fatores humanos, sociais ou psicológicos. Além disso, dá ênfase às tarefas que foram simplificadas e padronizadas, com o objetivo de permitir a especialização do trabalhador e o aumento dos índices de produtividade.

REFLEXÃO

Você sabia que, no contexto histórico de surgimento da Administração Científica – final do século XIX e início do século XX – as condições de trabalho eram desumanas, os salários bastante baixos e as jornadas de trabalho muito longas?

O taylorismo utilizou o estudo de tempos e movimentos como o principal método para padronizar as atividades dentro das organizações. De forma sintética, podemos dizer que essa abordagem considerava o homem apenas como uma máquina que, se regulada adequadamente, teria a capacidade de realizar atividades de maneira repetitiva e igual. Taylor preocupava-se com a análise metodológica do trabalho, defendendo que cada pessoa dentro da organização – chefe e subordinados – deve saber exatamente o que fazer, e fazê-lo muito bem.

Outro aspecto fortemente defendido por Taylor é a separação entre o planejamento e a execução. Veja que esse aspecto

compromete e dificulta a articulação teoria e prática nas atividades desenvolvidas pelos membros de qualquer organização, como, por exemplo, a escola. Essa rígida separação divide as pessoas em dois grupos dentro das organizações: umas poucas que pensam o que será feito e determinam as tarefas, bem como a forma de realizá-las e outras que constituem a maioria, que se limitam a obedecer as ordens que recebem.

SAIBA MAIS

Assista ao filme Tempos Modernos, de Charles Chaplin. Neste filme são apresentadas críticas diversas ao funcionamento das organizações na perspectiva da Administração Científica.

O modelo de homem defendido pela administração científica é o do** homo economicus**, que considera serem os indivíduos motivados exclusivamente por interesses materiais e salariais.

ATENÇÃO

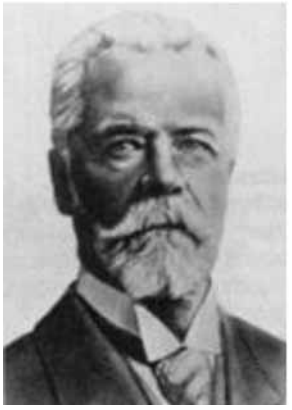
É verdade que a validade da Teoria científica da administração tem sido bastante questionada nas últimas décadas, em função de suas limitações para explicar a complexidade das organizações e a presença das pessoas dentro delas. Todavia, apesar de seus entraves, essa teoria trouxe grandes contribuições à organização da produção, à medida que mostrou que o trabalho humano pode ser estudado sistematicamente. Vamos analisar uma outra teoria?

INTERNET

Para saber mais sobre essas e outras teorias administrativas acesse http://www. pt.wikipedia. org.wiki/administra

b) Teoria clássica das organizações

A segunda corrente da administração clássica é a Teoria clássica das organizações, desenvolvida em 1916 por seu fundador, o engenheiro francês Jules Henry Fayol (1841-1925). Essa abordagem surgiu frente à necessidade da definição de estratégias para administrar as organizações complexas. Diferentemente de Taylor, Fayol concentrou-se nos elementos da administração superior das organizações, fato que contribuiu para sua adesão aos princípios administrativos definidos numa visão



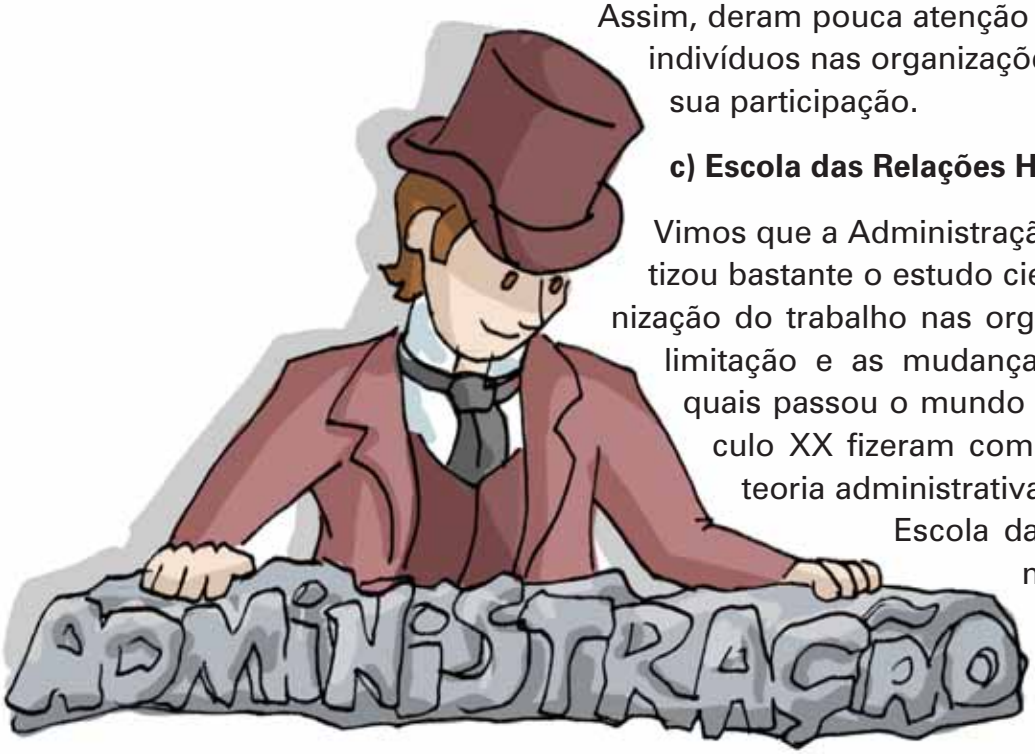
Jules Henry Fayol (1841–1925)
Embora Fayol tenha realizado suas pesquisas ao mesmo tempo que Taylor, eles não conheciam os estudos um do outro. Taylor iniciou suas pesquisas a partir do operário, elevando-o até a gerência, enquanto Fayol fez o contrário, começando pela administração superior, concentrando-se nos problemas da administração geral.

de universalidade. Para ele, o gerenciamento poderia ser ensinado, com base no pensamento administrativo mais geral.

Ao longo do tempo, muitas críticas foram sendo amadurecidas também em relação à Teoria Clássica da Administração. Uma delas refere-se ao fato de essa teoria ter sido concebida em um momento da História em que o ambiente no qual as organizações existiam mostrava-se relativamente estável e previsível. Seus princípios revelam-se incompatíveis com as organizações complexas de hoje em dia, quando os ambientes são muito mais dinâmicos, em função das grandes transformações sociais, políticas e econômicas das últimas décadas.

As teorias administrativas clássicas da primeira metade do século XX tendiam a não considerar o ambiente externo, preocupando-se somente com o ambiente interno das organizações. Nesse sentido, tratavam a organização como um sistema "fechado", o que era possível naquela época, visto que o ambiente externo era mais estável e previsível.

Como você pode perceber, os autores das duas teorias que acabamos de analisar evidenciaram uma preocupação fundamental com a construção de um modelo de administração baseado na racionalização e no controle das atividades humanas. Assim, deram pouca atenção às relações dos indivíduos nas organizações, bem como à sua participação.



c) Escola das Relações Humanas

Vimos que a Administração clássica enfatizou bastante o estudo científico da organização do trabalho nas organizações. Essa limitação e as mudanças sociais pelas quais passou o mundo no início do século XX fizeram com que uma nova teoria administrativa fosse criada: a Escola das Relações Humanas, a qual se mostrou preocupada com o ser humano no interior

das organizações. Seu principal representante foi Elton Mayo (1880-1949).

A Escola de Relações Humanas percebia o homem como um ser mais complexo do que supunham os pensadores da Administração Clássica, tendo como princípios básicos:

a) necessidade de uma visão mais elaborada a respeito da natureza da motivação humana;

b) o ambiente social externo da organização deve receber atenção;

c) a organização se caracteriza por ser um sistema social aberto;

d) valores, sentimentos e atitudes possuem papel importante sobre o processo de produção.

Dentre as várias conclusões a que a Escola das Relações Humanas chegou, a partir dos estudos que desenvolveu, destacam-se aquelas que mostram que elementos como, por exemplo, a especialização de funções e uma rígida supervisão podem contribuir na diminuição da produtividade dos trabalhadores dentro das organizações. Como você percebe, essa nova teoria mostra-se contrária aos princípios da Administração científica, vista anteriormente.

Veja que o surgimento da Escola de Relações Humanas foi uma forma de oposição ao pensamento de Taylor e Fayol, já analisados, por entender que, dentro das organizações, as pessoas são os elementos mais importantes. Nessa lógica, buscou-se demonstrar que o modo como os indivíduos se comportam nas organizações não pode ser ignorado. Por isso, uma característica marcante dessa teoria é sua ênfase nas pessoas, tentando humanizar as práticas administrativas da época, defendendo a valorização dos grupos sociais, a motivação, a liderança, a participação e, sobretudo, a preocupação com a satisfação no trabalho.

Você já deve ter chegado à conclusão que cada teoria administrativa possui aspectos positivos e negativos. No caso da teoria ora analisada, é verdade que ela contribuiu com novas formas de se estudar as relações dos grupos dentro das organizações. Entretanto, para alguns dos seus críticos, embora mudando a visão sobre o trabalhador dentro da organização – em relação aos defensores da Teoria Clássica da Administração – os humanistas procuravam justar os indivíduos aos contextos de trabalho, e não o seu crescimento individual. De-

Elton Mayo (1880-1949)
A Escola das Relações Humanas teve como fato marcante, para sua instalação, as experiências feitas numa fábrica em Hawthorne, realizadas por Elton Mayo e seus colaboradores. Essas experiências foram desenvolvidas entre 1927 e 1932 e visavam a analisar os efeitos do cansaço e da monotonia no ambiente de trabalho. Seus resultados mostraram que os fatores sociais e psicológicos relacionados aos trabalhadores podem estar mais ligados à produtividade que às condições objetivas de trabalho, como iluminação ou o próprio salário.

Na Escola de Relações Humanas, o papel dos chefes é associado ao trabalho com as necessidades das pessoas como seres sociais, visando ao alcance dos objetivos da organização. Assim, defende o homo social, por entender que o trabalhador é motivado, principalmente, por recompensas sociais e simbólicas, e não pela necessidade de ganhar mais dinheiro.

Além das teorias vistas até aqui, nas abordagens prescritivas e normativas, há a Teoria Neoclássica cujo princípio fundamental é o de que o homem é um ser racional e social voltado para o alcance de objetivos individuais e organizacionais. Para tanto, defende que, dentro das organizações, os homens precisam tanto de incentivos materiais (salário, por exemplo), quanto sociais (valorização do seu trabalho). Essa teoria entende também que, visando uma melhor administração, a organização deve procurar associar os seguintes elementos básicos: (a) satisfazer as necessidades dos seus funcionários; (b) possuir um processo participativo de tomada de decisões; (c) ser flexível; (d) buscar sempre se atualizar com novos conhecimentos. Entre seus principais representantes, encontra-se Peter Drucker.

A Teoria Comportamental também é camada de Teoria Behaviorista da Administração, e está baseada no comportamento nas organizações. Sua origem encontra-se nas ciências comportamentais, mais especificamente, na Psicologia Organizacional, cuja preocupação fundamental é tratar do comportamento humano no ambiente organizacional. O principal eixo de preocupação behaviorista é o exame do efeito das organizações sobre o indivíduo e a ação do indivíduo sobre a organização.

correm dessa crítica mais geral, outras duas:

- tentativa de eliminar os conflitos, ao invés de administrá-los;
- idealização de uma visão ingênua e romântica do trabalhador, como se este fosse feliz, produtivo e completamente envolvido na organização.

Para concluir a primeira parte desta unidade, apresentamos, a seguir, um quadro-síntese com os principais aspectos das teorias administrativas que estudamos até aqui.

Aspectos principais	**Abordagens prescritivas e normativas**	
	Administração Clássica	Teoria das Relações Humanas
Ênfase	Nas tarefas e na estrutura organizacional	Nas pessoas
Abordagem da Administração	Organização formal	Organização informal
Principais representantes	Taylor e Fayol	Elton Mayo e Lewin,
Conceito de homem	homo economicus	homo social
Comportamento organizacional do indivíduo	Ser isolado que reage como indivíduo dentro da organização	Ser social que reage como membro de um grupo social
Sistema de incentivos	Incentivos materiais e salariais	Incentivos sociais e simbólicos
Objetivos organizacionais versus objetivos individuais	Identidade de interesses, não havendo conflito perceptível	Identidade de interesses, devendo todo conflito ser evitado
Resultados almejados	Máxima eficiência	Satisfação do trabalhador

Fontes: CHIAVENATO, I. (1993) e GIBSON, J. L et all. (2000).

3.2 Abordagens descritivas e interpretativas das teorias administrativas

Como vimos no item anterior, a Administração Científica, a Teoria Clássica das Organizações e a Escola das Relações Humanas revelam, em menor ou maior grau, elementos prescritivos e normativos do comportamento dos indivíduos dentro das organizações. Neste segundo item, trataremos de outras teorias administrativas, as quais buscam entender o comportamento dos indivíduos dentro das organizações numa perspectiva descritiva e interpretativa.

a) Teoria Comportamental

A Teoria comportamental surgiu com uma abordagem um pouco diferenciada das analisadas antes, ainda que tenha se

estruturado considerando algumas idéias da Escola das Relações Humanas. Ela se inclui entre as teorias descritivas e interpretativas, sobretudo por direcionar suas preocupações para a pessoa humana.

IMPORTANTE

De acordo com essa teoria, o comportamento humano é reforçado por suas próprias conseqüências. Nesse sentido, sempre que existir a necessidade do organismo se proteger ou atender a alguma necessidade de sobrevivência, haverá, consequentemente, a repetição do mecanismo, conhecido por condicionamento operante.

Simon de Alexander de Herbert (1916-2001)

O grande expoente dessa teoria foi o economista norte-americano Simon de Alexander de Herbert (1916-2001), sobretudo, por ter assegurado destaque aos limites da racionalidade e ao processo de tomada de decisão. Simon mostrou-se descontente com a administração formal, considerando-a como algo sustentado por meros discursos. Em função disso, passou a defender e acreditar em uma ciência que, segundo seu entendimento, seria capaz de compreender os lados social e racional do homem.

Para saber mais sobre o comportamento operante acesse http://pt.wikipedia.org/wiki/Condicionamento_operante

Para os defensores da Teoria Comportamental, o trabalho das pessoas deve mostrar-se, ao mesmo tempo, eficaz e eficiente. Nessa lógica, o trabalho mostra-se dotado de eficácia, quando alcança os objetivos da organização, e eficiente quando atinge objetivos pessoais.

Como qualquer outra teoria, a Teoria Comportamental revelou insuficiências e limitações. Apesar disso, mostrou ser possível a busca por uma maior e melhor aproximação entre indivíduo e organização, com o propósito de encontrar soluções menos conflitantes tanto para um quanto para o outro. Por isso, alguns estudiosos das organizações entendem que, se não fosse os avanços dessa teoria, é possível que ainda nos dias atuais as

organizações revelassem dificuldade em descobrir formas de aproximar as pessoas dentro dos estabelecimentos.

Por último, é importante lembrar que, para essa teoria, não é somente o administrador quem toma as decisões. Ao contrário, ela enfatiza que todas as pessoas dentro de uma organização, em todas as áreas, independentemente de níveis hierárquicos e de situações, estão permanentemente tomando decisões relacionadas ou não com o seu trabalho.

SAIBA MAIS

Condicionamento operante foi assim denominado pelo psicólogo Burrhus Frederic Skinner (1904–1990). O adjetivo operante refere-se a um comportamento capaz de produzir conseqüências. Assim, entende-se que todo comportamento é influenciado por seus efeitos, ou seja, seus resultados. Nessa lógica, resultados bons fazem com que o comportamento se mantenha e resultados ruins fazem com que ele se torne menos freqüente. O condicionamento operante é composto por um estímulo seguido por um comportamento que, por sua vez, dará um resultado capaz de definir a freqüência daquele comportamento.

b) Teoria da Burocracia

Como já estudamos, a Administração Clássica e a Escola das Relações Humanas possuem aspectos que se opõem, em relação à vida nas organizações. A abordagem que vamos discutir agora foi elaborada considerando elementos dessas duas teorias. Ainda que tenha ganhado força com Taylor e Fayol, a Teoria da Burocracia foi sistematizada pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), que realizou aprofundados estudos sobre as características organizacionais, focalizando o modelo burocrático.

Max Weber (1864-1920)

REFLEXÃO

Os princípios da Teoria da Burocracia foram inicialmente incorporados às atividades governamentais, porém hoje eles se fazem fortemente presentes em quase todos os setores da economia, bem como nas organizações escolares. Você já parou para pensar sobre o que é burocracia e as repercussões desta em suas atividades profissionais cotidianas?

IMPORTANTE

Ao estudar a burocracia, Weber distinguiu três tipos de sociedade e de autoridade:

- ***sociedade tradicional (tribo, clã, família e sociedade medieval), na qual predominam características patriarcais, com autoridade histórica, oriunda muitas vezes do poder divino, transmissível por herança ou dinastia;***
- ***sociedade carismática (partidos políticos, grupos revolucionários, nações em revolução), com predominância de características místicas e arbitrárias, apresentando uma autoridade que é exercida pela influência pessoal ou pelo poder extraordinário de uma pessoa;***
- ***sociedade burocrática (Estados modernos, empresas e exércitos), em que predomina a racionalidade entre meios e fins, sendo a autoridade de natureza técnica e meritocrática.***

De forma geral, a burocracia é um elemento bastante presente na sociedade contemporânea, inclusive nas organizações escolares. Assim, para saber mais sobre a Teoria da Burocracia acesse http://www.espacoacademico.com.br

De acordo com a Teoria Burocrática, dentro das organizações deve-se buscar a eficiência máxima por meio da padronização do desempenho humano. A preocupação exagerada com esse ponto levou a burocracia a defender a possibilidade de se prever o comportamento dos indivíduos nas organizações. Veja que, sob esse ângulo, o homem é visto também como uma máquina. Para garantir isso, a burocracia impõe sobre as pessoas uma permanente fiscalização, de forma que as atividades diárias sejam executadas com vigor e dedicação.

A burocracia concebe a organização como um sistema fechado, no qual não existem incertezas e onde tudo funciona de forma calculada. Pense bem: a Teoria da Burocracia está pouco ou muito presente nas organizações do mundo atual, como, por exemplo, na escola?

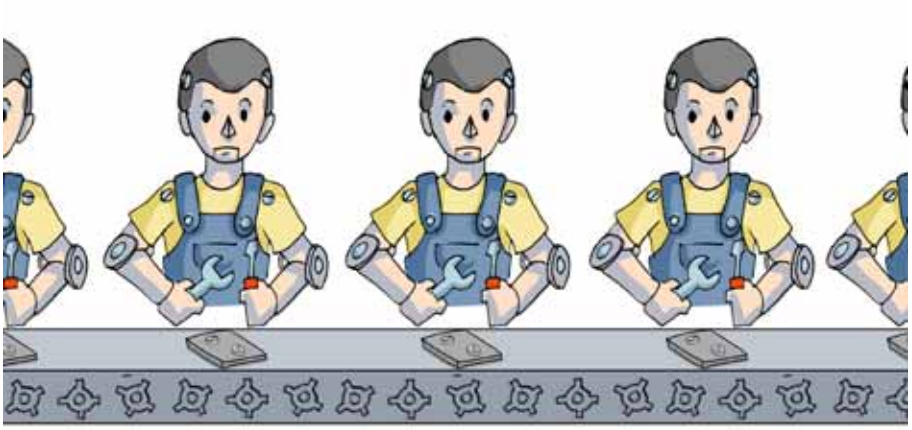
Sem dúvida, nossa sociedade é burocrática. Todavia, é preciso repensar, cada vez mais, os princípios dessa teoria, considerando-se as transformações emergentes em nossa realidade. Leia a seguir a principais características da burocracia nas organizações.

N.	Características da burocracia nas organizações
1	Normas e regulamentos – Regras gerais escritas que determinam os procedimentos formais e definem como a organização deve funcionar.
2	Divisão do trabalho – Instrumento que possibilita a sistemática especialização de alto grau, determina o emprego de pessoas tecnicamente qualificadas, garantindo assim a eficiência da organização.
3	Hierarquia da autoridade – Objetiva proporcionar uma estrutura hierárquica na organização, de forma que as pessoas executem suas atribuições dentro de um sistema de controle, indo do topo à base da pirâmide.
4	Relações impessoais – Caracterizam-se pela individualidade, sem interferências ou preferências emocionais.
5	Especialização da administração – Havendo uma separação entre o dono do capital e o dirigente, quem administra a organização é um profissional qualificado para o cargo.
6	Formalismo das comunicações – O formalismo na comunicação torna-se indispensável, visando a adequar a documentação, de forma que as comunicações sejam interpretadas univocamente.
7	Rotinas e procedimentos – A burocracia estabelece que as regras e normas técnicas sejam fixadas para cada cargo. A padronização possibilita avaliar adequadamente o desempenho de cada um dos participantes.
8	Competência técnica – Sendo a seleção para admissão do funcionário baseada no mérito técnico, a escolha segue padrões técnicos e não preferências pessoais.
9	Profissionalização do funcionário – À medida que cada funcionário é um especialista no seu cargo, ele é um profissional selecionado e escolhido por competência e capacidade.
10	Previsibilidade do funcionamento – Todos os funcionários devem comportar-se dentro das normas e regulamentos determinados pela organização, para que seja possível a obtenção da máxima eficiência possível.

Pense no funcionamento de sua escola como um todo. Considere todas as áreas da administração e, em seguida, analise em que medida as características apresentadas no quadro anterior se manifestam em sua escola. Não se esqueça de registrar os resultados dessa atividade em seu Relatório Final e de discuti-los com seu(sua) tutor(a).

E as críticas à Teoria da Burocracia? Uma das críticas mais fortes contra a burocracia nas organizações refere-se à idéia de que há regras e princípios racionais que levam as pessoas a comportarem-se dentro de normas previamente estabelecidas, dando a falsa idéia de que divergências e conflitos não existem. A crítica é formulada no sentido de que essa teoria, ignorando os sentimentos e a motivação, encara as organizações como se nelas não existissem seres humanos, mas sim

"máquinas" incapazes de usar a razão, a sensibilidade e criatividade.



IMPORTANTE

c) Teoria da Contingência

Como ressaltado anteriormente, o momento histórico atual caracteriza-se por um período de aceleradas transformações em todas as áreas da vida humana. No interior das organizações, essas transformações têm exigido novas formas de administração e levado ao questionamento das próprias teorias administrativas ou organizacionais.

Veja que, sob esse enfoque, não há como defender a generalização dos princípios administrativos para todas as organizações, visto que estas passam por profundas mudanças em tempos e níveis variados, especialmente quando concebidas como sistemas abertos.

Os sistemas abertos estão em constantes mudanças. Por isso, são mais flexíveis, com uma grande capacidade de transformação e adaptação às novas circunstâncias. Esse tipo de sistema reconhece a existência de uma estrutura composta de partes integradas e interdependentes e o fato de que mudanças em uma das partes afetarão as demais.

Também é importante considerar que, dentro das organizações, cada situação vivida pelos seus membros é única – da mesma forma que cada escola é única –, não havendo uma forma definida de organizar um sistema. Essas e outras idéias semelhantes favoreceram o surgimento de uma outra abordagem das organizações: a Teoria da Contingência.

O aparecimento dessa teoria é mais recente. Ela é o resultado de muitas pesquisas desenvolvidas, visando a encontrar estruturas organizacionais mais eficazes em determinadas circunstâncias. Entre seus principais representantes estão Lawrence e Lorsch, cujos estudos, realizados na década de 1970, objetivavam saber como deveriam se comportar as empresas, agindo com eficiência e determinação, diante das questões tecnológicas e de mercado.

A Teoria da Contingência ou Teoria Contingencial defende que não há nada de absoluto nas organizações ou mesmo na teoria administrativa. Para essa teoria, há uma relação funcional entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para o alcance eficaz dos objetivos de qualquer organização.

De acordo com Saviani (1997), sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formarem um conjunto coerente e operante. Nessa lógica, o sistema resulta da atividade sistematizada que, por sua vez, é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. No caso do sistema de ensino corresponde a uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à realização dos objetivos educacionais estabelecidos para a população a que se destina. Para o referido autor: "[...] sistema não é unidade de identidade, mas unidade na diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao integrarem um todo, nem com isso perdem a própria identidade". (p. 206).

Um dos princípios nos quais se fundamenta a Teoria da contingência é a não existência de uma maneira única de as organizações melhor funcionarem. Ao contrário, as organizações precisam estar sistematicamente sendo ajustadas às condições ambientais, já que não há nada de absoluto na origem ou princípios de organização. Veja como essa idéia – a ausência de verdades absolutas – é importante para a educação, bem como para a escola.

A partir dessa idéia, a referida teoria procura avançar em relação àquelas vistas anteriormente, defendendo que as condições do ambiente é que causam transformações no interior das organizações. Nesta linha de raciocínio, seus defensores realizaram diversos estudos objetivando melhor entender a natureza e o funcionamento das organizações no mundo atual. Em linhas gerais, as principais conclusões destes estudos foram as seguintes:

- as organizações apresentam certa diferenciação (divisão da organização em subsistemas);
- ao se relacionar com o ambiente externo, a organização divide-se em unidades, sendo cada uma destas responsável por tratar com parte das condições externas fora da organização;
- na proporção que crescem os sistemas, estes se diferenciam em partes, onde o seu funcionamento deve ser integrado para que todo o sistema seja viabilizado.

Uma das grandes contribuições da Teoria da Contingência foi a demonstração do princípio de que, para administrar uma organização é preciso encontrar o seu próprio modelo, pois não há uma fórmula pronta e acabada. Não existe uma regra geral que possa servir para todas as organizações. Cada caso deve ser estudado e desenvolvido, sendo que a dinâmica da administração não permite que se utilize um padrão igual para todas as organizações.

Os estudos que originaram a Teoria da Contingência enfatizaram dois conceitos básicos sobre a dinâmica das organizações. Um deles, a diferenciação, parte da relação que cada subsistema da organização tem unicamente com o que lhe é importante. O outro, integração, opõe-se ao conceito anterior, e se refere ao processo gerado por pressões vindas do ambiente global da organização visando a coordenação entre os vários órgãos ou subsistemas.

Por último, chamamos a atenção para o fato de que a Teoria da Contingência parece propor certa precaução em relação às receitas normativas e prescritivas, que sugerem, de maneira indiferenciada, o comportamento da organização. Elas trazem a idéia de que, dentro das organizações, não há nada de absoluto: tudo é muito relativo e contingencial. Na escola também temos uma realidade assim: não está por definitivo e acabado, pois tudo está por fazer!

Para concluir esta parte, e de forma semelhante ao que fizemos no item anterior, apresentamos a seguir um quadro-síntese com as principais características do grupo de teorias administrativas que acabamos de analisar.

	Teorias descritivas e interpretativas		
	Teoria Comportamental	**Teoria da Burocracia**	**Teoria da Contingência**
Ênfase	Nas pessoas e no ambiente	Na estrutura organizacional	No ambiente e na tecnologia
Conceito de organização	Sistema social cooperativo e informal	Sistema social como conjunto de funções oficializadas	Sistema aberto e sistema fechado
Principais representantes	Simon	Weber	Lawrence e Lorsch
Conceito de homem	Homem administrativo	Homem organizacional	Homem complexo
Comportamento organizacional do sujeito	Ser racional que decide participar nas organizações	Ser isolado que reage como ocupante de cargo e posição	Desempenho de papéis
Sistema de incentivos	Incentivos mistos	Incentivos materiais e salariais	Incentivos mistos
Objetivos organizacionais versus objetivos individuais	Conflitos possíveis e negociáveis	Não há conflito perceptível	Conflitos de papéis
Resultados almejados	Eficiência satisfatória	Máxima eficiência	Eficiência e eficácia

Fontes: CHIAVENATO, I. (1993) e GIBSON, J. L et all. (2000)

Também inserida no grupo das abordagens descritivas e interpretativas das teorias administrativas está a Teoria Estruturalista, que defende o conceito de organização como um sistema social intencionalmente construído e reconstruído. Essa teoria concebe o homem como um ser social que vive dentro de organizações e tem, como principal representante Amitai Etzioni. Enfatizando a necessidade de o trabalhador receber incentivos mistos, tanto materiais como sociais, essa teoria vem a ser a síntese da Teoria Clássica de Administração e da Escola de Relações Humanas, embora os seus fundamentos estejam localizados nas críticas feitas a esta última. Segundo o estruturalismo, a organização deve ser analisada no seu contexto, pois nela não existe nada de caráter isolado, mas sim complementar e integrado.

3.3 E a escola, o que tem a ver com tudo isso?

Caro(a) cursista, sem dúvida, apesar da especificidade de sua "produção", discutida na unidade anterior, a escola vem sendo influenciada pelo pensamento administrativo. Por isso, do ponto de vista da organização e gestão educacional no Brasil, é possível identificar tendências históricas dessa influência. De acordo com Teixeira (2003), essas tendências são basicamente três: tendência conservadora, tendência democrática e tendência gerencial. Vejamos como cada uma dessas tendências se caracteriza em relação à gestão da escola.

A tendência conservadora é identificada, em nosso país, no período entre 1930 a 1970 e tem suas raízes no modelo tradicional da organização escolar: burocrática, hierarquizada, rígida e formal. Esse modelo enfatiza a obediência às normas, valorizando a obediência às regras e ao formalismo, em detrimento, por exemplo, do aperfeiçoamento profissional. Observe como essa tendência da administração escolar mantém relações com as teorias que discutimos no início desta unidade – Administração científica e Teoria clássica.

A segunda tendência – democrática – manifesta-se no Brasil a partir da década de 1980, mediante o surgimento dos movimentos sociais. Em geral, ela se opõe às idéias técnico-funcionalistas (conservadoras) predominantes nas décadas anteriores. Essa tendência perceberá a escola como uma organização em constante construção; um espaço público no qual devem ser expressas as opiniões e interesses dos diversos grupos que formam a escola.

Para saber mais sobre as transformações do mundo do trabalho e suas repercussões sobre as organizações sociais acesse http://www.crmariocovas.sp.gov.br

Em relação à terceira tendência – gerencial – a mesma autora esclarece que esta é mais recente, tendo surgido nos anos de 1990, substituindo o eixo da democratização pelo discurso administrativo-economicista. Em linhas gerais, podemos dizer que essa tendência busca não a qualidade do ensino, mas, sobretudo, a qualidade do gerenciamento da escola, em suas diversas áreas de atuação, além de enfatizar o controle dos processos escolares.

4

Política, planejamento e legislação educacional:

conceitos e relações

Como vimos na unidade anterior, as teorias administrativas evoluíram bastante face às transformações que o mundo sofreu no século passado. Várias dessas transformações você estudou no final do Módulo Educação, sociedade e trabalho: abordagem sociológica da educação – Bloco I/Formação Pedagógica, quando discutiu a relação entre a reestruturação capitalista, as reformas de Estado e o mundo do trabalho.

Com efeito, essas mudanças têm apresentado novas demandas para o papel da escola e dos profissionais de educação. Além disso, revelam que a administração da educação deve considerar, ao mesmo tempo, as realidades global e local, por meio do planejamento de ações voltadas para a emancipação dos indivíduos e para uma escola cidadã.

Observe que falamos aqui em administração e planejamento da educação. Você já parou para pensar nesses dois conceitos? Pensamos que, em alguma medida, você já procedeu a essa reflexão. Entretanto, em caso positivo, será que essa reflexão ocorreu articulando os dois conceitos mencionados a dois outros – política e legislação educacional? Pois bem, é da relação entre esses quatro conceitos que trataremos nesta unidade.

4.1 Conceito de administração e suas implicações para o espaço escolar

Estudamos na Unidade 3 que as práticas administrativas fazem parte da própria evolução humana, embora a sistematização delas, em teorias organizacionais, tenha ocorrido na passagem do século XIX para o XX. Começaremos, então, pelo conceito de administração.

Registre em uma folha de papel o que você entende por administração. Depois reflita sobre o que você registrou, destacando o sentido dos principais termos que você selecionou para emitir esse conceito. Por último, discuta-o com o seu tutor.

Muitos teóricos têm discutido esse conceito, sendo grande parte deles estudiosos das teorias administrativas. Porém, optamos aqui por apresentar um conceito elaborado por um

pesquisador brasileiro da administração da educação, Vitor Paro. Veja como esse autor define administração, numa visão mais ampla:

> ***[...] a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos. (PARO, 1997, p. 18-19)***

Atualmente, a gestão da educação ultrapassou as formas estritamente racionais, técnicas e mecânicas que a caracterizaram tempos atrás, como vimos ao discutir, no final da unidade anterior, as três grandes tendências da administração da educação no Brasil.

Na realidade, a ressignificação do conceito de gestão está associada ao fortalecimento da democratização do trabalho da escola, bem como à participação responsável de todos com os resultados educacionais cada vez mais significativos para toda a população. Partindo dessa idéia, é possível agrupar as várias abordagens a respeito da gestão escolar em duas grandes perspectivas teórico-práticas: autoritária e democrática.

A **gestão autoritária** baseia-se na idéia geral da centralização das tomadas de decisão na figura do diretor, do professor em sala de aula ou, ainda, de determinados grupos dentro da escola. Veja que está implícita a esta concepção a idéia de que basta ao diretor e aos seus auxiliares mais próximos (vice-diretor e assistentes, por exemplo) o domínio de conhecimentos e técnicas de gestão que orientam o trabalho escolar.

Fundamentada em uma outra lógica, a **gestão democrática** parte do princípio de que todos os sujeitos devem conhecer os princípios da gestão e interferir nos processos decisórios da escola. Pressupõe, portanto, a participação coletiva nas ações que objetivam garantir o alcance das grandes metas definidas pela escola.

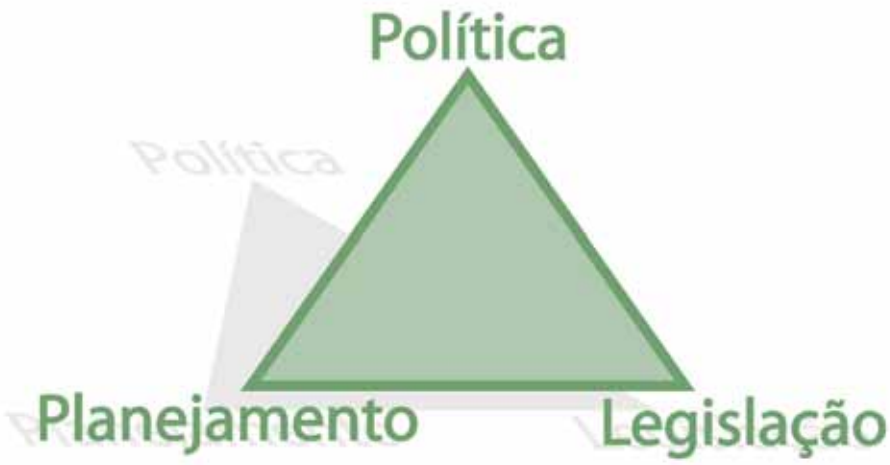
IMPORTANTE

Os termos gestão da educação e administração da educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática. De outro lado, muitos dos educadores que têm posições avançadas sobre a educação parecem utilizar o termo gestão da educação como uma reação à forma descomprometida, "neutra", tecnicista e mantenedora da realidade vigente com que a administração da educação se desenvolveu na década de 1970, trazendo importantes reflexos nas seguintes. (GRACINDO & KENSKY, 2001, p. 46)

Gestão vem de gestio que, por sua vez, tem origem em gerere (trazer em si, produzir). Assim, gestão não só é o ato de administrar um bem fora de si (alheio), mas é algo que se traz em si, porque nele está contido.

4.2 Política, planejamento e legislação educacional: que relação é essa?

Caro(a) cursista, a compreensão da relação entre política, planejamento e legislação educacional muito ajudará na análise que empreenderemos nesta e na próxima unidade. Certamente, em suas atividades profissionais, você já deve ter percebido que há uma estreita relação entre esses três conceitos. Vamos examinar mais de perto essa relação?



Na discussão aqui proposta, o primeiro conceito a ser analisado é o de política educacional. Entretanto, sua compreensão exige a discussão de dois outros a ele relacionados e dos quais, de certa forma decorre. Trata-se dos conceitos de política pública e política social. O esquema a seguir será útil à introdução de nossa reflexão.

Políticas Públicas, como o próprio nome diz, são aquelas políticas mais amplas definidas pelo Estado e que devem ser estendidas a todos os cidadãos, independentemente de cor, raça, sexo, idade, classe social ou qualquer outro critério.

Como você estudou no **Módulo Homem, pensamento e cultura: abordagem filosófica e antropológica/Bloco I – Formação Pedagógica**, o social não é produto de indivíduos isolados, mas de sujeitos que procedem à construção social da realidade. Este é um dos motivos pelos quais os homens são capazes

ATENÇÃO

Embora a discussão em torno da gestão democrática mereça ser ampliada, este não é objetivo principal deste módulo. Lembre-se que uma reflexão mais detida desse conceito foi feita no Módulo Gestão da Educação – Bloco I/Formação Pedagógica. Além disso, você terá a oportunidade de aprofundar esse conceito no Módulo Gestão Democrática nos Sistemas e na Escola. Assim, fizemos a diferenciação entre esses dois estilos de gestão apenas para destacar a importância e necessidade de o trabalho da escola ser planejado, executado e avaliado tendo como referência os princípios da gestão democrática.

SAIBA MAIS

No Brasil, no início da década de 1980, os estudos sobre as políticas públicas passaram a ganhar uma centralidade, possibilitando a afirmação de um campo investigativo sobre esta temática, sobretudo no âmbito da Ciência Política, Sociologia e Educação.

de transformar suas próprias circunstâncias históricas, certo? A partir dessa idéia, é importante reconhecer que um Estado democrático deve possibilitar e estimular a ação dos cidadãos na definição das políticas públicas.

IMPORTANTE

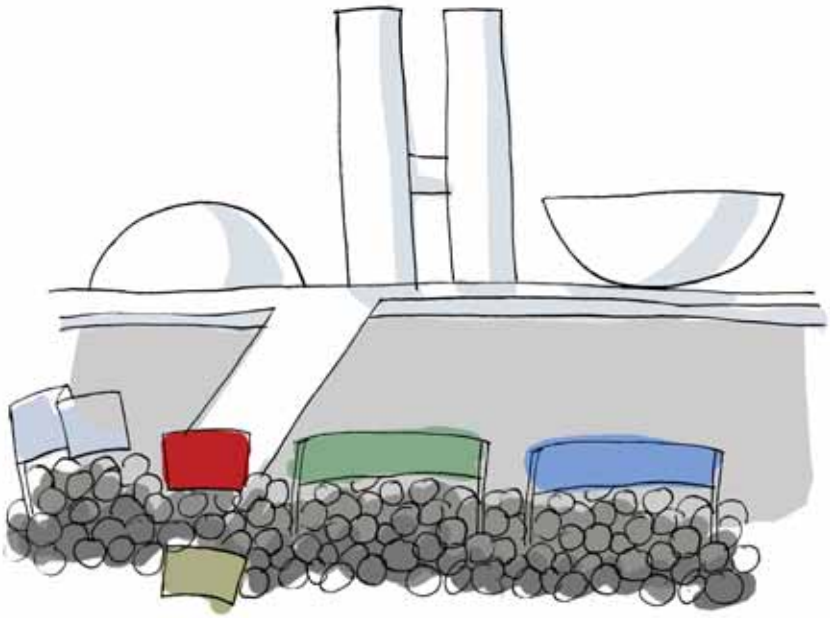
Por sua vez, **as políticas sociais** correspondem a uma fração das políticas públicas. O que queremos dizer com isso? Veja: é bastante comum as pessoas falarem de políticas sociais referindo-se à política de saúde, habitação, segurança, assistência e à própria educação. Partindo dessa idéia, a política social pode ser entendida como a ação do governo numa determinada área de atendimento à população. Porém, para que essa política se efetive é preciso que o poder público elabore, implemente e avalie planos visando ao atendimento das necessidades do povo, focalizando certas áreas, como, por exemplo, a educacional.

Na verdade, a relação entre as políticas sociais e a educação é construída tendo como referência a própria organização da sociedade. O processo de definição dessas políticas é uma construção histórica, que traduz interesses e visões de mundo de grupos sociais diferenciados.

Observe que não podemos encarar a política social como sendo um papel a ser desempenhado somente pelo Estado. Ao contrário, como estudado no **Módulo Educadores e educandos: tempos históricos/Bloco I – Formação Pedagógica**, a organização e mobilização dos grupos ajudam a estabelecer os padrões dessa política e da própria educação. Na verdade, a definição dessas políticas sofre a influência de **movimentos sociais** diversos.

SAIBA MAIS

Os movimentos sociais correspondem a um conjunto de ações coletivas voltadas para a reivindicação de melhores condições de trabalho e de vida, por meio de ações empreendidas coletivamente. Essas ações procuram transformar as condições econômicas, sociais e políticas nas quais se baseia a sociedade capitalista atual.



PRATIQUE

Pesquise em seu município os movimentos sociais que vêm pressionando o poder público para a definição e/ou implementação de políticas sociais diversas para a população local. Registre os resultados desta atividade em seu Relatório Final.

No caso da educação, quando os planejamentos decorrentes das políticas sociais são desenvolvidos, temos a **política educacional** que, em geral, reflete os anseios, os interesses e as contradições presentes em uma determinada sociedade. Resultando da conjugação de diversos fatores, como os culturais, sociais, econômicos, políticos etc., ela expressa valores tanto do poder político dominante como das forças dos movimentos sociais nele representados.

A política educacional é definida, portanto, com o objetivo de atender necessidades do povo e de solucionar problemas educacionais diversos, inclusive alguns que estão presentes em nossa realidade há muito tempo e que, apesar dos esforços governamentais, ainda representam grande desafio para o poder público resolver. Um desses problemas é o analfabetismo.

ATENÇÃO

As políticas públicas podem ser entendidas como diretrizes governamentais revestidas do poder e dos valores estabelecidos pelo Estado em sua relação com a sociedade. Já as políticas educacionais correspondem a diretrizes, também governamentais, que têm como objetivo melhor orientar as ações na área de educação.

Levante junto à Secretaria de Educação do seu município o número de analfabetos que residem em sua cidade. Depois, calcule o percentual que isso representa em relação ao total da população local. Procure levantar, também, as causas desse índice. Registre os resultados dessa atividade em seu Memorial e, por último, discuta-os com seu tutor.

PRATIQUE

Antes de discutirmos o próximo conceito – planejamento educacional – veja alguns exemplos de ações definidas pela recente política educacional brasileira:

- elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais/PCN, que estão em ação nos vários níveis da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio);
- definição das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio/DCNEM;
- realização da avaliação de desempenho de todo o sistema educacional, traduzida nas ações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica/SAEB, Exame Nacional do Ensino Médio/ENEM e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior/SINAES.

SAIBA MAIS

Caso já tenha assistido, veja novamente o filme Central do Brasil, de Walter Salles. Esse filme, embora não seja sobre a escola, apresenta diversas situações interessantes para a reflexão em torno da relação educação, democracia e cidadania. Nele é mostrada a situação de analfabetismo e miséria em que se encontra um número considerável de brasileiros.

Pesquise o que ocorreu no seu município entre os anos de 2004 e 2005, em relação à educação. Colete informações sobre matrículas na educação básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Caso você precise, pode consultar a Secretaria Municipal de Educação para obter esses dados. Depois monte um quadro comparativo, analisando:

a) o número de matriculados nos níveis indicados, no citado período;

b) as maiores variações no número de matrículas verificadas nos dois anos mencionados.

PRATIQUE

4.3 Planejamento educacional

Você estudou no **Módulo Homem, pensamento e cultura: abordagem filosófica e antropológica** que uma das diferenças significativas entre os homens e os outros animais é que estes últimos convivem com a natureza tal como ela é e os humanos modificam a natureza, colocando-a a seu serviço. Assim, as ações do homem podem levá-lo a agir sem muito pensar, pela intuição, ou de maneira planejada, lembra-se?

Veja, então, que o ato de planejar faz parte da história do ser humano. Sempre enfrentamos situações que necessitam de planejamento, embora nem sempre nossas atividades diárias sejam definidas em etapas concretas da ação. Porém, para realizar atividades não inseridas em nosso cotidiano, usamos processos racionais, visando alcançar o que desejamos.

Planejar é uma atividade intrínseca à educação e, como tal, apresenta as seguintes características básicas: evitar a improvisação, prever o futuro, estabelecer caminhos que possam nortear mais apropriadamente a execução da ação educativa, prever o acompanhamento e a avaliação da própria ação.

Assim, o planejamento pode ser entendido como um processo no qual são envolvidas uma ou mais pessoas, com o propósito de pensar sobre os melhores meios de se realizar uma determinada tarefa. Lembra-se do conceito de administração de Paro (1997)?

> ***Como processo, o planejamento leva os indivíduos que dele participam a discutirem suas próprias concepções acerca do que é planejar, estabelecer suas metas, debater e escolher as melhores formas de alcançá-las. Fazendo isso, os indivíduos participam da elaboração de determinado planejamento (PARO, 1997).***

Você deve recordar do que discutimos na Unidade 1, deste módulo, sobre as concepções de educação. Naquela ocasião, estudamos que a educação é a apropriação da cultura humana produzida historicamente e que a escola é a instituição que oferece a educação sistematizada. Por isso, a educação deve ser planejada pelas diversas instâncias do sistema.

O planejamento educacional, tema amplamente discutido nos dias atuais, apresenta vários níveis. O quadro a seguir apresenta as definições e os níveis desse planejamento.

Níveis de planejamento educacional	
Tipos	**Características**
Planejamento Educacional	Incorporando as políticas educacionais, o planejamento do sistema de educação é, portanto, "[...] o de maior abrangência (entre os níveis do planejamento na educação escolar), correspondendo ao planejamento que é feito em nível nacional, estadual e municipal" (VASCONCELLOS, 1997, p. 13).
Planejamento Curricular	É o "[...] processo de tomada de decisões sobre a dinâmica da ação escolar. É previsão sistemática e ordenada de toda a vida escolar do aluno" (VASCONCELLOS, 1997, p. 56).
Planejamento Escolar	É o planejamento global da escola, envolvendo o processo de reflexão e decisões sobre a sua organização, o funcionamento e a proposta pedagógica, ou seja, "é um processo de racionalização, organização e coordenação da ação docente, articulando a atividade escolar e a problemática do contexto social" (LIBÂNEO, 1992, p. 221).
Planejamento de Ensino	É o "[...] processo de decisão sobre atuação concreta dos professores, no cotidiano de seu trabalho pedagógico, envolvendo as ações e situações, em constantes interações entre professor e alunos e entre os próprios alunos" (PADILHA, 2001, p. 33).
Plano	É o planejamento colocado no papel. Seu primeiro item a ser registrado deverão ser os objetivos, que dizem exatamente o que se quer conseguir. Nele, são mencionadas decisões do tipo: o que se pensa fazer, como fazer, quando fazer, com que fazer, com quem fazer.
Projeto	É também um documento, produto do planejamento, porque nele são registradas as decisões mais concretas de propostas que se deseja realizar. Traduz uma tendência natural e intencional do ser humano, à medida que este vive em função de projetos.
Programa	Conjunto de um ou mais projetos de determinados órgãos ou áreas, com um período de tempo definido.

IMPORTANTE

Escolha uma grande ação da política educacional brasileira atual e mostre, por meio de um esquema, como essa ação é desdobrada no planejamento elaborado pela Secretaria Municipal de Educação e pela escola onde você atua. Registre a atividade sem seu memorial e discuta os seus resultados com o tutor e os seus colegas de curso.

O planejamento educacional deve ser realizado pelas esferas federal, estadual e municipal, considerando diversas variáveis, como as sociais, políticas, culturais, filosóficas, econômicas, legais, ecológicas, demográficas, tecnológicas etc., com o intuito de buscar sintonia com os objetivos mais amplos da política educacional. Por isso, esse planejamento deve ser definido tomando como referência a relação educação e sociedade. Lembra-se quando discutimos essa relação na Unidade 1, deste módulo, ao analisarmos diversas concepções de educação?

SAIBA MAIS

Além dos diversos planejamentos educacionais apresentados, há o Projeto Político-Pedagógico da escola. Em linhas gerais, esse projeto deve ser construído como processo participativo de decisões, traduzindo ações articuladas de todos os envolvidos com a realidade da escola. Construído continuamente, esse projeto é, ao mesmo tempo, produto e processo do trabalho da escola. Sua discussão ocorrerá, de forma mais detalhada, no Módulo Gestão de Sistemas, neste mesmo Bloco III – Formação Técnica.

Todo processo de planejamento implica escolhas e decisões que, por sua vez, estão vinculadas a um sistema de valores, princípios e padrões tomados como referência para dar sentido às ações. No caso do planejamento educacional trata-se de um instrumento de implantação das políticas estabelecidas, com foco no processo de reflexão e de tomada de decisão sobre a ação humana.

Talvez você esteja pensando que vivemos em uma cultura que não prioriza processos de planejamento e avaliação. Infelizmente, temos observado isso em vários momentos de nossa história, porém é preciso reconhecer que o planejamento é, por excelência, um instrumento de mudança que permite pensar, implementar e avaliar as políticas educacionais.

Na formulação do planejamento educacional, devem ser observados vários elementos tais como: as políticas educacionais e seus resultados em um determinado período de tempo; o contexto social mundial, nacional, regional e local; indicadores de matrícula, evasão, aprovação/repetência; recursos materiais e humanos dos sistemas escolares. A compreensão das relações existentes entre a formulação de políticas públicas para a educação e o planejamento educacional é de fundamental importância para todos aqueles que atuam na escola.

Como estudado no **Módulo Educadores e educandos: tempos históricos – Bloco I/Formação Pedagógica**, no Brasil, somente na 1ª República é que a educação passou a ser problematizada e definida como política social. Mantendo coerência com esta idéia, a história do planejamento educacional também começa, em nosso país, por volta da referida década. Para melhor compreender essa questão, examine com atenção o quadro apresentado a seguir.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNDO			
Origem do planejamento educacional na ex-União Soviética, com a inclusão do mesmo nos Planos Quinqüenais. (década de 20)	Segunda Grande Guerra Mundial. Planejamento Educacional visando à formação de mão-de-obra para a reconstrução social e econômica de alguns países.	Seminários realizados pela UNESCO nos Estados Unidos com o objetivo de desenvolver o ensino, a pesquisa e a cooperação técnica, no âmbito do planejamento educacional.	Declaração Mundial de Educação para Todos (1990) e o Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, para a UNESCO, priorizando a Educação Básica (1996).
PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL			
DÉCADAS DO SÉCULO XX			
20-30	**40-50**	**60-70**	**80-90**
Manisfesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Inclusão do art. 150 na Constituição de 1934, definindo como competência da União "fixar o Plano Nacional de Educação". Assim, o governo começa a elaborar diversos planos e programas, buscando abranger a sociedade de modo global na tentativa de regular o processo de desenvolvimento econômico em curso.	Planejamentos estabelecidos nos limites da legislação educacional da época. Euforia da ideologia do desenvolvimento; educação concebida como um instrumento econômico indispensável ao desenvolvimento, ao progresso. O planejamento passa a ser visto como necessário e indispensável ao desenvolvimento social.	Primeiro Plano de Educação no Brasil (1962). O planejamento é visto como instrumento que visa promover o desenvolvimento econômico e social do país e a segurança nacional. Reformas sociais começam, a partir de então, a ser pautadas nas agendas dos países da América Latina. Só a partir desta década no Brasil é possível falar em planejamento educacional propriamente dito, com a 1ª LDB (Lei 4.024/1961).	Em 1988, a promulgação da Constituição Federal traz a idéia de um plano nacional a longo prazo. Década da Educação (Anos 90). – Plano Decenal de Educação (1993-2003). Esse Plano foi concebido com a finalidade de dar seqüência aos compromissos internacionais, dos quais o Brasil foi signatário, por ocasião da Conferência de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien/Tailândia. – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei 9.394/1996) – Plano Nacional de Educação para 10 anos (2001).

Elaborado com base em Pessanha (2002)

IMPORTANTE

Você pode estar se perguntando: que características podem ser observadas em um bom planejamento? Essas características são várias e relacionam-se ao próprio processo de planejamento e ao contexto em que está inserido. Dentre elas, destacam-se:

- ✓ **Participação**. Quanto mais pessoas estiverem envolvidas no processo, maiores serão as chances do planejamento ser bem executado e de se encontrar saídas para as dificuldades;
- ✓ **Objetividade**. Os planejamentos não devem ser nem muito longos nem confusos, indo diretamente às questões

centrais, falando com as palavras certas o que se deseja alcançar;

- ✓ **Coerência**. Refere-se à necessária lógica entre os vários elementos que a compõem – objetivos, recursos, tempo (cronograma); a avaliação é proposta visando a possibilitar a coleta de informações objetivas acerca do que está sendo realizado e alcançado;
- ✓ **Exeqüibilidade**. O planejamento deve apresentar condições possíveis para sua realização, motivo que deve estar de acordo com a realidade para a qual se destina;
- ✓ **Flexibilidade**. Quer dizer que o planejamento deve apresentar facilidade e possibilidade de ser modificado para atender situações não previstas, não podendo ser visto como uma "camisa-de-força" que prende as pessoas envolvidas no próprio processo de planejar;
- ✓ **Continuidade**. Todas as atividades e ações previstas devem estar integradas do começo ao fim, possibilitando a percepção clara de uma seqüência entre elas;
- ✓ **Contextualização**. Como o planejamento ocorre em tempos e espaços definidos, ele precisa estar adequado aos desafios e demandas do contexto social em que está inserido;
- ✓ **Clareza**. A linguagem utilizada na elaboração do planejamento deverá ser simples e clara, com indicações precisas para não possibilitar dupla interpretação.

Faça um texto de, no mínimo, vinte linhas comentando como essas características vêm se manifestando no planejamento de sua escola.

E o que dizer da relação entre os dois conceitos anteriormente discutidos – política e planejamento – com a legislação educacional? Inicialmente, convém ressaltar que uma política educacional é mais abrangente do que a legislação educacional. Em função disso, podemos dizer que a política educacional brasileira é a operacionalização da legislação educacional e, simultaneamente, orienta a formulação das leis educacionais brasileiras.

Por sua vez, o planejamento é a prática que se caracteriza como instrumento de implantação das políticas estabelecidas. São os mecanismos técnico-operacionais no sentido de transformar diretrizes, objetivos e orientações gerais em planos, programas ou projetos para orientar, conduzir e avaliar a execução das atividades e tarefas educacionais.

IMPORTANTE

O reconhecimento da educação como um direito não foi algo meramente concedido ao povo, mas, sobretudo, é produto de lutas debate e mobilização na sociedade brasileira. Os resultados dessas lutas, ainda que algumas vezes parciais, vêm sendo assegurado pela legislação educacional brasileira, em seus mais variados níveis de definição e aplicação.

As políticas educacionais e o planejamento educacional se traduzem em ações concretas no cotidiano da escola, revelando que toda escola deve buscar forma de tornar concretas as intencionalidades dessas mesmas políticas. Por isso, cada escola deve propor ações concretas para operacionalizar o planejamento educacional. Um dos instrumentos que possibilita esta ação da escola é seu Projeto Político-Pedagógico, o qual será discutido no Módulo Gestão Democrática nos Sistemas e na Escola, deste Bloco de Formação Técnica, como já ressaltamos.

Em função de sua experiência profissional, você sabe da importância de se conhecer a legislação educacional vigente no Brasil, pois é nela que estão definidas as diretrizes consideradas fundamentais para a educação do nosso povo. Entretanto, este módulo não tem como objetivo discutir esta temática, mas apenas ressaltar a relação existente entre política, planejamento e legislação educacional. Assim, uma discussão mais sistematizada a respeito do tema será feita no **Módulo Legislação Educacional/Bloco II – Formação Técnica**.

Para encerrar este item, lembramos que, em um Estado democrático, as leis e políticas resultam (ou deveriam resultar) de um processo de discussão na sociedade. Todavia, a própria elaboração de uma lei é palco de luta entre vários grupos, que possuem interesses diferentes.

PRATIQUE

Entreviste algum técnico, gestor ou professor que trabalhe na Secretaria Municipal de Educação (se possível, o próprio Secretário de Educação) sobre:

a) como é feito o planejamento educacional para o seu município;

b) as políticas educacionais atualmente priorizadas no município;

c) as dificuldades que essa Secretaria enfrenta em relação à legislação educacional vigente.

Após analisar as respostas obtidas, registre-as em seu Relatório Final. Como de costume, discuta os resultados desta atividade com seu tutor.

4.4 A questão atividades-fim e atividades-meio na educação

Como vimos, discutir política, planejamento e legislação educacional implica a compreensão social e histórica da educação. Mas será que todas as atividades que a escola realiza, visando a cumprir sua função social, possuem a mesma natureza?

De acordo com Paro (1997) – autor no qual nos baseamos para apresentar o conceito de administração no início desta unidade –, uma melhor compreensão das práticas de gestão na escola, demanda a divisão das atividades realizadas nessa instituição em dois grandes grupos: atividades-fim e atividades-meio. Finalizaremos esta unidade comentando esses conceitos.

As atividades-fim são aquelas que possuem relação direta com todos os aspectos relacionados ao processo de ensino e aprendizagem. Enquanto isso, as atividades-meio não possuem uma relação direta com o processo educativo, embora contribuam para tornar esse processo mais efetivo; elas se relacionam às condições físicas, financeiras e materiais necessárias à sua operacionalização.

Mas é importante ressaltar que, mesmo esses dois grandes grupos de atividades sendo distintos, eles mantêm relações de complementaridade e interdependência entre si, as quais possibilitam à gestão escolar alcançar seu objetivo maior: garantir a qualidade social da educação para todos.

Para atingir esse objetivo, a escola orienta o seu trabalho para diferentes processos, desenvolvidos no contexto de três grandes dimensões: pedagógica, política e administrativa. Mesmo reconhecendo que no dia-a-dia da escola os processos de gestão ocorrem de maneira indissociável, é importante distinguir cada um deles, com o propósito de tornar mais clara a relação entre atividades-fim e atividades-meio na educação.

IMPORTANTE

Leia com atenção as informações apresentadas no quadro a seguir.

Tipos de processos	Características
Pedagógicos	Dizem respeito às ações e procedimentos diretamente associados à aprendizagem pelos alunos: gestão do currículo, tempo pedagógico, equipes docentes, formação continuada, recursos didáticos e desenvolvimento de projetos educativos.
Políticos	Englobam a formulação de mecanismos de participação da comunidade local e escolar na construção e consolidação de um projeto político-pedagógico, bem como a implementação das interfaces da escola com o sistema de ensino e a sociedade.
Administrativos	Tratam do desenvolvimento das condições para a concretização da proposta educativa da escola, envolvendo a gestão financeira e do patrimônio da escola, manutenção e conservação do espaço físico e administração de pessoal – docentes e funcionários da escola.

Considerando esses três tipos de processos, a gestão da escola implica planejamento, coordenação, controle e avaliação das ações que integram cada um deles, verificando os resultados alcançados. Isso exige dos gestores e co-gestores da escola o desenvolvimento da habilidade de integrar toda a equipe para garantir um trabalho de êxito na escola. Demanda, portanto, que o trabalho escolar ocorra, em suas diferentes fases, por meio de um planejamento participativo. Será desta questão que nos ocuparemos na próxima unidade.

5

Planejamento escolar:
diagnóstico, programação e avaliação

Como vimos na Unidade anterior, o mundo contemporâneo tem gerado, cada vez mais, para a educação, novos desafios que devem ser superados visando a construção de uma sociedade mais solidária e de uma escola mais democrática.

Não temos dúvida de que este mundo globalizado apresenta muitos desafios a serem encarados pelas políticas públicas, notadamente aquelas voltadas para a área educacional.

Os princípios de uma escola democrática você teve a oportunidade de estudar no Módulo Gestão da Educação / Bloco I – Formação Pedagógica e irá aprofundá-los no Módulo Gestão de Sistemas, neste mesmo bloco, que reúne os conteúdos de Formação Técnica.

Dando continuidade aos temas tratados na Unidade 4, vamos nos dedicar agora ao planejamento do trabalho da escola. Com isso, identificaremos os principais elementos que a escola deve observar para organizar o seu trabalho, visando a contribuir para o alcance das diretrizes definidas pela política educacional em nosso país, de forma a atender, também, ao que é estabelecido pela legislação educacional vigente.

Precisaremos retomar, em alguns momentos, questões já tratadas em outras unidades deste módulo, as quais são importantes para uma melhor compreensão do planejamento a ser executado pela escola. Essa estratégia é necessária e não se trata de mera repetição, mas de uma retomada com o objetivo de aprofundar e ampliar seu entendimento a respeito.

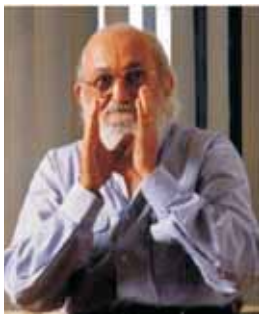
Lembramos, inicialmente, que embora a educação, como prática social, não se limite apenas àquela desenvolvida pela escola, como prática educativa institucionalizada, ela tem na escola um lócus privilegiado. Por isso, a escola precisa planejar o seu trabalho com vistas, sobretudo, a formar indivíduos capazes de exercer a cidadania plena. Vimos também na referida unidade que planejar é uma atividade própria do ser humano: planejamos nosso dia-a-dia e a nossa vida nas organizações, como a escola.

5.1 Importância e contextualização do planejamento escolar

IMPORTANTE

Você estudou na Unidade 1 deste módulo que a educação varia de um lugar para outro, de um tempo para outro, de acordo com o tipo de homem que cada sociedade deseja formar. Assim, a escola precisa planejar a educação que deseja ofertar para todos aqueles que a procuram, pois ela, como organização, não é algo abstrato, mas concreto.

Além disso, a escola lida com seres que possuem histórias e que, portanto, devem ter isso considerado no planejamento do trabalho pedagógico. Vejamos como uma afirmativa do educador Paulo Freire (1921-1997) pode nos ajudar a melhor compreender isso:



Enquanto categoria abstrata, instituição em si, portadora de uma natureza imutável da qual se diga é boa, é má, a escola não existe. Enquanto espaço social em que a educação formal, que não é toda a educação, se dá, a escola na verdade não é, a escola está sendo historicamente. A compreensão do seu estar sendo, porém, não pode ser lograda fora da compreensão de algo mais abrangente que ela – a sociedade mesma na qual se acha. (1980, p. 7. Grifos no original).

Quando o autor diz que a escola **"não é uma categoria abstrata"**, ele está afirmando que a escola, ao planejar o seu trabalho, deve atuar levando em conta a sociedade da qual faz parte; além disso, a escola **"não é, ela está sendo"**. Essa idéia reforça a necessidade de a escola planejar o seu trabalho, de forma a não trabalhar no espontaneísmo ou na improvisação.

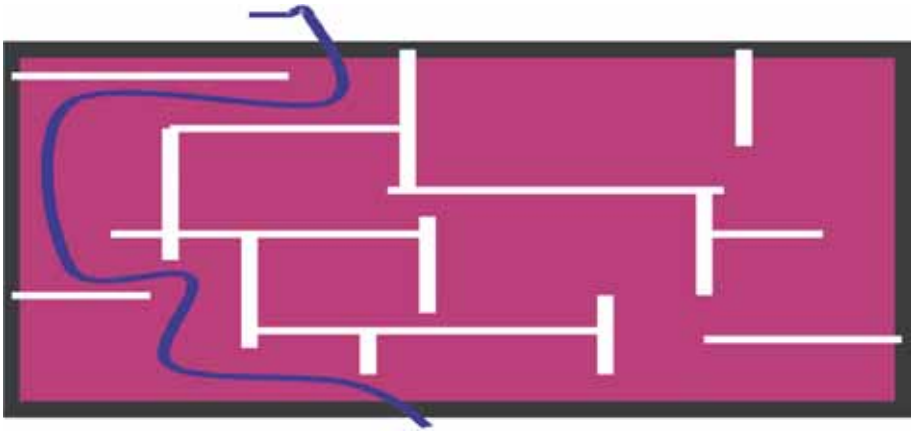
Retomadas essas idéias, iniciaremos a discussão do planejamento do trabalho da escola. Para tanto, recorreremos a uma lenda grega – a lenda do Minotauro.

Essa lenda conta que Ariadne deixou um fio no caminho que percorreu dentro de um labirinto, para que Teseu, seu amado, encontrando-a a salvasse de um monstro, o Minotauro.

SAIBA MAIS

De acordo com a mitologia grega, o Minotauro era um monstro forte e feroz com corpo de homem e cabeça de touro, mantido num labirinto construído com a finalidade de, caso alguém nele entrasse, não conseguisse sair sem a ajuda de outra pessoa.

Diz a lenda que o herói seguiu a linha deixada por sua amada e que essa estratégia lhe permitiu derrotar o monstro. Essa linha era o elemento que indicava o rumo e os movimentos do herói dentro do labirinto. Como você sabe, em um labirinto nos perdemos facilmente. Todavia, ao seguir o fio, Teseu tinha clareza de onde desejava chegar. Essa clareza existia porque ele possuía um objetivo que desejava atingir. Em outras palavras, o herói procedeu a um **diagnóstico** da situação que envolvia a ele e sua amada.



Teseu venceu o Minoutaro. Mas será que isso foi por acaso? Certamente, não. O herói obteve sucesso em sua missão, em função basicamente de dois motivos fundamentais: ele refletiu sobre as possibilidades de ações que realizaria e na tarefa propriamente dita. Portanto, ele estabeleceu uma relação entre reflexão e ação e isso lhe possibilitou o sucesso em livrar sua amada, de forma que ambos saíram sãos e salvos do labirinto. Nesse processo, certamente o herói deve ter pensado e avaliado diversas outras possibilidades de ação, além de seguir a linha. Nesse sentido, ele fez uma **programação** do que realizaria em sua missão.

Porém, infelizmente, Teseu e Ariadne não tiveram um final feliz. Sabe por quê? Porque, ao partir para Creta, cidade onde ficava o Minotauro, o herói despediu-se do pai – Egeu – e combinou que se ele e seus homens retornassem com as velas do barco

arriadas era porque não haviam conseguido salvar Ariadne; se viessem com as velas hasteadas era porque haviam obtido sucesso.

Veja o que aconteceu, segundo a lenda: embriagado com a felicidade de ter salvado sua amada, Teseu esqueceu-se das velas. Na praia, seu pai vendo o barco se aproximar com as velas arriadas pensou que o filho havia morrido e jogou-se ao mar, morrendo afogado. O mar ficou conhecido como Mar Egeu.

Veja que Teseu executou um plano perfeito. Entretanto, não realizou algo muito importante em toda atividade que planejamos: controle e avaliação. Era verdade que o objetivo do nosso herói era salvar sua amada, Ariadne. Quanto a isto, o plano definido por ele atingiu o objetivo. Mas, o **acompanhamento** e **avaliação** não foram realizados e, portanto, isso comprometeu o seu planejamento.

Você pode estar se perguntando: por que começar a discutir o planejamento do trabalho da escola a partir de uma lenda grega? Retomamos esta história da mitologia grega para chamar sua atenção para a dinâmica reflexão-ação na vida humana. Como vimos na unidade anterior, a essa relação chamamos de **planejamento**.

Os desafios do mundo atual exigem da escola um planejamento que considere a prática educativa como um processo em permanente construção e seja elaborado visando a promover mudanças no contexto social. Pensando bem, ao planejarmos uma ação estamos propondo transformações em uma determinada realidade. Não é diferente com a escola!

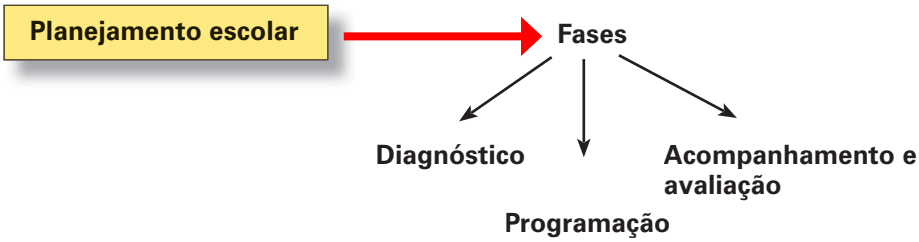
Nesse sentido, o planejamento corresponde a um processo por meio do qual estabelecemos uma relação entre pensar e agir, visando a possibilitar o diálogo constante entre o pensamento e a ação. Como você já deve ter percebido, em sua experiência profissional, esse processo de planejamento é que orienta, também, a ação da escola.

IMPORTANTE

5.2 Fases do planejamento escolar

No mundo atual, o processo de planejamento educacional, em seus diversos níveis e diferentes tipos, deve assumir um caráter participativo. No caso particular da escola, esta idéia também é defendida, porque assim o planejamento acaba por se constituir em processo de mobilização dos indivíduos, em relação a um objetivo comum: a melhoria da qualidade dos serviços que a escola presta. Esse processo possui, no entanto, algumas fases das quais trataremos a seguir.

As fases do processo de elaboração e implementação do planejamento escolar podem ser classificadas de diversas maneiras. Entretanto, em geral, essas classificações convergem para as fases de: a) **diagnóstico**; b) **programação**; c) **acompanhamento e avaliação**, as quais devem ser compreendidas de forma interligada e interdependente.



Sinteticamente, essas três fases são descritas no quadro a seguir.

Fases de processo de elaboração e implementação do planejamento escolar		
1ª fase: diagnóstico	**2ª fase: programação**	**3ª fase: acompanhamento e avaliação**
Levantamento das reais necessidades da escola, a partir da percepção dos diversos atores escolares. Implica a ação dos vários segmentos voltada para mapear os pontos fortes e fracos presentes no trabalho da escola, bem como os possíveis riscos existentes para o bom andamento desse trabalho.	Definição clara e específica de metas a serem alcançadas pela escola em seu trabalho cotidiano, considerando, ao mesmo tempo, a política educacional mais abrangente e sua própria realidade. Para tanto, deve perguntar-se: o que deve ser feito? Por que deverá ser feito? Quem irá fazer? Quando e como será feito? Quanto irá custar?	Deve ser executada desde o diagnóstico e a programação das ações. Portanto, o controle e avaliação vão desde o início até o final do processo de planejamento. Tem como objetivo mais amplo examinar, a partir do uso de critérios previamente definidos, o alcance dos planos traçados.

Como falamos anteriormente, as três grandes fases do planejamento do trabalho da escola devem ser percebidas e realizadas de forma interligada. Esse cuidado é fundamental, entre outras razões, para evitar que esse trabalho se mostre fragmentado e desconhecido por parte de alguns grupos dentro da escola.

Nesta perspectiva, a primeira fase – **diagnóstico** – corresponde à análise da realidade da escola que deverá ser realizada pelos vários segmentos, de forma cuidadosa e abrangente. Agindo assim, a escola conseguirá focalizar, ao mesmo tempo, os principais problemas do sistema educacional como um todo, da região na qual está inserida e aquelas dificuldades que têm origem em seu próprio cotidiano.

Mas, atenção! É importante que esse diagnóstico não se prenda somente aos problemas e dificuldades que a escola enfrenta no trabalho que realiza. É preciso considerar que toda escola também possui uma história que conta com projetos e ações de sucesso, ainda que sempre precise avançar em relação ao trabalho que realiza. Em síntese: é fundamental que a fase do diagnóstico não se transforme em um "muro de lamentações", mas mostre, para os próprios atores escolares, além das fragilidades, os acertos e as potencialidades da escola. Deve sinalizar, ainda, as possibilidades de superação dos problemas identificados.

IMPORTANTE

SAIBA MAIS

O termo diagnóstico tem origem na Medicina, e que dizer "reconhecimento ou identificação de uma doença pelos sintomas (que são as mudanças provocadas pela doença)". Porém, quando o utilizamos aqui, na discussão sobre o planejamento, traduz a idéia de um levantamento minucioso da realidade escolar. Isso significa que o diagnóstico revela um esforço dos diversos atores para que o planejamento proposto seja, efetivamente, adequado à escola para o qual se destina.

PRATIQUE

Faça uma pesquisa em sua escola. Verifique que planos foram elaborados e executados. Escolha um ou mais dentre eles e cheque com as pessoas envolvidas como eles foram desenvolvidos. Verifique a que área da escola o plano se dirigia (pedagógica, administrativa, financeira), quais eram as pessoas envolvidas (professores, alunos, funcionários, etc.) e se o plano e/ou o desenvolvimento dele preencheram as características estudadas.

Na verdade, o diagnóstico é fundamental no processo de planejamento por vários motivos. Entretanto, um desses motivos merece atenção especial: o fato de essa primeira fase do planejamento ajudar as pessoas envolvidas a criarem as con-

dições para saberem, com precisão, aonde desejam chegar com o trabalho que ajudam a realizar na escola. Dessa forma, podem se encontrar em condições de responder a perguntas como as seguintes: o que a escola deseja obter como resultado do seu trabalho? Que objetivos a escola deseja alcançar com esse trabalho?

O diagnóstico corresponde a um levantamento minucioso da realidade escolar, para que o planejamento seja, de fato, adequado a ela. Nessa lógica, significa pesquisar, com cuidado, todos os aspectos envolvidos no trabalho da escola: físicos, sociais, culturais, administrativos, financeiros, pedagógicos etc.

No que se refere à segunda fase – **programação** – é importante que a escola concentre esforços coletivos visando, entre outros: formular diretrizes e estratégias de ações a serem seguidas; estabelecer objetivos e metas; definir estratégias de ações e responsabilidades; elaborar cronograma de implementação; registrar plano de ação etc.

Pense na realidade da escola onde você atua e identifique nela, pelo menos três tipos de tarefas executadas por diferentes pessoas. Elabore um quadro e nele escreva a função da pessoa (diretor, supervisor, merendeiro etc.) e a(s) atividade(s) principal (ais) desenvolvidas por ela.

No caso do **acompanhamento** e da **avaliação**, estes devem ocorrer ao longo do processo. As ações desenvolvidas nesta fase precisam ser coerentes e convergentes para o acompanhamento do desempenho do próprio processo de planejamento. Portanto, nele avaliam-se, inclusive, o diagnóstico, as ações programadas na fase anterior e os resultados alcançados, ao longo de todo o processo. Porém, apesar de serem complementares e interdependentes, o controle a avaliação do planejamento do trabalho da escola apresentam especificidades. Veja como podemos perceber essas especificidades.

O **acompanhamento** tem como objetivo coletar dados e produzir informações que contribuam para a escola tomar decisões visando a corrigir, reforçar ou mudar a direção das ações programadas na fase anterior. Veja que essas decisões tomadas pela escola têm como objetivo mais amplo assegurar o alcance dos resultados desejados pelo coletivo da escola, considerando o planejamento definido.

Finalmente, todos os que planejam devem pensar, também, na **avaliação**, devendo esta ser contínua e diversificada, de forma a fornecer informações sobre o andamento das atividades programadas. Nesse sentido, algumas perguntas devem ser levantadas: o processo está indo bem? Os objetivos definidos na fase anterior estão sendo alcançados? São necessárias algumas modificações no que foi previsto?

Veja que planejamento e avaliação são conceitos indissociáveis! Lembra-se da lenda grega de Teseu, apresentada no início desta unidade? Por que o plano do nosso herói não funcionou plenamente? Claro, porque ele não deu a devida atenção ao componente avaliação do plano que elaborou!

ATENÇÃO

No planejamento do trabalho da escola, a avaliação corresponde a um conjunto de mecanismos, instrumentos, métodos e técnicas utilizados para acompanhar, analisar e julgar a execução de planos, programas e projetos, considerando o diagnóstico realizado e as ações programadas.

SAIBA MAIS

No Projeto Político-Pedagógico constam as finalidades educacionais que a escola elegeu como suas prioridades. Nele devem figurar as finalidades da educação que a escola elegeu como prioridades, e que devem ser alcançadas a longo e médio prazos. Por exemplo, desenvolver o espírito crítico dos alunos, criar condições para a reflexão crítica e transformação da prática pedagógica desenvolvida pelos seus professores; assegurar ética e transparência no serviço público prestado no âmbito da escola etc.

PRATIQUE

Elabore um texto de, aproximadamente, vinte linhas, avaliando a forma como o planejamento do trabalho de sua escola vem sendo realizado e os resultados observados a partir desse planejamento.

Você já se perguntou se, quando discutimos a organização do trabalho da escola, há diferença entre planejamento e plano?

Para responder a esta pergunta, primeiramente é importante considerar que se planeja, quase sempre, para atender a uma necessidade. Entretanto, qualquer que seja a área em que a necessidade se apresente, é necessário, antes de mais nada, ter clareza do documento no qual o planejamento será registrado, detalhado. Esse instrumento é o plano.

Por isso, dizemos que o plano é o produto final (concreto) do planejamento. Ele é, então, o documento que define decisões, objetivos, estratégias, instrumentos, recursos e prazos para o alcance dos resultados, devendo guardar estreita relação entre esses componentes. O plano é, assim, a apresentação organizada e contextualizada das decisões tomadas pela escola, levando em conta o conjunto de ações que pretende realizar. Em síntese: o plano se caracteriza como um guia que orienta a prática escolar.

Você pode estar se perguntado: o planejamento do trabalho da escola deve ocorrer, de fato, na perspectiva do coletivo? Respondemos, sem nenhuma dúvida: sim!!! Aí você pode lançar outra pergunta: e, por acaso, trabalhar coletivamente é fácil? Sabemos que trabalhar dessa forma é bastante difícil! Mas temos a convicção, também, que este é o caminho para planejar o trabalho de uma escola, de fato democrática. Afinal, planejar coletivamente é um grande passo no sucesso do planejamento e isso, com certeza, nos faz crescer muito mais.

Por isso, ao finalizarmos esta unidade, lembramos: uma escola onde as pessoas se organizam em torno de objetivos comuns e planejam o trabalho da escola coletivamente apresenta um panorama extremamente interessante! Essa forma de trabalho faz valer o ditado popular "a união faz a força" e ajuda a garantir a ética e a transparência das ações na administração pública da qual a escola onde você trabalha faz parte. Na próxima unidade trataremos dessa questão. Até lá.

Enquanto o planejamento é um processo em que se envolvem uma ou mais pessoas para pensar os melhores meios de realizar uma determinada tarefa, o plano é produto, é o resultado concreto do planejamento, como por exemplo, um plano de trabalho para a escola, plano de curso, plano de aula, etc.

6

Ética e transparência no serviço público:

compromisso de todos na construção da cidadania

Estamos iniciando o estudo da última unidade deste módulo. Começaremos esta unidade, perguntando o seguinte: você tem observado como, atualmente, a ética vem sendo mais valorizada dentro das organizações?

Na verdade, a reflexão acerca desta questão leva ao reconhecimento de que a própria escola, ao planejar, executar e avaliar o seu trabalho, de forma participativa e democrática, acaba por valorizar a ética, à medida que se propõe a fazer isso de forma transparente.

Além disso, você já deve ter ouvido falar que, hoje em dia, um dos grandes desafios das organizações é o fato de elas precisarem assumir sua parcela de responsabilidade moral e ética em relação às necessidades mais amplas dos indivíduos que buscam seus serviços.

Disso resulta que a atuação da escola não comporta mais uma visão reducionista de homem, das relações sociais nem de educação, como discutido na Unidade 1. Por outro lado, como você já deve ter observado, hoje temos a impressão de que o mundo tem se transformado tão rapidamente que parece ter virado, enfim, uma "aldeia global".

Com efeito, a ética é um dos maiores desafios hoje enfrentados pelas organizações, frente a um mundo que passa por constantes e grandes mudanças, a partir dos avanços tecnológicos, da globalização, da velocidade nos meios de comunicações, da grande produção de informações etc. Por isso, a reflexão ética deve estar presente em todas as organizações sociais, particularmente na escola.

Para conhecer mais sobre ética nas organizações, acesse http://www.summa.com.br/summa/publicacoes/artigo7.html.

Por se tratar de algo inerente às ações dos homens, a ética não deve ser discutida apenas em relação a grandes questões ou notícias que circulam no país. Na verdade, essa discussão precisa acontecer, também, no que se refere aos fatos cotidianos do trabalho nas organizações, e conseqüentemente na escola. Por isso, dizemos que a discussão ética está relacionada a diversos níveis e áreas da vida humana – política, meios de comunicação, economia, ecologia, família, escola etc.

Veja, então, que os próprios costumes e valores presentes numa escola, como na que você trabalha, devem ser objetos de discussão ética. Aliás, é bem possível que você mesmo, em sua atividade profissional, já tenha se defrontado com situações que exigiram que colocasse à prova seus valores éticos.

IMPORTANTE

Reflita sobre suas atividades profissionais e descreva quatro situações que tenham ocorrido em seu ambiente de trabalho e em relação às quais você sentiu que precisava repensá-las com uma preocupação ética.

6.1 O que podemos entender por ética?

Você já deve ter observado que é comum, em nossas ações cotidianas, a palavra "ética" ser utilizada com significados variados. Dessa forma, escutamos freqüentemente expressões como "ética médica", "ética jornalística" ou "ética do servidor público". Em situações como essas, o uso do termo ética está sendo compreendido em um sentido menos filosófico e mais prático; refere-se a um padrão de comportamento de um determinado grupo de pessoas, geralmente relacionado a um código de ética da profissão.

Há dois ramos principais de fazer ética: ética descritiva e ética normativa. A ética descritiva, como o próprio nome diz, preocupa-se em descrever as características predominantes em várias sociedades, investigando, sem julgar certo ou errado, o que constatou. A ética normativa procura mostrar as ações que são certas e aquelas que são eticamente aceitáveis, tomando uma determinada sociedade como referência. Nesse sentido, não busca o que é, mas o que deve ser.

Outras vezes, a palavra ética é usada num sentido valorativo. Em que situações isso ocorre? Por exemplo, quando dizemos que uma pessoa é "ética", passando a idéia de que estamos reconhecendo que ela toma atitudes adequadas, corretas e aceitáveis.

Todavia, há um outro sentido de ética que devemos conhecer, quando desejamos discutir a ética na administração pública. Iniciemos, então, pelo que significa ética. A palavra ética é de origem grega – ethos – que quer dizer modo de ser ou maneira como o indivíduo organiza sua própria vida na sociedade.

A ética pode ser concebida, também, como um padrão de comportamento orientado pelos valores e princípios morais e da dignidade humana. Nesse sentido, equivale à forma como a pessoa transforma em conduta os valores que vão surgindo no interior da cultura em um determinado contexto histórico.

À dimensão pessoal das ações humanas chamamos de ética. Sua função é problematizar os valores morais (virtudes) e as finalidades norteadoras da ação do indivíduo.

REFLEXÃO

Você acha que cada pessoa ou grupo de pessoas deve seguir suas próprias orientações, ou pensa que é possível se chegar a um consenso, ainda que mínimo, visando a regulamentação da vida em sociedade?

A ética é um elemento presente em toda conduta humana. Por isso, podemos dizer que todo homem possui certo "senso ético" que, permanentemente, o leva a avaliar e julgar suas próprias ações, visando a identificar se elas são, por exemplo, certas ou erradas, justas ou injustas. Nessa lógica, ela é uma reflexão crítica sobre a moralidade das ações humanas.

Sem dúvida, a ética é um conceito bastante discutido no mundo de hoje. Porém, sua compreensão exige o entendimento de um outro conceito estreitamente relacionado a ele – o conceito de moral. Moral é um termo que vem do latim mos e quer dizer "costume". Nesse sentido, é um conjunto de regras, normas e valores que visa a regular as relações estabelecidas entre os indivíduos, no âmbito de uma determinada comunidade social.

Veja: ao estabelecerem relações entre si, os homens são afetados por seus próprios comportamentos. Por isso, há necessidade do normatização do seu comportamento, com o objetivo de tornar possível a convivência humana.

A moral refere-se às normas que regem ou deveriam reger o comportamento humano, enquanto a ética procura definir os fundamentos e o alcance das regras morais sobre as ações dos homens. Assim, a ética é a reflexão sobre o comportamento humano ou sobre o conjunto de normas morais que orientam ou deveriam orientar a vida de uma sociedade. Por sua vez, a moral significa os valores ou normas práticas de convivência em um grupo social.

Para alguns autores, em certo sentido, podemos aceitar as palavras "ética" e "moral" como sinônimos, partindo da idéia de que a diferença entre ambas resume-se ao fato de uma ter origem no grego e outra no latim.

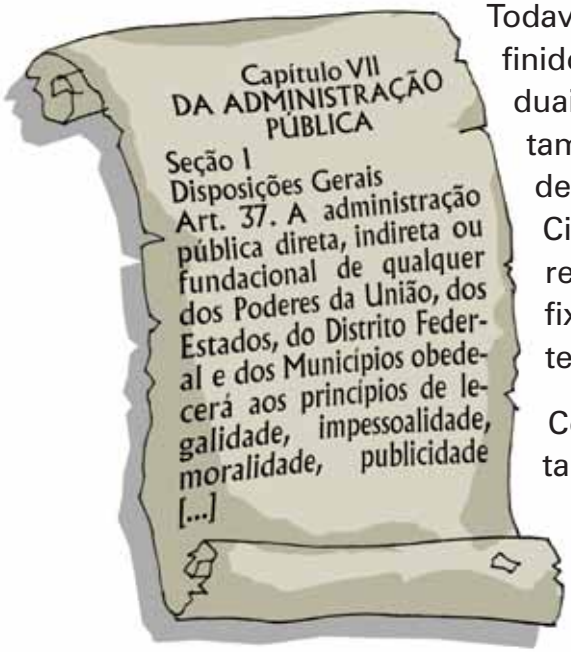
PRATIQUE

Assista a uma reunião na Câmara Municipal ou no Conselho Municipal de Educação, que trate de questões polêmicas em relação à educação e identifique que princípios de ética orientam as discussões travadas nessa reunião. Registre os resultados dessa atividade em seu Relatório Final, não se esquecendo de debatê-los com seu tutor.

6.2 Que princípios orientam a ética no serviço público, como por exemplo na escola?

Prezado(a) cursista, quando ressaltamos a ética no serviço público, estamos falando de uma conduta no âmbito dessa atividade que permita avaliar a atuação dos servidores a partir de determinados parâmetros que devam orientar o seu trabalho. Esses parâmetros precisam contribuir para garantir a todo cidadão, que procura qualquer esfera da administração pública (federal, estadual ou municipal), ser bem atendido em suas expectativas e necessidades.

Para tanto, essa ética deve estar associada a padrões bem definidos de conduta e de conhecimento tanto dos servidores quanto do cidadão comum que utiliza os serviços das organizações, como por exemplo, da escola onde você atua.



Todavia, tais padrões não são definidos a partir de critérios individuais. No caso do Brasil, é exatamente na Constituição Federal de 1988, chamada Constituição Cidadã, que os princípios que regem o serviço público estão fixados. Veja ao lado em que termos isso é definido:

Considerando o exposto, que tal analisar um pouco os princípios constitucionais que devem orientar a conduta ética da administração pública no Brasil? Veja-os a seguir:

a) **Legalidade**. Implica o reconhecimento da lei como uma das mais importantes condições para assegurar a vida em comum. Na verdade, o próprio serviço público é o responsável por traduzir uma boa parte do sistema público de regras em ações;

b) **Impessoalidade**. Revela de maneira mais clara o caráter público do serviço público, fazendo com que, na administração pública, sejam evitadas condutas associadas a preferências, privilégios e/ou diferenças.

Esse princípio pressupõe, entre outros, os seguintes aspectos:

IMPORTANTE

A Constituição Federal de 1988 é chamada também de "Constituição Cidadã". Saiba que este título relaciona-se à idéia de que essa Constituição definiu alguns mecanismos importantes para a participação direta da sociedade visando o planejamento e tomada de decisões, antes centrados apenas no âmbito do Estado. Essa mesma Constituição apresentou, também, importantes valores para orientar a Administração Pública.

O público pode ser entendido como tudo aquilo que é comum a todos, diferentemente do privado que pode ser usufruído ou está disponível para apenas alguns. A impessoalidade evita o grande conflito entre os interesses privados acima dos interesses públicos.

- a capacidade de os indivíduos fazerem a diferença entre o que é público e o que é privado;
- todos são iguais, por possuírem o mesmo valor como pessoas, diante uns dos outros;
- todos devem receber, como princípio, o mesmo tratamento no âmbito do serviço público.

Os três aspectos citados convergem para a idéia de que, quanto mais impessoalidade nas organizações públicas, mais se promove a igualdade entre os indivíduos e mais se busca moralidade, visando a garantir um melhor padrão de ética nessas mesmas organizações.

Ainda em relação ao princípio da impessoalidade, é importante ressaltar que ele é, na realidade, sinônimo de igualdade, visto que, do ponto de vista jurídico, "todos são iguais perante a lei".

O que é considerado como padrão ético mais amplo de uma sociedade traduz a moralidade de um grupo social, em um determinado momento histórico.

c) **Moralidade**. Garante a idéia de que conduta ética dos servidores públicos não pode ser contrária ao padrão ético definido de forma mais geral pela sociedade, em sua totalidade. Quando não levada em consideração, ocorre a violação dos direitos do cidadão, bem como o comprometimento dos valores e bons costumes em uma determinada sociedade.

d) **Publicidade**. Este valor está estreitamente relacionado ao aspecto público da administração pública e a ele associam-se importantes idéias, como por exemplo, a de transparência e a da necessidade de prestar contas diante do público.

Observe que os princípios (ou valores fundamentais ao serviço público) apresentados não existem de forma isolada. Na verdade, cada um deles só pode ser compreendido à luz dos demais. São eles que asseguram ao cidadão não haver espaço para abuso da autoridade, embora este seja um perigo que ronda constantemente o serviço público, em níveis variados. Assim, quando esses valores são vividos no setor público redimensiona-se a cidadania.

Você já parou para pensar que a confiança que as pessoas têm na Administração Pública varia, entre outros motivos, em função da eficiência do serviço que lhes é prestado?

Como você pode ver, a discussão desses princípios pode contribuir para a democratização das organizações, como, por exemplo, a escola. Por isso, o conhecimento dos mesmos princípios pela população pode ampliar a participação do cidadão em decisões que, mesmo externas à escola, podem influenciar o trabalho que ela desenvolve e do qual você, por exemplo, participa.

Por outro lado, é importante chamar a atenção para o fato de que, quando os referidos princípios não são seguidos, visando assegurar a necessária transparência no serviço público, podem aparecer sérios desvios de conduta neste espaço, como, por exemplo, o que se convencionou chamar de "corrupção".

IMPORTANTE

Pense na realidade da escola em que você atua e, em seguida, faça o que se pede: a) analise em que medida os princípios éticos do serviço público, contemplados nesta unidade, vêm se manifestando em sua escola; b) indique qual desses princípios está mais presente nas ações cotidianas dessa escola; c) aponte o(s) princípio(s) que precisa(m) ser mais incorporado(s) pela escola, visando a garantir uma educação com qualidade social para todos; d) liste os fatores que têm dificultado a vivência, pela sua escola, de todos os princípios éticos do serviço público, discutidos no texto; e) levante algumas propostas que você entende que possam ajudar a escola como um todo a rever essa situação.

PRATIQUE

6.3 O alcance da responsabilidade e da transparência na administração pública

Você já se perguntou sobre o que significa ser **"responsável"** no serviço público? De forma geral, significa aquele que responde por algo ou alguém e que, portanto, está obrigado a dar uma resposta em determinada situação. Porém, este conceito não se explica sozinho, estando sua compreensão associada à outra idéia: a de **"responsabilização"**. Nesse sentido, a administração, como por exemplo aquela desenvolvida na escola, não apenas é responsável por aquilo que faz, mas também pode ser **"responsabilizada"** quando deixa de fazer algo que deveria fazer.

"Quem é quem
Era uma vez uma empresa que tinha
quatro funcionários chamados:
Todo Mundo, Alguém, Qualquer Um e Ninguém.

Havia um importante trabalho a ser feito
*e **Todo Mundo** estava certo*
*de que **Alguém** o faria.*
***Qualquer Um** poderia tê-lo feito,*
*mas **Ninguém** o fez...*
***Alguém** ficou zangado com isso,*
*pois era um trabalho de **Todo Mundo**.*
Todo Mundo** pensou que **Qualquer um
*poderia fazê-lo, mas **Ninguém***
*imaginou que **Todo Mundo** não o faria*
*A história termina com **Todo Mundo***
*Culpando **Alguém** quando realmente*
***Ninguém** poderia responsabilizar **Qualquer um**"*
(Autor desconhecido)

Veja como o texto ao lado, de autoria anônima, nos ajuda a refletir sobre a relação entre esses três conceitos: responsável, responsabilização e responsabilizado.

Com base no texto lido e em sua experiência profissional, responda: a situação relatada no texto já ocorreu em seu ambiente de trabalho, ao se discutir a responsabilidade de cada um na prestação dos serviços da escola pública? Em caso afirmativo, como isso aconteceu? Registre esta atividade em seu Memorial e discuta os resultados dela com os seus colegas de curso e com seu tutor.

A exigência de que o serviço público seja ético obriga-o a responder por suas ações, decisões e escolhas diante de uma instância determinada – a própria cidadania. Então, falar sobre **ética no serviço público** é extremamente importante e se relaciona à idéia de termos uma conduta profissional, cuja base é um padrão definido a partir dos princípios analisados anteriormente. Por isso, deve-se combater a falta de ética na Administração Publica.

Por último, é importante lembrar que a cobrança desse padrão ético ajuda a construir e fortalecer a cidadania. É preciso, portanto, que a sociedade exerça sua cidadania plena, cobrando a ética e a transparência nas organizações públicas! Como dizia o professor Milton Santos (1926-2001), a cidadania "é como uma lei": ela existe, mas precisa ser descoberta, aprendida, usada, ampliada e reclamada. Nesse processo, não resta dúvida de que a educação seria o mais forte instrumento na formação de cidadão!

Na última década, muitas experiências visando a melhoria do funcionamento da administração pública foram empreendidas em nosso país. Algumas dessas experiências são iniciativas do poder federal ou de governos estaduais e outras municipais, já se encontrando registradas, avaliadas e servindo de referência para as organizações da esfera pública, que buscam garantir um padrão ético nos serviços que prestam. Em vários casos, um dos pontos centrais de muitas dessas experiências refere-se à transparência da administração pública. Uma dessas experiências, de natureza democrática, chama-se orçamento participativo.

Essa prática é um instrumento de participação popular nas decisões de orçamento e execução de obras e programas destinados a atenderem as necessidades gerais da população. Por meio dele, o Estado divide com os cidadãos as decisões a serem tomadas com o objetivo de melhor atender as necessidades do povo. Trata-se, portanto, de uma prática de democracia participativa, mostrando que os indivíduos podem e devem participar das ações e decisões que lhes dizem respeito na vida cotidiana como cidadãos. No Brasil, já existem experiências de orçamento participativo desenvolvidas em nível municipal e estadual, como, por exemplo, em Belo Horizonte/MG, Distrito Federal (1995-1998) e no estado do Rio Grande do Sul, no período entre 1999 e 2002.

CONCLUSÃO

Ao longo do estudo deste módulo, enfatizamos que a escola não realiza o seu trabalho no vazio, mas baseando-se em diretrizes e fundamentos do contexto social no qual sua atuação ganha e constrói significados. Particularmente, nesta última unidade, ressaltamos que, ao desenvolver suas atividades cotidianas, a escola deve buscar assegurar um padrão ético dos serviços que presta, por ser uma organização de caráter público.

Também gostaríamos de lembrar que, embora cada coletividade possua ideais diferentes, o que faz com que diversas formas de pensar e agir co-existam no interior da sociedade, no mundo contemporâneo a escola possui um projeto claro: a formação para a cidadania, a democracia e a inclusão social.

De uns anos para cá, a busca pela profissionalização das organizações tem sido intensificada, diante da necessidade de tornar essas organizações mais sintonizadas com as transformações do mundo moderno. Essa profissionalização tem se feito notar na necessidade de melhorar a formação de todos os que participam da vida da organização, como, por exemplo, você, que atua nas Secretarias das Escolas Públicas.

Esperamos que, além de contribuir para a ampliação dos seus conhecimentos sobre a educação brasileira e, mais especificamente, sobre o trabalho da escola, que o estudo desse módulo tenha permitido a você assumir uma posição mais consciente frente às transformações que se verificam em sua escola e no sistema educacional, como um todo. Desejamos, assim, que essa perspectiva oriente sua formação continuada e sua atividade profissional.

Afinal, a intenção maior deste curso é contribuir para ampliar sua compreensão sobre a importância do seu trabalho para a construção de uma escola democrática, cidadã e de qualidade social para todos os brasileiros. Bons estudos!

Obrigado!

José Vieira de Sousa

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado:* nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa.* Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

APPLE, Michael W. *Educação e poder.* Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

ARISTÓTELES. *Política.* Brasília: UnB, 1985.

AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública:* polêmicas do nosso tempo. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

BARROSO, João. (org.). *O estudo da escola.* Porto: Porto, 1996.

BOBBIO. Norberto. *Dicionário de Política.* 8. ed. Brasília: EdUnB, 1995.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação.* São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é educação.* 38. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BRASIL – *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA*, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos novos tempos.* Rio de Janeiro: Campus, 1993.

D´ÁVILA, J. L. Piôtto. *A crítica da escola capitalista em debate.* Petrópolis: Vozes, 1985.

DELGADO, José Algusto. *O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988.* Revista dos Tribunais, n. 680/34, 1992.

DONNELLY, James; GIBSON, James; IVANCEVICH, John. *Administração:* princípios de gestão empresarial. 10. ed. Lisboa: McGraw-Hill, 2000.

DOURADO, Luiz e PARO, Vítor Henrique (orgs.). *Políticas públicas & educação básica.* São Paulo: Xamã, 2001.

ENRIQUEZ, Éugène. *A organização em análise.* Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

ETZIONE, Amitai. *Organizações modernas.* 8. ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

FERREIRA, F. W. *Planejamento sim e não:* um modo de agir num mundo em permanente mudança, 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GIROUX, Henry. *Teoria crítica e resistência em educação:* para além das teorias da reprodução. Petrópolis: Vozes, 1986.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura.* 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRANDE ENCICLOPÉDIA DELTA LAROUSSE. Rio de Janeiro: Delta, 1980.

KANAANE, Roberto. *Comportamento humano nas organizações:* o homem rumo ao século XXI. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KUHN, Thomas. *A Estrutura das revoluções científicas.* 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LIBÂNEO. José Carlos. *Organização e Gestão da Escola:* Teoria e Prática. Goiânia: Alternativa, 2002.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa:* uma abordagem sociológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTINS, Ângela Maria. *Autonomia da escola:* a (ex)tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MENDES, D. T. *O Planejamento educacional no Brasil.* Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MOTTA, Fernando C. P. *Teoria geral da Administração:* uma introdução, 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1979.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação.* 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001. (Desafios contemporâneos).

OLIVEIRA, M. Araújo de. *Ética e sociabilidade.* São Paulo: Loyola, 1993.

PADILHA, P. R. *Planejamento dialógico* – como construir o projeto político-pedagógico da escola. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2001.

PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública.* 2. ed. São Paulo: Xamã, 1996.

PARO, Vitor. *Administração escolar* – introdução crítica. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia.* 24. ed. São Paulo: Autores Associados, 1991.

SAVIANI, Dermeval. *Sistemas de ensino e plano de educação:* o âmbito dos municípios. Educação e sociedade. São Paulo: CEDES, 1997. ano XX, v. 69, p. 119-136.

SCHEIN, Edgard. *Psicologia organizacional.* Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1982.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marconde de & EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional.* Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Tomaz Tadeu da. *O que produz e o que reproduz em educação:* ensaios de Sociologia da Educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

SOUSA, José Vieira de e CORRÊA, Juliane. *Projeto pedagógico:* a autonomia construída no cotidiano da escola. In: VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão da escola: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP & A; ANPAE, 2004, p. 47-75.

SOUSA, José Vieira de. *Representações dos conceitos de educação e função social do professor no cotidiano da escola normal:* a contribuição dos fundamentos da educação. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília: Brasília, 1994.

SOUZA, Herbert de e RODRIGUES, Carla. *Ética e Cidadania.* São Paulo, Moderna, 1994.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. (coord.). *O diretor da unidade escolar frente à tendências presentes na gestão da escola pública de Minas Gerais.* Juiz de Fora/MG: UFJF/SEE-MG, 2003. Relatório de Pesquisa.

TRAGTEMBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia.* 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

VALLS Alm. *O Que é a Ética.* SP. Brasilense. 1998.

VASCONCELLOS, Celso. *Planejamento:* plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo. São Paulo: Libertad, 1995.

VÁSQUEZ, Adolfo Sanchez. *Ética.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro e RESENDE, Lucia Maria Gon-

çalves de. (orgs.). *Escola:* espaço do projeto político-pedagógico. 4. ed. Campinas: Papirus, 2001.

WITTIMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes (coord.). *O Estado da Arte e Gestão da Educação no Brasil:* 1991 a 1997. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

profuncionário

Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação

Gestão democrática

nos sistemas e na escola

TÉCNICO EM
GESTÃO ESCOLAR

Brasília – 2009

Governo Federal

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Básica

Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para a Educação Básica

Universidade de Brasília(UnB)

profuncionário

Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G731g Gracindo, Regina Vinhaes.

Gestão democrática nos sistemas e na escola. / Regina Vinhaes Gracindo. – Brasília : Universidade de Brasília, 2009.

72 p. : il.

ISBN 978-85-86290-94-7

1. O financiamento da educação no Brasil e a gestão financeira da escola. 2. O processo de construção da gestão democrática na escola e no sistema de ensino, seus instrumentos e elementos básicos. 3. O processo de construção do projeto político-pedagógico e a participação dos diversos segmentos escolares. I.Título. II. Universidade de Brasília. Centro de Educação a Distância.

CDU 371.11(81)

Apresentação

O presente módulo integra a formação técnica do Curso de Técnico em Gestão Escolar. Ele é o segundo de dez módulos especialmente elaborados para habilitá-lo, em nível médio, para exercer funções ligadas à gestão escolar.

Você sabe a importância e originalidade do **Profuncionário**, pois parece ser a primeira vez que, com abrangência nacional, os funcionários de escola têm a oportunidade de dispor de uma política pública que os prestigia e reconhece a sua importância no contexto educacional.

Não é demais reforçar que, todos nós, participantes do processo educativo, compreendemos que a ação dos funcionários na escola é, sobretudo, uma **ação educativa**. Todos que atuam na escola se envolvem na prática social da educação, uns com mais consciência sobre seu papel, outros com menos. Sabemos também que quanto mais consciente se torna esta ação, maiores as possibilidades de construirmos uma escola inclusiva, democrática e de qualidade para todos os brasileiros.

Assim, buscaremos refletir, neste módulo, sobre uma parte importante da prática social da educação: a gestão democrática no sistema de ensino e na escola.

Cada unidade do módulo desenvolve um texto básico, a partir do qual, seguem-se sugestões de reflexões e de práticas. Cada tema desenvolvido nas unidades parte de uma pergunta central que deverá ser sintetizada ao término da leitura.

Ementa:

A escola, o Sistema Educacional e a relação entre as diversas instâncias do Poder Público; o processo de construção da gestão democrática na escola e no sistema de ensino, seus instrumentos e elementos básicos; o financiamento da educação no Brasil e a gestão financeira da escola; o processo de construção do Projeto Político-Pedagógico e a participação dos diversos segmentos escolares.

Objetivo Geral:

Possibilitar ao funcionário do Curso Técnico em Gestão Escolar a construção de conhecimentos sobre gestão democrática, concepções, práticas e desafios, como instrumentos para sua participação autônoma, crítica e propositiva.

Objetivos Específicos:

1. Compreender a inserção da escola no Sistema Educacional e a relação entre as diversas instâncias do Poder Público.
2. Compreender o processo de construção da gestão democrática na escola e no sistema de ensino, seus instrumentos e elementos básicos.
3. Compreender como é o financiamento da educação no Brasil e a gestão financeira da escola.
4. Compreender o processo de construção do Projeto Político-pedagógico (PP) e a possibilidade de participação dos diversos segmentos escolares.

Peça ajuda ao seu (sua) tutor (a) caso surja alguma dúvida durante a leitura deste módulo.

Sumário

INTRODUÇÃO 12

UNIDADE 1 – A educação brasileira – 13
1.1 A educação como direito
1.2 A função social da escola
1.3 Níveis e modalidades de ensino
1.4 O poder público e as competências na educação
1.5 O regime de colaboração
1.6 Desafios da educação básica

UNIDADE 2 – Gestão democrática da educação – 29
2.1 A democratização da educação básica
2.2 A gestão democrática como reflexo da postura escolar
2.3 Elementos constitutivos da gestão democrática
2.4 Instrumentos e estratégias da gestão democrática
2.5 Conselho escolar e educação com qualidade social

UNIDADE 3 – Financiamento da educação básica e gestão financeira da escola – 45
3.1 Vinculação constitucional
3.2 Fontes de recursos para Educação Básica
3.3 O FUNDEB
3.4 Gestão financeira da escola

UNIDADE 4 – Gestão democrática da escola e Projeto Político-pedagógico – 55
4.1 A prática social da educação e a gestão democrática
4.2 O planejamento da escola
4.3 A concepção de educação e de escola
4.4 A unidade do trabalho escolar
4.5 A construção do conhecimento na escola

CONSIDERAÇÕES FINAIS – 66

REFERÊNCIAS – 69

INTRODUÇÃO

Porque é importante estudar o processo de gestão da educação?

Quando falamos em gestão da educação, não estamos falando em qualquer forma de gestão. Estamos falando da gestão democrática.

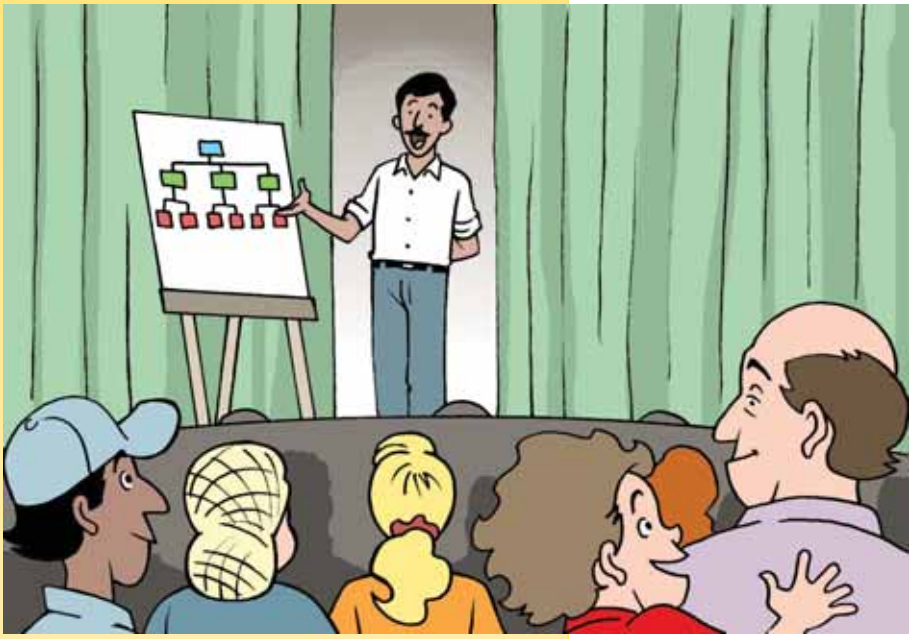
Durante esse módulo, vocês perceberão que é mais comum ouvir falar em gestão democrática **na escola** do que em gestão democrática **nos sistemas de ensino**. Esta particularização, no entanto, parece não ter respaldo nem na Constituição Federal de 1988, que indica a gestão democrática **do ensino público**, na forma da lei, como um dos princípios básicos que devem nortear o ensino. E nem na **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (LDB) que também se encarrega de estabelecer alguns princípios para a gestão democrática. Dentre estes princípios, estão a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes. Além disso, a LDB também sinaliza (no Art. 3º) que o ensino será ministrado com base em diversos princípios e, entre eles, encontra-se a "gestão democrática **do ensino público**, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino".

Para saber mais sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional acesse o* site *<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9394.htm>.

Vemos que tanto a Constituição Federal, quanto a LDB, falam em "ensino público" e não em "escolas públicas". Portanto, se entendemos que o ensino público é sinônimo de escola pública, então a gestão democrática está mesmo restrita à escola pública. No entanto, se entendemos que o ensino público envolve tanto as escolas, como os sistemas de ensino, isto é, as redes e Secretarias de Educação, então, podemos falar também em gestão dos sistemas de ensino. E é assim que aqui encaramos o processo de gestão democrática: nas escolas e nos sistemas de ensino.

Pois bem, entendemos que a gestão democrática se estende desde os sistemas de ensino até as escolas. Nesse sentido, é preciso que façamos uma reflexão de como devem se organizar, tanto as secretarias e redes de ensino, quanto as escolas, para a concretização deste princípio que rege o ensino, viabilizando a participação dos diversos segmentos da escola e da comunidade na delimitação das políticas de educação que se desenvolvem em ambos os locais – escolas e sistemas.

Se é verdadeira a afirmação de que para concretizar a gestão democrática, é fundamental a participação de todos os envolvidos no processo educativo, tanto na tomada de decisão, como no compartilhamento do poder; parece natural perceber porque é importante que o (a) funcionário (a) da escola reflita, debata e pratique a gestão democrática.



Assim, é possível compreender que a gestão democrática é importante não só para o (a) Diretor (a) da escola, uma vez que deve também ser discutida, compreendida e exercida pelos estudantes, funcionários, professores, pais e mães de estudantes, gestores, bem como pelas associações e organizações sociais da cidade e dos bairros.

Antes da Constituição Federal de 1988, até era possível que os gestores dos sistemas e das escolas públicas pudessem optar por desenvolver ou não um tipo de gestão que se baseasse nas relações democráticas. Hoje, não mais. A gestão democrática da educação é um direito da sociedade e um dever do Poder Público.

Para que possamos nos preparar para agir de forma democrática, vamos trabalhar alguns conceitos e desenvolver algumas práticas. É sobre isso que o presente módulo nos convida a pensar e a agir.

As reflexões e trabalhos propostos estão agrupados em quatro unidades.

A primeira unidade apresenta um panorama da educação brasileira, em que são discutidas questões que envolvem o entendimento da educação como direito. Nela, é debatida a função social da escola; são identificadas as formas de organização dos níveis e modalidades da educação básica; são apresentadas as diversas esferas do Poder Público, suas competências e o regime de colaboração que deve ser estabelecido entre elas; e, a partir de um breve quadro da realidade educacional, é desenvolvida uma reflexão sobre os desafios da educação básica no Brasil de hoje.

A segunda unidade trata de aspectos específicos da Gestão Democrática nos Sistemas de Ensino e nas Escolas, quais sejam: um breve histórico sobre a democratização da educação básica no Brasil; o debate sobre a gestão democrática como direito, opção e reflexo da postura da escola e do sistema; a discriminação de quatro elementos que identificam uma gestão democrática; as diversas formas, instrumentos e estratégias usadas no processo de gestão democrática, dando ênfase ao Conselho Escolar como impulsionador de uma educação com qualidade social.

Leia mais sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, no site <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=684&Itemid=709>.

A terceira unidade analisa a relação entre gestão democrática e financiamento da educação, apresentando as responsabilidades estabelecidas na Constituição Federal de 1988; identificando as fontes de recursos para a educação, de forma geral, e da educação básica, de modo particular; comentando o processo de implantação de um novo fundo para financiar a educação básica - o **FUNDEB**; e conclui demonstrando a possibilidade de uma gestão democrática na gestão financeira da escola.

A quarta unidade, finalmente, focaliza um dos eixos mais importantes da gestão democrática: o Projeto Político-pedagógico (PP). Nela, é apresentada a idéia da educação como prática social; a do PP como forma de planejamento, que na gestão democrática demanda a participação de todos na sua concepção, desenvolvimento e avaliação; são desveladas ações que concorrem para o resgate da unidade do trabalho escolar e é trabalhado o conceito de aprendizagem como construção do conhecimento.

As considerações finais trazem, além de uma breve síntese dos assuntos trabalhados no módulo, algumas questões complementares que podem servir de indicações, cuidados e alertas no desenvolvimento da grande tarefa de construir uma escola e um sistema de ensino democrático, para a sociedade brasileira, em conjunto com ela.

1

A educação brasileira

Esta unidade apresenta um panorama da educação brasileira. Vamos discutir questões que envolvem o entendimento da educação como direito; a função social da escola; as formas de organização dos níveis e modalidades da educação básica; as diversas esferas do Poder Público, suas competências e o regime de colaboração; e os desafios da educação básica no Brasil de hoje.

1.1 A educação como direito

Educação é um direito ou uma mercadoria?

A educação é um direito de todo cidadão. Sendo assim, para o Estado e para a família é estabelecida uma obrigação: o dever de oferecer e garantir educação a todos.

A atual Constituição Federal determina, no seu artigo 205, que "A educação é direito de todos e dever do Estado e da família [...]". Mais adiante o seu artigo 208, dá ao ensino obrigatório e gratuito – hoje dos 6 aos 14 anos - um especial destaque, ao identificá-lo como um dever do Estado e como um **direito público subjetivo**. Ele é assim considerado, na medida em que o seu não-oferecimento pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilização da autoridade competente. Esta é uma conquista da sociedade, mesmo que delimitada e focalizada apenas para o ensino obrigatório.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de sua parte, reafirma no Artigo 5 que:

> O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical,

entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o **Ministério Público**, acionar o Poder Público para exigí-lo.

O Ministério Público da União é composto pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O MPU protege os interesses da sociedade e zela pelo respeito à lei, age em defesa da ordem jurídica defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e no controle externo da atividade policial.

Vale acresentar que qualquer pessoa ou grupo de pessoas acima mencionados pode acionar o Poder Judiciário e ser for comprovada a negligência do Poder Público na oferta do ensino obrigatório, a autoridade competente poderá ser imputada de **crime de responsabilidade**.

Então, se a Constituição Federal e a LDB estabelecem a educação como direito, como podemos compreender e aceitar que ela seja tratada como mercadoria que se compra e vende? Como compreender que a Educação seja colocada num balcão de comércio, submetendo os cidadãos a terem um nível de qualidade diferenciado pela quantidade de dinheiro que possuem?

Todas essas questões nos angustiam e nos fazem refletir o seguinte: se a educação é um direito da cidadania, não podemos aceitar que ela seja tratada como mercadoria e esta mudança de concepção (de direito para mercadoria) tem sua origem na transposição da lógica econômica para a prática social.

Mais adiante iremos tratar da qualidade da educação e aí poderemos perceber que o sentido de qualidade também se altera por força desta lógica que, ao ter êxito na empresa e no mundo dos negócios, passa a ser considerada, de forma equivocada, como a lógica que pode encaminhar e gerar a qualidade da educação.

Para começar a encaminhar esta e outras questões dela decorrentes, precisamos nos perguntar: para quê serve a escola?

Afinal, a educação é um direito ou uma mercadoria? Por quê? Pense nos questionamentos citados anteriormente e registre suas considerações no Memorial.

1.2 A função social da escola

Qual o sentido da existência da escola?

Sempre que iniciamos uma caminhada, nos perguntamos: para onde vamos? E depois de sabermos nosso destino, nos questionamos sobre qual seria o melhor caminho para chegarmos até lá.

Assim também é a prática social da educação. Na nossa tarefa educacional devemos sempre nos perguntar: onde queremos chegar? Qual o melhor caminho para chegar lá? Qual o sentido da existência da escola? Para saber onde queremos chegar, precisamos identificar os objetivos da educação e indagar para onde estamos caminhando e encaminhando nossos estudantes.

Muitas pessoas acham que a educação serve para preparar mão-de-obra para o mercado. Já outras, acham que a educação e a escola têm como objetivo garantir a reprodução do conhecimento acumulado para as gerações futuras. Existem ainda aquelas que compreendem que a escola deve se preocupar com a formação do cidadão.

Com qual dessas posturas você concorda? Por quê?

As primeiras privilegiam o mundo do trabalho, dessa forma vêem na escola a função econômica como a mais importante. O segundo grupo valoriza mais a função técnica da escola, com a transmissão do conhecimento. Já o terceiro grupo focaliza a função política da escola como a preponderante, dando destaque aos valores, posturas e ações a serem construídos no ambiente escolar.

Vale ressaltar que parece haver um pouco de verdade em cada uma dessas manifestações. Isto é, percebermos que é importante formar pessoas para ingressarem no mercado de traba-

lho, que é importante proporcionar a construção de conhecimentos e que também é importante garantir que a escola seja um espaço onde o estudante se torne um cidadão, sujeito de sua própria história. Poderíamos, então, concluir que a escola tem uma tripla função: político-pedagógica e econômica.

IMPORTANTE

Agora, resta saber como priorizar a ordem de importância que cada uma dessas facetas receberá na prática social da educação e como desenvolvê-las na escola. É nessa escolha de prioridade que reside a possibilidade de existirem diversas formas de encarar o sentido da escola. Se a função econômica for privilegiada, a escola escolherá a formação técnica como seu sentido. Caso escolha a função técnica como sua maior missão, irá encarar a transmissão dos conhecimentos como seu objetivo. E, finalmente, se compreender que seu sentido é a formação da cidadania, a função política será a privilegiada.

Resta ainda refletir sobre a maneira como percebemos a função política da escola, muitas vezes diminuída a uma simples relação com os partidos políticos. Mas a função política da escola vai muito além da prática dos partidos políticos. Ora, compreendendo política como uma ação intencional que visa influenciar/intervir na realidade, vemos que ela é muito mais ampla que as ações partidárias tradicionais. Assim, a função política da escola, e também dos sistemas e redes de ensino, está estreitamente ligada à sua prática pedagógica, visando agir sobre a realidade social. Mas como seria essa influência, essa intervenção intencional sobre a realidade? Serviria para manter ou para mudá-la?

Uma escola opta pelo sentido da emancipação e de inclusão ao perceber-se como instrumento para transformação social. Caso contrário, ao optar por manter a realidade como ela é, ratifica a exclusão social e escolar, na qual os sujeitos sociais estão fadados à aceitação da subordinação, que historicamente tem sido uma marca na sociedade brasileira.

Em qual tipo de escola você prefere atuar? Na que inclui ou na que exclui? Por quê?

1.3 Níveis e modalidades de ensino

Como está organizada a educação escolar no Brasil?

A LDB, em seu **Artigo 21**, determina que a educação brasileira organiza-se em dois níveis: educação básica e educação superior.

Acesse o site do MEC, <http://portal.mec.gov.br> na seção Legislação educacional e você encontrará maiores informações sobre a LDB.

Para saber mais sobre a Lei nº 11.274/2006 acesse: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>.

A educação básica tem por finalidade "desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores". Assim, pode-se compreender o motivo de sua denominação (educação básica), pois se constitui no alicerce para a construção da cidadania. A educação básica compreende três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil, segundo a LDB, em seu **artigo 29**, como primeira etapa da educação básica, "tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade". Ela se desenvolve em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e em pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Com a recente aprovação da **Lei nº 11.274/2006** foi estabelecida a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, a partir dos seis anos de idade. Assim, o ensino fundamental passa a ter duração mínima de nove anos, a partir dos

seis anos de idade e objetiva desenvolver a **formação básica** do cidadão. Sua jornada escolar será de, no mínimo, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola, visando implantar a jornada de tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

IMPORTANTE

Pode-se agregar à educação básica algumas formas e modalidades diferenciadas de educação para atendimento de especificidades: educação de jovens e adultos; profissional; do campo; especial; indígena; e de afrodescendentes, entre outras.

Segundo a LDB, em seu **artigo 37**,

> a educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

Já no artigo 39 a LDB diz "a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva"; no artigo 58, "a educação especial ....[é a] oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais"; e a educação do campo está contemplada quando discrimina no artigo 28 que "na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação e às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente".

Quanto à educação superior, a LDB estabelece no artigo 45 que ela "será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização"; com cursos e programas citados no artigo 44: cursos seqüenciais; de graduação; de pós-graduação; e de extensão.

SAIBA MAIS

Art. 37 da LDB: A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

A organização dada na LDB indica formas de viabilização da educação escolar, mas sua concretização ocorre na prática social da educação, dando-lhe sentido e direção.

Porque a educação básica é considerada o nível necessário para a construção da cidadania?

1.4 O poder público e as competências na educação

Como o poder público se organiza no campo da educação?

A **Constituição Federal** de 1988, em seu primeiro artigo, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. A mesma Constituição garante, em seu artigo 18, a autonomia de cada um desses entes na organização político-administrativa.

Em termos gerais, as competências de cada uma dessas esferas, na área de educação, são delimitadas também pela Constituição Federal, a saber:

1) Compete à União, "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (Art. 21 – inciso IX), sendo-lhe privativo legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art 22 – inciso XXIV).

2) É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (Art. 23, inciso II); proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (Art. 23, inciso V); estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (Art. 23, inciso XII).

3) Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (Art. 24, inciso IX); proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (Art 24, inciso XIV).

Você pode acessar a Constituição Federal e ver suas alterações no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm.

1.5 O regime de colaboração

Como se dá a articulação entre o Município, o Estado, o Distrito Federal e a União?

Em latim, Carta Magna significa "Grande Carta".

Garantindo a autonomia constitucional de cada uma das esferas do Poder Público, a Constituição Federal estabelece no artigo 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino, em regime de colaboração.

A idéia de regime de colaboração indica a necessidade desses três níveis da Administração Pública estabelecerem articulação colaborativa para o alcance dos objetivos educacionais. No entanto, esta articulação ainda é muito nebulosa, na medida em que somente as grandes atribuições de cada sistema de ensino são estabelecidas. A **Carta Magna**[1] delimita a atuação dos sistemas de ensino da seguinte forma:

1) A União organizará o sistema federal de ensino, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá função redistributiva e supletiva junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante assistência técnica e financeira.

2) Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

3) Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Sempre observando os princípios da Constituição Federal, os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (Art 25); o Município e o DF serão regidos por Lei orgânica, [...] sendo que o Município deverá ainda atender aos princípios da Constituição do respectivo Estado (Art 29 e 32).

[1]Constituição Federal

Vale ressaltar que, na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino fundamental, por este ser obrigatório[2].

Além disso, o quinto artigo da LDB determina que cabe aos Estados e aos Municípios, em Regime de Colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Percebe-se que ainda há muito que se caminhar na organização do regime de colaboração. Primeiro, ampliando seu aspecto ainda restritivo, quando privilegia apenas o ensino fundamental, segundo, estabelecendo medidas operacionais que indiquem formas de colaboração eficientes e claras.

Que tipo de colaboração da União você considera importante para os Estados, o DF e os Municípios?

1.6 Desafios da educação básica

Qual o retrato da educação básica?

Para se ter um panorama da educação no Brasil, é importante verificar alguns indicadores que dão a dimensão do acesso, permanência e sucesso dos estudantes no processo educativo.

Dados do **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, referentes ao ano de 2000, evidenciam a situação do Brasil quanto à alfabetização, freqüência à creche e escola, anos de estudo e série ou nível educacional concluído pela população brasileira. Eles indicam que[3]:

Acesse o site do IBGE e saiba mais como funciona a instituição: www.ibge.gov.br

- Havia 14,6 milhões de pessoas analfabetas.
- As taxas de analfabetismo da área rural eram, em média, quase três vezes maiores que as da área urbana.

[2]Emenda Constitucional 14 de 1996 se referindo ao ensino fundamental.
[3]Gracindo (2003). Parte do estudo desenvolvido para o INEP em 2003, a partir dos dados do Censo 2000 IBGE.

- A taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos atingia a quase universalização, com atendimento de 97%.
- Aproximadamente um terço da população brasileira estudava.

- Apenas 36,5% das crianças de zero a seis anos freqüentavam creches ou escolas.
- No Nordeste, apenas 72% das crianças de quatro a seis anos estavam na escola.
- Quanto maior o nível de rendimento familiar *per capita,* maior a taxa de escolarização de crianças de quatro a seis anos de idade, onde apenas 26,8% dos 20% mais pobres estudavam em contraste com 52,4% dos 20% mais ricos.
- 78% das pessoas de quinze a dezessete anos estudavam e apenas 34% dos de dezoito a vinte e quatro anos, sendo que, destes, 71% ainda estavam no Ensino Fundamental ou Médio.
- A defasagem idade-série continua sendo um dos grandes problemas da educação básica e, como exemplo, verifica-se o índice alarmante: 65,7% dos estudantes de quatorze anos estão defasados, sendo que no Nordeste esse índice chega a 85%.
- A população brasileira com mais de dez anos tinha, em média, apenas 6,2 anos de estudo.
- No grupo de vinte e cinco anos ou mais de idade cerca de 70% não tinham completado sequer um ano de estudo.
- O nível de rendimento familiar influencia decisivamente nos anos de estudo da população adulta, mostrando um diferencial de 7 anos de estudo entre o primeiro e o quinto grupo da distribuição de renda (os mais pobres e os mais ricos).

A esse quadro perverso, agregam-se significativas diferenças educacionais encontradas entre os grupos étnicos; a importan-

IMPORTANTE

te diferença de desempenho entre as áreas rurais e urbanas; a alta dispersão dos estudantes que gera grande discrepância interna nos resultados de muitos grupos etários e, finalmente, o baixo rendimento nominal mensal *per capita* da grande maioria dos estudantes brasileiros. Esses dados demonstram claramente como é flagrante a reprodução das diferenças sociais na escolarização brasileira.

Com esses dados, constata-se que o Estado brasileiro não vem cumprindo sua tarefa de oferecer educação em quantidade e qualidade para a nação brasileira. Como conseqüência, uma parcela significativa dos brasileiros não possui as condições básicas para serem cidadãos participantes de uma sociedade letrada e democrática. Esta parece ser uma forma de exclusão social, cuja base é a exclusão escolar.

Como mudar este quadro?

Pode-se perceber a dura e difícil tarefa que o Estado brasileiro tem à sua frente, no sentido de promover e realizar políticas educacionais que interfiram nesse quadro negativo e que efetivem a educação de qualidade como direito do cidadão.

São muitas a ações que precisam ser desenvolvidas para garantir uma educação básica democrática e de qualidade, no entanto, quatro parecem ser as principais frentes de políticas que precisam ser estabelecidas pelo poder público: políticas de financiamento; políticas de universalização da educação básica, com qualidade social; políticas de valorização e formação dos profissionais da educação; e políticas de gestão democrática. A primeira dará as condições concretas sobre as quais se sustentarão as demais políticas. A segunda oportunizará acesso, permanência e sucesso escolar. A terceira propiciará salários, plano de carreira e formação inicial e continuada para todos os educadores (*docentes e não-docentes*). E a quarta delimitará o caminho pelo qual o processo de democratização da educação poderá ser alcançado.

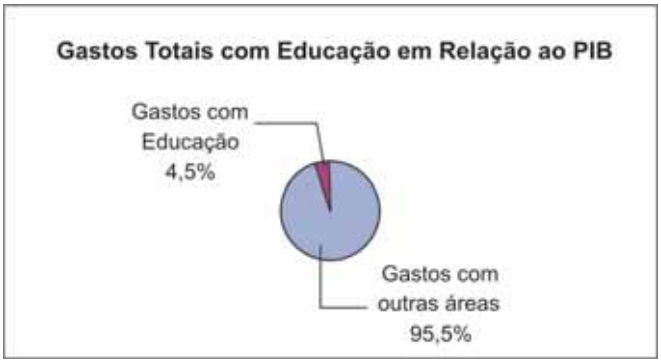
Docente *diz respeito aos professores e* não-docente*, aos alunos*

Sobre as políticas de financiamento da educação, diferentemente do que historicamente vem acontecendo, cabe à área educacional a tarefa de delimitá-las, pois é ela quem pode identificar os recursos para o desenvolvimento das ações no âmbito da educação básica. Isto porque as verbas públicas a serem destinadas à educação precisam ser conseqüência de um Projeto Educacional Político-Pedagógico a ser implementado pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas. Com essa equação estabelecida, é possível imaginar que a educação deixe de ser discurso e passe a ser prioridade do Estado brasileiro e não apenas uma atividade de governo subordinada à área econômica.

IMPORTANTE

Para ler sobre o PNE basta acessar portal: http://www.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf

Como exemplo da urgência de se estabelecer uma política de financiamento para a educação, basta analisar o **Plano Nacional de Educação (PNE)** que está em vigência desde 2001. Ele estabelece uma série de objetivos e metas para a melhoria da educação brasileira, que deverão ser cumpridas no prazo de dez anos. Depois de muitas discussões, no Congresso Nacional e na sociedade civil, chegou-se à conclusão de que os aproximadamente 4,5% do PIB, que atualmente são investidos na educação, são absolutamente insuficientes para a abrangência e amplitude da ação educacional.



Com isso, os movimentos sociais indicaram que não menos que 10% do PIB deveria ser investido pelo Estado na área. No entanto, o Congresso Nacional estabeleceu o índice de 7% como o mínimo para o desenvolvimento do PNE. Ocorre que nem mesmo esse último percentual aprovado pelo Congresso Nacional foi aceito pelo governo vigente de 1995 a 2002, tendo sido vetado juntamente com outros importantes aspectos de financiamento previstos no PNE.

Uma das possibilidade de melhoria do financiamento da educação básica foi estabelicida por meio Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) recente-

mente aprovado no Cogresso Nacional **como Proposta de Emenda Constitucional (PEC), criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**. O novo Fundo prevê mais recursos para melhorar o salário dos professores, aumento do número de vagas, equipamentos para as escolas públicas, ampliação do acesso à escola e a qualidade da educação, beneficiando cerca de 47,2 milhões de estudantes da educação infantil, ensino fundamental e médio. Pelas regras do FUNDEB, pelo menos, 60% do valor anual do Fundo serão destinados à remuneração dos profissionais do magistério e o restante dos recursos será aplicado exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Quanto à política de valorização e formação dos profissionais da educação, o FUNDEB pode vir a ser a base de financiamento para tal, na medida em que estabelece que 60% dos recursos devem ser encaminhados para os docentes. Mas esta possibilidade precisa ser concretizada com a criação e regulamentação de planos de carreira, piso salarial nacional e ações de formação inicial e continuada. Vale ressaltar, que esta política não deve estar voltada apenas para os professores, mas sim, para todos os funcionários da educação, aqui chamados de "educadores não-docentes".

A universalização da educação básica configura-se em duas dimensões: universalização do acesso de todos à educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, bem como a garantia de padrão de qualidade, não o mínimo, como por vezes é intitulado, mas a qualidade necessária para a construção da cidadania, ou seja, a qualidade referenciada no social.

Outra política que certamente concorrerá para a democratização da educação básica é a gestão democrática nas escolas públicas, já estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mas ainda carente de regulamentação. Com isso, espera-se que a experiência democrática a ser vivenciada pelos diversos segmentos sociais seja o caminho tão esperado para a conscientização da sociedade a respeito da importância da educação para o desenvolvimento econômico, cultural e político do Brasil. Sabe-se que a educação sozinha não resolverá os problemas estruturais do Brasil, mas sabe-se também, que sem ela, eles certamente não poderão ser resolvidos.

Uma política clara de gestão democrática deverá estabelecer, para as diversas instâncias do Poder Público e para a escola,

espaços para a participação da sociedade na tarefa de transformar a dura realidade educacional. A implantação do Fórum Nacional de Educação, conforme a LDB, na longa tramitação no Congresso Nacional, uma revisão na composição e atribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE), o fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação e a implantação de Conselhos Escolares em todas as escolas são instrumentos importantes para a desejada experiência democrática. "A escolha democrática dos dirigentes escolares e a consolidação da autonomia das escolas alinham-se aos colegiados com a finalidade de desvendar os espaços de contradições gerados pelas novas formas de articulação dos interesses sociais. A partir do conhecimento destes espaços, certamente presentes no cotidiano da vida escolar e das comunidades, é que será possível ter os elementos para a proposição e construção de um projeto educacional inclusivo" (AZEVEDO; GRACINDO, 2004, p. 34).

IMPORTANTE

Essas políticas públicas, entendidas como ações estabelecidas para a transformação da realidade, certamente sinalizarão o caminho da construção de uma sociedade justa e igualitária, em que a educação, para ser um dos alicerces da cidadania, precisa ser, necessariamente, democrática e de qualidade para todos.

Você tem percebido ações de algumas dessas políticas na realidade de hoje? Comente registre no seu Memorial.

Procure em jornais e revistas, notícias sobre a realidade da educação básica no Brasil. Faça um cartaz com pelo menos dez notícias e depois faça sua análise. Registre no seu Memorial.

2

Gestão democrática da educação

A Constituição Federal estabelece no artigo 206 os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado. Dentre eles, destaca-se a gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Cabe, no entanto, aos sistemas de ensino, definirem as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

a) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

b) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB - Art. 14).

Como condição para o estabelecimento da gestão democrática é preciso que os sistemas de ensino assegurem

> às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público" (LDB – Art 15).

Acesse o site do MEC, <http://portal.mec.gov.br> na seção Legislação educacional e você encontrará maiores informações sobre a LDB.

Veja também os dados do INEP no: <http://www.inep.gov.br>

2.1 A democratização da educação básica

Democratizar a educação básica: O que vem a ser isso?

A luta pela democratização da educação, de forma geral, e da educação básica, em particular, tem sido uma bandeira dos movimentos sociais no Brasil, de longa data. Pode-se identificar em nossa história inúmeros movimentos, gerados na sociedade civil, que exigiam (e exigem) a ampliação do atendimento educacional a parcelas cada vez mais amplas da sociedade. O Estado, de sua parte, vem atendendo a essas reivindicações de forma muito tímida, longe da universalização esperada.

Nas diversas instâncias do Poder Público – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – pode-se perceber um esforço no sentido do atendimento às demandas sociais por educação básica, porém de forma focalizada e restritiva. A focalização se dá na ampliação significativa do acesso a apenas um dos segmentos da educação básica: o ensino fundamental, com um atendimento de 34.012.434 estudantes (**INEP**, 2004). Mas mesmo nesse segmento há uma restrição evidente, pois somente crianças de seis a quatorze anos são privilegiadas na

IMPORTANTE

oferta obrigatória do ensino fundamental. Com isso, tanto os jovens e adultos ficam à margem do atendimento no ensino fundamental, como as crianças de zero a cinco anos, público da educação infantil, e os jovens, público do ensino médio, têm um atendimento ainda insuficiente, pelo Estado.

Importante destacar que a democratização da educação não se limita ao acesso à escola. O acesso é, certamente, a porta inicial para o processo de democratização, mas torna-se necessário também garantir que todos que ingressam na escola tenham condições para nela permanecerem com sucesso. Assim, a democratização da educação faz-se com **acesso e permanência** de todos no processo educativo, dentro do qual o **sucesso** escolar é reflexo de sua qualidade. Mas somente essas três características não completam totalmente o sentido amplo da democratização da educação.

Se de um lado, acesso, permanência e sucesso caracterizam-se como aspectos fundamentais da democratização da educação, de outro, o modo pelo qual essa prática social é internamente desenvolvida pelos sistemas de ensino e escolas torna-se a chave mestra para o seu entendimento.

Essa última faceta da democratização da educação indica a necessidade que o processo educativo tem de ser um **espaço para o exercício da democracia** . E para que isso aconteça, é

A gestão democrática pode ser considerada como meio pelo qual todos os segmentos que compõem o processo educativo participam da definição dos rumos que a escola deve imprimir à educação de maneira a efetivar essas decisões, num processo contínuo de avaliação de suas ações.

que seja concebida uma nova forma de conceber a gestão da educação: a **gestão democrática**.

Como elementos constitutivos dessa forma de gestão podem ser apontados: participação, autonomia, transparência e pluralidade (ARAÚJO, 2000). E como instrumentos de sua ação, surgem as instâncias diretas e indiretas de deliberação, tais como conselhos e similares, que propiciam espaços de participação e de criação da identidade do sistema de ensino e da escola. Assim, a gestão democrática da educação

> "trabalha com atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, co-responsabilidade e compromisso" (BORDIGNON; GRACINDO, 2001, p. 12).

Analisando as quatro facetas da democratização da educação, o acesso à escola; a garantia de permanência do estudante na escola; a qualidade do ensino e a Gestão Democrática, qual delas você considera a que se encontra mais frágil na sua escola? Por quê?

Democratização da educação, nesse sentido, vai além das ações voltadas para a ampliação do atendimento escolar. Configura-se como uma postura que, assumida pelos dirigentes educacionais e pelos diversos sujeitos que participam do processo educativo, inaugura o sentido democrático da prática social da educação.

2.2 A gestão democrática como reflexo da postura escolar

A gestão democrática é a mesma em todos os ambientes escolares?

O princípio da gestão democrática está inscrito na Constituição Federal e na LDB, sendo assim, ele deve ser desenvolvido em todos os sistemas de ensino e escolas públicas do país. Ocorre, contudo, que como não houve a normatização necessária dessa forma de gestão nos sistemas de ensino, ela vem sendo desenvolvida de diversas formas e a partir de diferentes denominações: gestão participativa, gestão compartilhada, co-gestão, etc. E é certo que sob cada uma dessas deno-

minações, comportamentos, atitudes e concepções diversas são colocados em prática.

O termo aqui adotado é a gestão democrática por entendermos que este termo coloca em prática o espírito da Lei, por destacar a forma democrática com que a gestão dos sistemas e da escola devem ser desenvolvidas.

IMPORTANTE

Assim, a gestão democrática é um objetivo e um percurso. É um objetivo porque trata-se de uma meta a ser sempre aprimorada e é um percurso, porque se revela como um processo que, a cada dia, se avalia e se reorganiza.

Parece óbvio lembrar que uma gestão democrática traz, em si, a necessidade de uma postura democrática. E esta postura revela uma forma de encarar a educação e o ensino, onde o Poder Público, o coletivo escolar e a comunidade local, juntos, estarão sintonizados para garantir a qualidade do processo educativo.

Então, seria possível identificar os elementos que fazem parte desse processo?

2.3 Elementos constitutivos da gestão democrática

Quais elementos identificam uma gestão democrática?

A gestão democrática na escola e nos sistemas de ensino torna-se um processo de construção da **cidadania emancipada**. Para tanto, e segundo Araújo (2000), **são quatro os elementos indispensáveis a uma gestão democrática: participação, pluralismo, autonomia e transparência**.

A realidade mostra uma série de formas e significados dados ao sentido de participação na escola. Alguns exemplos identificam participação como simples processo de colaboração, de adesão e de obediência às decisões da direção da escola. Nesses casos, as decisões são tomadas previamente e os objetivos da participação também são delimitados antes dela ocorrer, segundo Bordignon e Gracindo (2000).

Perdem-se, dessa forma, duas condições básicas para uma efetiva participação:

1) O sentido público de um projeto que pertence a todos.

2) O sentido coletivo da sua construção, que oferece iguais oportunidades a todos, nas suas definições. Assim, a participação adquire caráter democrático e torna-se propiciadora da ação comprometida dos sujeitos sociais. Dessa forma, a participação requer a posição de governantes, não de meros coadjuvantes, ou seja, requer espaços de poder. Portanto, ela só é possível em clima democrático.

A participação é, portanto, condição básica para a gestão democrática: uma não é possível sem a outra.

Uma das questões a serem enfrentadas na gestão democrática é o respeito e a abertura de espaço para o "pensar diferente". É o pluralismo que se consolida como postura de "reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, através do debate e do conflito de idéias, o próprio processo democrático" (ARAÚJO, 2000 p. 134). Nota-se, que a maior resistência encontrada a essa postura pluralista está, em grande parte, na conseqüente distribuição de poder que ela enseja. Nesse sentido, ratificando a idéia da necessidade de desconcentração do poder, Bobbio (1994 p.15) esclarece que "uma sociedade é tanto melhor governada, quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central".

SAIBA MAIS

Autogoverno é o domínio sobre as decisões políticas do Estado-membro, exercido pelas autoridades locais com independência em relação às autoridades da ordem central.

Vale considerar que "o conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de **autogoverno**, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias" (BARROSO, 1998). Escola autônoma é, portanto, aquela que constrói o seu PP de forma coletiva, como estratégia fundamental para sua emancipação (dimensão micro) e para a transformação social (dimensão macro). Assim, a autonomia precisa ser conquistada a partir da democratiza-

ção interna e externa da escola, politizando o espaço escolar e propiciando o desenvolvimento de duas facetas importantes da autonomia escolar: a autonomia da escola e a autonomia dos sujeitos sociais (ARAÚJO, 2000).

Como outro elemento fundamental da gestão democrática, a transparência está intrinsecamente ligada à idéia de escola como espaço público. Face ao predomínio da lógica econômica em todos os setores sociais, em especial na educação, garantir a visibilidade da escola frente à sociedade, torna-se uma questão ética. Quase como um amálgama dos elementos constitutivos da gestão democrática, a

> transparência afirma a dimensão política da escola. Sua existência pressupõe a construção de um espaço público vigoroso e aberto às diversidades de opiniões e concepções de mundo, contemplando a participação de todos que estão envolvidos com a escola (ARAÚJO, 2000 p.155).

Na descrição dos elementos constitutivos da gestão democrática, fica evidente um conceito transversal a todos eles: o de democratização da educação (GRACINDO, 2003). E ele se torna o fio condutor e a base de reflexão/ação da gestão democrática, isto é, participação, pluralismo, autonomia e transparência não se instauram sem a cultura democrática. Agregado à postura de democratização da educação, outro conceito permeia todas as reflexões desenvolvidas: a idéia de escola como espaço público. Isto é, sem o sentido público, a escola não viabilizará participação, pluralismo, autonomia e transparência.

Assim, pode-se afirmar que em última instância, a cultura/postura democrática e o sentido público da prática social da educação são alicerces da gestão democrática.

Ocorre que todos esses elementos e alicerces da gestão democrática necessitam de uma base concreta para sua viabilização: os espaços de encontro, discussão e trocas. Dentre esses múltiplos espaços destacam-se: os conselhos deliberativos e consultivos, os grêmios estudantis, as reuniões, as assembléias e as associações. A partir desses espaços de prática democrática são deliberados e construídos os caminhos

IMPORTANTE

que a escola deve percorrer. E o retrato dessa caminhada será revelado no Projeto Político-Pedagógico (PP) da escola.

2.4 Instrumentos e estratégias da gestão democrática[4]

Como o conselho escolar pode ajudar na gestão democrática?

Como é sabido, o Brasil possui profundas desigualdades econômicas, culturais e políticas que geraram (e continuam gerando) segregação de grupos sociais e a negação da cidadania a um enorme contingente de brasileiros. Essa realidade, no entanto, não pode ser aceita passivamente por seus cidadãos e requer, do Estado, o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a redução dessas enormes diferenças e para a inclusão social.

Com a redemocratização do país, em meados de 1980, o Brasil começa a se organizar, utilizando-se de mecanismos democráticos que já havia experimentado em épocas anteriores e de novos mecanismos, construídos nesse momento de reconquista democrática.

Nesse movimento de redemocratização do país, a sociedade exige também a democratização da educação. E esta se faz não somente com a garantia de acesso e permanência dos

[4]Baseado no texto de apoio para a série Fazendo Escola/ MEC (maio de 2005) de Regina Gracindo.

estudantes na escola, mas também, com a delimitação de espaços para o exercício democrático, como vimos em item anterior.

IMPORTANTE

A totalidade desses mecanismos democráticos de atuação da sociedade civil requer, de um lado, a escolha consciente dos seus representantes nas mais diversas instâncias de poder (democracia representativa) e, de outro, a participação direta e ativa do cidadão em muitas arenas de decisão política (democracia participativa).

A gestão democrática é uma prática prevista na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE). É uma forma de exercitar a democracia participativa, podendo contribuir para a própria democratização da sociedade.

Assim, dentre os muitos espaços possíveis de participação da sociedade, a escola torna-se instrumento importante para o desenvolvimento da democracia participativa. Surge, então, a gestão democrática da educação, como uma construção coletiva da sociedade, que favorece o exercício da cidadania consciente e comprometida com os interesses da maior parte da população brasileira.

O **Conselho Escolar**, entre outros mecanismos, tem papel decisivo na gestão democrática da escola, se for utilizado como instrumento comprometido com a construção de uma escola cidadã. Assim, constitui-se como um órgão colegiado que representa a comunidade escolar e local, atuando em sintonia com a administração da escola e definindo caminhos para tomar decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas condizentes com as necessidades e potencialidades da escola. Desta forma, a gestão deixa de ser prerrogativa de uma só pessoa e passa a ser um trabalho coletivo, onde os segmentos escolares e a comunidade local se congregam para construírem uma educação de qualidade e socialmente relevante. Com isso, divide-se o poder e as conseqüentes responsabilidades.

A composição, funções, responsabilidades e funcionamento dos Conselhos Escolares devem ser estabelecidos pela própria escola, a partir de sua realidade concreta e garantindo a **natureza essencialmente político-educativa** do Conselho Escolar, que se expressa no "olhar" comprometido que desenvolve durante todo o processo educacional, com uma focalização privilegiada na aprendizagem. Sua atuação, desta forma, se volta para: o planejamento, a aplicação e a avaliação das ações da escola.

Cabe destacar que sua ação é política na medida em que estabelece as transformações desejáveis na prática educativa escolar. E é pedagógica, ao configurar e estabelecer os mecanismos necessários para que esta transformação realmente aconteça.

Com o objetivo de desenvolver um acompanhamento responsável, ético e propositivo do processo educativo na escola, e visando uma educação emancipadora, o Conselho Escolar deve estar atento a alguns aspectos extremamente relevantes desse processo, compreendendo que:

a) O projeto de educação que a escola vai desenvolver, dando sentido às suas ações, deve ser discutido, deliberado e seguido por todos.

b) O sentido de pluralidade nas relações sociais da escola, com respeito às diferenças existentes entre os sujeitos sociais, deve ser a marca do processo educativo.

c) A unidade do trabalho escolar deve ser garantida utilizando-se o Projeto Político-Pedagógico da escola como instrumento para impedir a fragmentação das ações.

d) O sentido de qualidade na educação não pode ser uma simples transposição deste conceito do mundo empresarial para a escola, isto é, na educação, esse sentido necessita estar referenciado no social e não no mercado.

e) A escola como um todo é responsável pelo sucesso ou pelo fracasso do estudante, partilhando a responsabilidade pelo desenvolvimento da prática educativa.

f) A aprendizagem é decorrente da construção coletiva do conhecimento e não se basta à transmissão de informações.

g) Na avaliação da aprendizagem do estudante, cabe verificar mais do que o produto da aprendizagem, cabe analisar todo o processo no qual ele se desenvolveu. Assim, devem ser considerados: o contexto social; a gestão democrática; a ação docente; e as condições físicas, materiais e pedagógicas da escola.

h) O tempo pedagógico precisa ser utilizado da melhor forma

possível, organizando-o de acordo com as peculiaridades e necessidades da escola.

i) A escola, como equipamento social público, deve ser transparente nas suas ações.

j) Os espaços de participação nas decisões da escola devem ser ampliados cada vez mais, seja no processo de escolha de dirigentes, seja nas deliberações acerca das questões financeiras, pedagógicas e administrativas.

k) A solidariedade e a inclusão social são princípios fundamentais da escola.

Com esses cuidados e tendo a dimensão da importância da gestão democrática da educação, na democratização mais ampla da sociedade, o Conselho Escolar dá uma contribuição altamente relevante para que a educação desenvolvida pela escola possa ser instrumento para a emancipação dos sujeitos sociais e para o cumprimento de seu papel social, que, em última instância, visa à construção de uma sociedade justa, solidária e igualitária.

IMPORTANTE

Sua escola possui um Conselho Escolar? Em caso positivo, faça uma pesquisa junto à Secretaria da escola para identificar quando ele começou a funcionar, quem o compõe, de que forma seus componentes são escolhidos e quais são suas responsabilidades.

Caso não exista Conselho Escolar, faça uma pesquisa entrevistando um aluno, um professor, um membro da direção, um funcionário e um pai de aluno. Pergunte como eles imaginam que deve ser um Conselho Escolar. Anote as respostas no seu Memorial.

PRATIQUE

2.5 Conselho escolar e educação com qualidade social[5]

Qual a relação entre a qualidade social e a educação emancipadora?

O Conselho Escolar, como órgão consultivo, deliberativo e de mobilização mais importante do processo de gestão democrática, não deve configurar-se como instrumento de controle externo, mas como um parceiro de todas as atividades que se desenvolvem no interior da escola. E, nessa linha de raciocínio, a função principal do Conselho Escolar está ligada à essência do trabalho escolar, isto é, está voltada para o desenvolvimento da prática educativa.

Nessa prática, o processo de ensino-aprendizagem deve ser o foco principal. A ação do Conselho Escolar torna-se político-pedagógica, pois se expressa numa ação sistemática e planejada, com o intuito de interferir sobre a realidade, transformando-a.

Importante destacar que o sentido dado ao termo qualidade tem tomado formas e conteúdos diversos, na medida em que ele não é auto-explicativo.

Com isso, pode-se perceber que, no campo educacional, esse termo tem-se apresentado em duas vertentes diferentes e antagônicas: uma, com sentido de qualidade mercantil, baseado na lógica econômica e empresarial, que se referencia no mercado e outra, com sentido de qualidade socialmente referenciada, a qual possui uma lógica que tenta compreender a relevância social da construção dos conhecimentos e de posturas na escola.

Diferenciar esses dois tipos de concepção do termo qualidade parece ser fundamental para a prática social da educação, pois para cada um desses sentidos são estabelecidas concepções diferentes de educação e, conseqüentemente, formas diferenciadas de gestão.

A qualidade com sentido mercantil é identificada, por Gentilli (1994), como uma "nova retórica conservadora no campo educacional", a partir de um discurso utilitarista que reafirma

[5]Baseado no texto: Gestão Democrática da Educação. Agosto de 2005, especialmente elaborado para a TV Escola - Programa Salto para o Futuro – Tema

a postura que nega o processo educativo emancipador para a maioria da sociedade. Quando essa concepção se implanta no campo da educação, o "produto" torna-se o aspecto mais relevante da prática social da educação, induzindo o desenvolvimento de uma "gestão de resultados". Esta forma de gestão passa, então, a propor "modelos" e "fórmulas" para o processo educativo que, aparentemente, viabilizam o sucesso escolar. Como exemplo, surge a "Qualidade Total" e todas as suas vertentes, que desenvolvem padrões elitistas e excludentes ditados pelo "mercado". Esses padrões acabam por fazer com que a educação contribua para aumentar as desigualdades existentes no Brasil, pois, como bem assinalou Gentilli (1994) "a partir dos novos padrões delineados em relação ao imbricamento entre educação e setor produtivo, o fosso entre as desigualdades já existentes tende a alargar".

Essa lógica implantada no seio do processo educacional contribui para a adesão de muitos dirigentes educacionais à gerência para a qualidade total que, tal como Paiva (1994) alertou, pauta-se na produtividade e na competitividade, indicando a gestão empresarial como fórmula a ser aplicada à gestão da educação; optando pelo pragmatismo como aspecto fundamental dos objetivos educacionais; e indica a supremacia da avaliação de produtos.

Nessa ótica, a escola passa a assumir-se como uma empresa que, por sua nova natureza, não identifica a educação como direito, nem age para propiciar a inclusão de todos em sua "linha de montagem", uma vez que naturaliza a exclusão daqueles que não se adaptam ao "processo produtivo" que desenvolve.

O sentido de qualidade referenciada no social, por outro lado, possui uma outra lógica que o sustenta. Sua base é decorrente do desenvolvimento de relações sociais (políticas, econômicas e culturais) contextualizadas e sua gestão, diferentemente da anterior, contribui para o fortalecimento da escola pública, construindo uma relação efetiva entre democratização e qualidade.

A qualidade na educação, com esse significado, busca construir a emancipação dos sujeitos sociais. Para tanto, desenvolve conhecimentos, habilidades e atitudes que irão encaminhar a forma mediante a qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo, a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que possui.

Assim, a qualidade referenciada no social, e não no mercado, contribui com a formação dos sujeitos como cidadãos no mundo. Nesse sentido, a qualidade social está intimamente ligada à transformação da realidade e não à sua manutenção.

A educação escolar compreendida como instrumento para a transformação social, é conhecida como educação emancipadora. Ela, como Rodrigues (1986, p. 81) bem assinalou:

> possibilita a todos a compreensão elaborada da realidade social, política e econômica do momento vivido pelos educandos; o desenvolvimento de suas habilidades intelectuais e físicas para a intervenção nessa realidade, e a posse da cultura letrada e dos instrumentos mínimos para o acesso às formas modernas do trabalho [...].

A educação emancipadora rompe com qualquer padrão de qualidade estabelecido *a priori*, em decorrência do próprio desenvolvimento das relações sociais, não cabendo, portanto, "modelos" ou "fórmulas" que padronizam a prática educativa. Pode-se identificar, contudo, alguns atributos de uma escola cuja qualidade se referencia no social (BORDIGNON; GRACINDO, 2000):

a) Pluralista, porque admite e respeita correntes de pensamento divergentes.

b) Humanista, por identificar o sujeito histórico como foco do processo educativo.

c) Consciente de seu papel político como instrumento para a emancipação e desalienação dos trabalhadores, condição para a transformação social.

IMPORTANTE

Importante ressaltar que a escola, ao assumir a qualidade social, está atenta ao desenvolvimento do ser social em todas as suas dimensões: no econômico (inserção no mundo do trabalho); no cultural (apropriação, desenvolvimento e sistematização da cultura popular e cultura universal); no político (emancipação do cidadão).

Se a finalidade última da educação é a formação de cidadãos, então, a qualidade da educação precisa estar voltada para esse fim e necessita sustentar-se em um tipo de gestão que propicie o exercício da cidadania, promovendo a participação de todos os segmentos que compõem a escola, além da comunidade local externa, ou seja, deve se sustentar na gestão democrática.

Como foram apontados anteriormente, os diferentes sentidos de qualidade na educação aqui apresentados – a qualidade referenciada no mercado e a qualidade referenciada no social – encaminham formas também diferenciadas de práticas educativas. Como exemplo elucidativo, pode-se ressaltar, também, a questão da avaliação.

No processo de avaliação da escola, o sentido de qualidade mercantil tende a identificar a educação como mercadoria, em que o produto da educação quase sempre é apresentado pelas notas escolares, tornando-se o foco privilegiado das avaliações. De outro lado, o sentido de qualidade social gera uma dimensão de avaliação processual e mais abrangente que procura identificar os diversos aspectos que concorrem no processo educativo, tais como: o contexto social onde a escola está inserida; as condições da escola para uma aprendizagem relevante; os mecanismos utilizados na gestão democrática; a atuação do professor no processo educativo; e, finalmente, o desempenho escolar dos estudantes, estes, percebidos neste contexto.

Compreendendo, por fim, a educação como um direito do cidadão, portanto não excludente, e viabilizada por uma gestão democrática, pode-se vislumbrar a atuação do Conselho Escolar como um instrumento capaz de mediar o alcance da qualidade social na prática social da educação.

O que é, para você, uma educação de qualidade? Registre no se Memorial.

3

Financiamento da educação básica e gestão financeira da escola

Como visto anteriormente, a educação é um direito do cidadão. Como direito, ela precisa ser universal e de qualidade. Para garantir a sua universalidade e qualidade, ela precisa ser garantida pelo Estado que, por sua vez, deve estabelecer mecanismos para seu financiamento.

A partir da compreensão da forma como se dá o financiamento da educação, a escola necessita estabelecer mecanismos para a gestão dos seus recursos financeiros. É o que veremos, a seguir.

3.1 Vinculação constitucional

Quais os recursos financeiros destinados à educação?

Art. 213, § 2º da Constituição Federal: As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público

A Constituição Federal brasileira organiza as bases para o financiamento da educação, ao estabelecer no artigo 212 que "a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" , dando prioridade ao atendimento do ensino obrigatório (ensino fundamental).

Além desses recursos, vale destacar que especialmente "O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei (Art. 212 § 5º)".

O **Art. 213** da Constituição Federal, mesmo assegurando que os recursos públicos, serão destinados às escolas públicas, possibilita que eles sejam dirigidos às escolas particulares, desde que elas sejam confessionais, comunitárias ou filantrópicas. Esses recursos podem ser aplicados em bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, "para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade" (§ 1º) e para atividades universitárias de pesquisa e extensão.

As instituições educacionais confessionais estão ligadas a alguma religião e as filantrópicas são aquelas sem fins lucrativos.

A questão da vinculação constitucional dos recursos para financiamento da educação no Brasil demonstra a inconstância dos dirigentes governamentais. Ela surge pela primeira vez, na **Consti-**

tuição Federal de 1934, por meio das receitas advindas de impostos. Nessa ocasião, o percentual era de: 10% para a União, 20% para os Estados e Distrito Federal e 10 % para os Municípios. Na ditadura de Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1937, retira a vinculação de recursos para a educação. Já a Constituição Federal de 1946 novamente determina a vinculação, ampliando de 10% para 20%, os recursos vinculados pelo Município. Novamente, os percentuais são ampliados, desta vez na esfera da União, de 10% para 12%, como iniciativa da Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Por força da nova ditadura que se implanta no Brasil, novamente é retirada, na Constituição Federal de 1967, a vinculação dos recursos para a educação. Porém, a emenda constitucional de 1969 faz a vinculação apenas dos recursos do Município (20%).

Nova emenda constitucional, denominada "João Calmon" (em homenagem ao senador que se dedicou a essa causa por muitos anos), em 1983, a vinculação volta à Constituição Federal, desta feita, com percentuais ampliados em todas as esferas do Poder Público: União (13%), Estados, Distrito Federal e Municípios (25%). Por último, a Constituição Federal de 1988 mantém a vinculação, com um aumento do percentual relativo à União (18%).

Aumento Histórico dos Percentuais nas Esferas Públicas

Anos	União	Estados e DF	Municípios
1934	10%	20%	10%
1946	10%	20%	20%
1961	12%	20%	20%
1983	13%	25%	25%
1988	18%	25%	25%

Vale dastacar que em 1996, por meio da emenda constitucional nº 14, que implantou o FUNDEF (Lei n. 9.424/96), ficou estabelecida uma subvinculação de recursos para o ensino fundamental regular, dando-lhe prioridade dentro da Educação Básica.

3.2 Fontes de recursos para Educação Básica

Quais os recursos financeiros específicos da educação básica?

Como foi visto no item anterior, a União deve aplicar 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25% de sua receita de impostos e transferências. Vale complementar que estes per-

IMPORTANTE

A Constituição Federal Brasileira de 1934, promulgada no dia 16 de julho, foi redigida segundo o próprio parágrafo de abertura para organizar um regime democrático, que assegurasse à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico.

Conseqüência direta da Revolução de 1932, quando a Força Pública de São Paulo lutou contra as forças do Exército Nacional, essa Constituição Federal criou a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral, além de instituir o voto obrigatório para maiores de 18 anos e o voto feminino.

centuais incidem sobre a receita líquida, isto é, a União e os Estados devem deduzir da receita tudo que é transferido para os Estados e Municípios. No caso do DF e dos Municípios, o percentual de 25% incide sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos).

Acesse o site do MEC, <http://portal.mec.gov.br> na seção Legislação educacional e você encontrará maiores informações sobre a LDB.

Para saber mais sobre o Salário-Educação acesse: <http://www.fnde.gov.br/salarioeducacao>.

Todos esses recursos devem ser utilizados para "manutenção e desenvolvimento do ensino" (MDE). E para que não houvesse dúvidas sobre que tipo de despesa, isso pode ser compreendido como MDE, nos artigos 70 e 71 da LDB, respectivamente.

1. **Podem ser** considerados como despesas de MDE:

a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.

b) Aquisição, manutenção,construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

c) Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.

d) Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.

e) Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

f) Concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas.

g) Amortização e custeio de operações de créditos destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo.

h) Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

2. **Não podem ser** considerados despesas com MDE:

a) Pesquisa, quando não vinculadas às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, principalmente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão.

b) Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.

c) Formação de quadros especiais para a Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos.

d) Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

e) Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.

f) Corpo docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividades alheias a manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Além desses recursos, que são vinculados à educação pela Constituição Federal, existem outros recursos que financiam o ensino fundamental público. Dentre eles citamos:

a) **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) –** Uma das modalidades de transferências de recursos financeiros, onde 21,5% do Imposto de Renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) recolhidos pela União, vão para os Estados e para o DF.

b) **Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –** Consiste na transferência de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da União para os Municípios.

c) **Salário-Educação –** Contribuição social que decorre do recolhimento da contribuição de 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS. O total dos recursos arrecadados é dividido em duas partes: dois terços retornam para o Estado arrecadador (Quota Estadual do Salário Educação); e um terço, a Quota Federal, vai para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Emenda Constitucional é uma modificação no texto da Constituição brasileira que deve ser aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em votação nominal, por três quintos dos votos dos membros de cada casa legislativa. O Poder Legislativo não pode apreciar emenda à Constituição que proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais, pois esses direitos são considerados Cláusulas Pétreas (limitações ao poder de reforma da constituição de um Estado).

3.3 O FUNDEB

O que é o FUNDEB?

Desde 1998 até o ano de 2006, teve vigência, no Brasil, um fundo para financiar o ensino fundamental, denominado: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o **FUNDEF**. Em sua substituição, dado que seu prazo de vigência expirou, recentemente aprovado no Congresso Nacional, um novo fundo, o **FUNDEB**, que terá 14 anos de vigência, a partir do ano seguinte à promulgação da **Emenda Constitucional** (aprofundando o que vimos na p. 28 deste módulo).

Vide Medida Provisória n. 339 de 28 de dezembro de 2006 no site: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm>

A primeira diferença entre o FUNDEF e o FUNDEB é que o primeiro era destinado apenas para o ensino fundamental e, o segundo abrange o financiamento de toda a educação básica, isto é: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Nesse contexto, também ocorre uma mudança na destinação do salário-educação que se amplia para toda a educação básica.

Segundo dados do MEC (2006), o FUNDEB pretende alcançar um total de 47,2 milhões de alunos, a partir do 4º ano de sua vigência. As fontes de recursos que compõem o Fundo têm origem:

a) na contribuição de Estados, DF e Municípios;

b) na complementação da União.

Com isso, o total geral de recursos do FUNDEB será de 36,2 bilhões no primeiro ano; 40,1 bilhões no segundo ano; 44,1 bilhões no terceiro ano e 48 bilhões no quarto ano.

Para saber mais sobre o PNAE acesse: www.fnde.gov.br/programas/pnae

O montante de recursos previstos será de:

Contribuição	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano em diante
Estados /DF e Municípios	R$ 34,9 bilhões	R$ 37,4 bilhões	R$ 40,6 bilhões	R$ 43,7 bilhões	
União	2 bilhões	2,85 bilhões	3,70 bilhões	4,50 bilhões	10% da contribuição dos Estados e Municípios

Fonte: site do MEC

Estes recursos serão distribuídos com base no número de alunos da educação básica (creche, pré-escola, fundamental e médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão:

Etapas da Educação Básica	1º ano	2º ano	3º ano	a partir do 4º ano
Ensino Fundamental regular e especial	100%	100%	100%	100%
Educação Infantil, Ensino Médio e EJA	25%	50%	75%	100%

Nas esferas estaduais e municipais, serão considerados os alunos da educação básica, onde a respectiva esfera tem **prioridade** de atendimento, de acordo com a Constituição Federal. Quanto à utilização dos recursos, os mesmos serão divididos da seguinte

forma: no mínimo, **60%** para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, e o restante para outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O valor mínimo nacional por aluno/ano será fixado anualmente com diferenciações previstas para: educação infantil (0 a 3 anos); educação infantil (pré-escola); séries iniciais urbanas; séries iniciais rurais; quatro séries finais urbanas; quatro séries finais rurais; ensino médio urbano; ensino médio rural; ensino médio profissionalizante; educação de jovens e adultos; educação de jovens e adultos integrada à educação profissional; educação especial; educação indígena e de quilombolas.

IMPORTANTE

3.4 Gestão financeira da escola[1]

Porque a escola precisa se organizar para administrar os recursos financeiros?

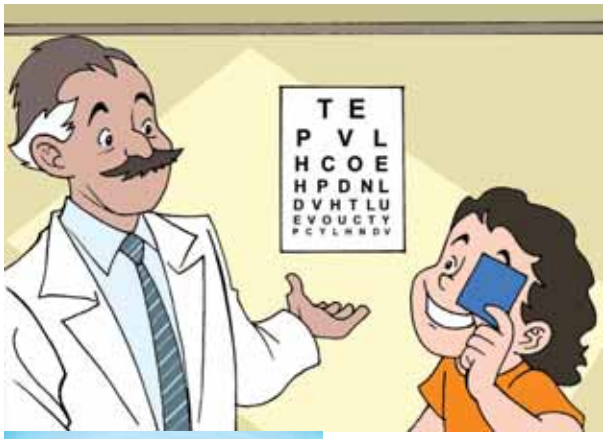
Com a progressiva autonomia (financeira, pedagógica e administrativa) das escolas, estabelecida pela LDB, elas começam a tarefa de administrar recursos financeiros que lhes são diretamente encaminhados e acompanhar os que chegam de forma indireta, para as respectivas Secretarias de Educação.

Atualmente, muitas escolas públicas vêm recebendo recursos financeiros repassados pelas respectivas Secretarias de Educação estaduais e municipais. Além disso, existem programas de apoio às Secretarias Estaduais e Municipais, com repasse de recursos da União. São várias as possibilidades de aplicação desses recursos e, de maneira geral, eles fazem parte de programas que possuem destinação específica, isto é, são recursos destinados a uma ação específica: alimentação escolar; transporte escolar; livro didático; biblioteca escolar; saúde escolar e manutenção da escola.

O **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** encaminha recursos para estados e municípios visando garantir alimentação escolar. Os estados e municípios complementam os recursos recebidos, com verbas próprias, para atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental, incluindo escolas de educação indígena e filantrópicas.

Para saber mais sobre a Medida provisória n. 339 de 28 de dezembro de 2006, art. 10 acesse:<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm> e sobre o PNBE acesse: www.fnde.gov.br/programas/pnbe>

[1]Informações encontradas com aprofundamento no texto coordenado por Luiz Fernandes Dourado para o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares-Caderno n. 7.



Existem dois programas de apoio ao transporte escolar: **O Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)** e o **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)**. O PNTE contribui financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais para aquisição de veículos para o transporte de alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e para escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais. Já o segundo tem como objetivo custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipais e estaduais e para a contratação de serviços terceirizados de transporte para alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar.

Também existem dois programas voltados a aquisição de material pedagógico: **O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)** e o **Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM).** Ambos visam a oferta gratuita de livros didáticos e dicionários. O PNLD é destinado a todos os alunos das oito séries da rede pública de ensino fundamental, educação especial pública e as instituições privadas definidas pelo censo escolar como comunitárias e filantrópicas. Já o PNLEM é voltado para os alunos do ensino médio público de todo o país, no entanto, inicialmente é oferecido somente nas disciplinas de português e matemática.

O Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) consiste na aquisição e distribuição de livros de literatura brasileira e estrangeira, infanto-juvenil, clássica, de pesquisas, de referências e outros materiais de apoio, como Atlas, Enciclopédias, Globos e Mapas.

O Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) concede aos Municípios apoio financeiro, em caráter suplementar, para a realização de consultas oftalmológicas, aquisição e distribuição de óculos para os alunos com problemas visuais matriculados na 1ª série do ensino fundamental público das redes municipais e estaduais. O programa atende a um Município por Estado, sendo aquele que apresenta o maior número de alunos com problemas visuais, identificados em exames prévios de acuidade visual.

Como recursos vindos da União diretamente para as escolas, podemos citar:

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste no repasse anual de recursos às contas bancárias das unidades escolares públicas do ensino fundamental estaduais, municipais e do Dis-

trito Federal, e às do ensino especial mantidas por organizações não-governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) . O valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental ou na educação especial estabelecido no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Os recursos devem ser utilizados a partir de decisões dos órgãos colegiados da escola e podem ser utilizados para as seguintes finalidades: aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais.

IMPORTANTE

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) – é um recurso encaminhado diretamente da União para as escolas com mais de 100 alunos, que organizem unidades executoras, disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam liderança forte para elaborarem o PDE. As metas e ações consideradas essenciais para a melhoria da aprendizagem dos alunos e que poderão ser financiadas pelo **Fundescola** deverão ser descritas no **Projeto de Melhoria da Escola (PME).**

O Projeto de Melhoria da Escola (PME) – Dados do *site* do FNDE/MEC informam que o PME é o conjunto de metas e ações selecionadas pela escola, a partir do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O projeto viabiliza o repasse de recursos diretamente para a escola, tendo como foco a melhoria da aprendizagem dos alunos. Em junho de 2006 (resolução n. 026), as regras para apresentação de projetos a serem financiados pelo PME foram publicadas na Resolução 6. Para serem beneficiadas, as escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem ter mais de 100 alunos.

Para saber mais sobre o Fundescola acesse: www.fundescola.mec.gov.br

É importante que toda esta organização se apóie num processo de planejamento para a boa utilização dos recursos. Este processo de planejamento precisa ser desenvolvido de forma coletiva, com a participação de todos os segmentos envolvidos com a escola. Como os recursos, de modo geral, não são os necessários para todas as necessidades da escola, é fundamental que sejam eleitas prioridades. Vários olhares sobre as necessidades mais prementes da escola certamente poderão identificar as despesas mais importantes.

Segundo Dourado (2006 p. 61), uma das possibilidades de aplicação do planejamento participativo na escola é a existência do Conselho Escolar e seu funcionamento efetivo, tendo em vista que este deve ser um órgão colegiado e, como tal, deve contar com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade local e escolar, possibilitando assim, uma melhor aplicação dos recursos financeiros da escola, como também uma gestão mais transparente e democrática.

Entre no Portal do MEC: www.mec.gov.br e verifique quais são os recursos destinados a educação básica detalhados no FNDE.

Assim, o Conselho Escolar poderia ser o local mais adequado para administrar os recursos financeiros da escola. Para tanto, em primeiro lugar, seria necessário fazer um diagnóstico da realidade escolar: suas necessidades e suas potencialidades. A partir de então, estabelecer as prioridades de ação. Com isso feito, será possível identificar a melhor alocação dos recursos disponíveis.

Feito esse planejamento inicial, o Conselho Escolar estabeleceria sistemática de acompanhamento do uso dos recursos financeiros. Este acompanhamento poderia ter frequência mensal ou bimestral, de acordo com as possibilidades da escola e a sistemática dos projetos e programas em desenvolvimento. Durante esse acompanhamento, seria feita avaliação da aplicação dos recursos, na qual poderiam ser dimensionadas novas ações e/ou novos direcionamentos.

Ao final do ano letivo, é importante divulgar os atos praticados pela escola, no que concerne à aplicação desses recursos. Vale ressaltar a importância de a escola pública ser transparente em todas as suas ações, inclusive as voltadas para o gerenciamento dos recursos financeiros.

Você acha que com a implantação do FUNDEB a educação básica pode melhorar? Por quê?

Sua escola recebe recursos da Secretaria de Educação e da União? Pergunte à direção da escola qual tem sido a destinação dada a esses recursos. Registre no seu Memorial.

4

A gestão democrática da escola e o projeto político-pedagógico

Como vimos anteriormente, a gestão democrática do sistema e da escola necessita desenvolver mecanismos para propiciar a participação de todos os segmentos escolares e comunitários nas decisões que cada um desses níveis precisa tomar. Pois bem, como vimos, o fim último da escola é a **construção da cidadania** que, nesse espaço social específico, tem na **construção de conhecimentos** um instrumento importante para atingir sua finalidade maior.

Assim, a construção de conhecimentos, valores e posturas perante a vida e a sociedade são as contribuições mais importantes que o sistema educacional, de forma mais ampla, e a escola, de maneira específica, podem oferecer ao indivíduo e à sociedade.

Para tanto, os sistemas educacionais e a escola precisam se organizar e elaborar um planejamento que auxilie seu trabalho. Uma forma de organização e de planejamento da educação escolar dos sistemas educacionais se concretiza nos **Planos Educacionais do Estado e do Município**. No âmbito da escola, é o **Projeto Político-Pedagógico**[6] **(PP)** que viabiliza e concretiza ações educacionais. Isto é, ele é a forma de planejamento pedagógico, político e administrativo, que estabelece os objetivos da escola e os mecanismos e estratégias mais adequados para alcançar esses objetivos.

Vimos no item que tratou dos elementos constitutivos da gestão democrática, que o PP torna-se o eixo da gestão democrática da escola. Torna-se privilegiado de participação, lugar de explicitação do pluralismo, espaço de conquista de autonomia da escola e dos sujeitos sociais e instrumento de transparência.

Na literatura científica significa a origem de algum conceito ou teoria.

Este capítulo focaliza o projeto político-pedagógico como o espaço preferencial para a participação de todos na construção da escola transparente, plural, democrática, autônoma e de qualidade social que se deseja construir na educação básica. Nesse sentido, apresenta algumas reflexões sobre a prática social da educação e a escola; indica como o PP pode ser uma forma de planejamento escolar; apresenta o PP como instrumento que pode resgatar a unidade do trabalho escolar; reflete sobre o PP e a construção do conhecimento na escola;

[6]Denominado doravante de PP

e busca evidenciar como os funcionários podem participar do planejamento, execução e avaliação do PP.

IMPORTANTE

4.1 A prática social da educação e a gestão democrática

Porque denominamos o processo educacional de "prática social"?

Já vimos anteriormente que a educação se concretiza a partir da relação que as pessoas desenvolvem com diversos grupos sociais. Portanto, ela não acontece no abstrato. Ela ocorre na prática, na experiência vivenciada. Dessa forma, pode-se dizer que a educação é uma PRÁTICA e que ocorre no SOCIAL.

A educação, vista sob esse ângulo, ocorre em diversos espaços e lugares, dentre os quais destacam-se: a família, o clube, a igreja, o parque, a escola, etc. A educação que se desenvolve na escola é chamada de educação escolar e ela é o local, por excelência, onde o processo educativo é sistematizado e organizadamente desenvolvido.

Assim, como prática social, a educação escolar participa fortemente no desenvolvimento da democracia participativa, pois favorece o exercício da cidadania consciente e comprometida com os interesses da maior parte da sociedade. E, nesse sentido, a gestão democrática, prática prevista na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE) é uma forma de exercitar a democracia participativa, podendo contribuir para a própria democratização da sociedade.

Uma forma de exercitar a gestão democrática é a participação dos diversos segmentos escolares e comunitários no planejamento, desenvolvimento e avaliação do Projeto Político-Pedagógico (PP) da escola.

4.2 O planejamento da escola[7]

SAIBA MAIS

Intervenção é o ato ou efeito de intervir, ou seja, interceder por algo ou alguém.

O PP é uma forma de planejamento?

Como um instrumento de **intervenção** na prática educacional que se realiza na escola, o PP configura-se como uma forma de planejamento. Nesse sentido, três aspectos delineiam esta reflexão:

1) O planejamento hoje em dia é freqüentemente visto de forma negativa, com certo descrédito.

2) O planejamento tem sido historicamente apresentado como um instrumento de administração tecnicamente "neutro", cuja utilização independe da postura, escolhas e ideologias de seus idealizadores.

3) O planejamento, como ação administrativa, tem sido elaborado de forma isolada das políticas e da gestão do processo educativo.

Ao analisarmos o primeiro ponto, é perfeitamente compreensível o descrédito dado a qualquer forma de planejamento, por força das inúmeras conseqüências negativas que os "planejamentos sociais" do Brasil trouxeram para a população nas últimas décadas. Esses planejamentos sociais, tão divulgados nos últimos trinta anos, na prática, nos deixaram como legado uma sociedade onde, cada vez mais, cresce a parcela da população marginalizada das conquistas políticas, culturais e econômicas, e cuja educação, saúde, alimentação, transporte e segurança lhes são negados. Nesse sentido, os direitos são "acenados", mas não são concedidos. O planejamento teve historicamente um papel fundamental: o de garantir a não-concretização desses direitos (COVRE, 1982).

Quanto à segunda afirmativa, cabe destacar que, apesar do planejamento ser apresentado como um instrumento "neutro", ele de fato não é. Ele tem sido historicamente, um instrumento que retrata a concepção dominante do mundo e da sociedade. Com isso, está a serviço e endereça suas ações para um determinado grupo ou setor da sociedade. Sendo o planejamento uma ação de intervenção voluntária, na realidade, ele se configura como um instrumento político e não há neutralidade em política.

Sobre a terceira afirmativa, verificamos que o planejamento é uma ação contínua e flexível que, também no processo educativo, retrata políticas e delineia a gestão, num constante re-

[7]Baseado no texto Projeto Político-Pedagógico: retrato da escola em movimento, de Regina Gracindo.

dimensionamento de caminhos e busca do alcance dos objetivos. É o planejamento que estabelece a finalidade, a missão de uma dada ação e, com isso, instrumentaliza o processo de gestão, delimitando a forma e o espaço de intervenção. A realidade nos mostra que quando o planejamento escolar é elaborado sem a consideração das políticas que lhe dão suporte, de forma meramente burocrática, como um trabalho de simples elaboração de um plano, que se limita a "prever" ações geralmente descompromissadas com a prática, descolando-se da realidade, ele está fadado a instalar-se e a permanecer na gaveta dos dirigentes escolares.

IMPORTANTE

Instrumentalizar é o mesmo que criar instrumentos, aparelhos, operações e mecanismos.

Como um planejamento histórico e contextualizado de todas as ações da escola, o PP "envolve etapas que se complementam e que são interligadas, realimentando todo o processo. Essas etapas são: elaboração, acompanhamento e avaliação" (BORDIGNON; GRACINDO, 2000). Num trajeto cíclico, a elaboração, o acompanhamento e a avaliação se entrelaçam e dão sentido a cada uma das partes:

a) A **elaboração** considera dois eixos: a finalidade da escola e seu ambiente interno e externo. Como expectativa de futuro, a finalidade orienta a definição da filosofia, das políticas e objetivos institucionais. A análise do ambiente dá a dimensão situacional, seus limites e possibilidades. Da análise situacional decorrem estratégias de ação e definição de responsabilidades.

b) O **acompanhamento** desvela a ação - o PP na prática -organizando as condições para sua efetivação.

c) A **avaliação** tem uma função diagnóstica, oferecendo informações fundamentais para a tomada de decisão, tanto na elaboração, quanto durante todo o acompanhamento do PP, permitindo assim, a permanente correção de rumos na direção da finalidade da educação. É a avaliação que revela os objetivos reais, a coerência entre o discurso e a prática, entre as demandas da sociedade e a ação educacional.

Assim, nesse processo cíclico, em que a avaliação indica a propriedade de algumas ações e a correção de rumo de outras, que se concretizam novas elaborações que implicam novas estratégias de acompanhamento, o planejamento se apresenta como um todo orgânico e em movimento.

Assim, o PP não deve ser visto como um instrumento "neutro", estanque das demais ações administrativas. Nem mesmo precisa ser (como tem sido) um instrumento tecnicista e meramente formal. Ele é um instrumento eficaz na construção da educação que se deseja. E aqui parece estar o seu "segredo", que é o ponto de sustentação do PP: a escolha consciente do tipo de educação e de escola que se quer construir.

Você acha importante planejar a ação da escola? Por quê?

4.3 A concepção de educação e de escola

Quais são as concepções de educação?

De forma global, inspiradas na classificação feita por D'Ávila (1985), pode-se sintetizar em três, as diferentes correntes sociológicas que encaminham concepções de educação, e que, quando assimiladas pela escola, irão delinear diferentes PP.

Vários autores importantes abordam a educação de maneira crítica: Durcheim, Parsons e Dewey. Bourdieu, Passeron, Althusser e Illich. Gramsci e Paulo Freire.

1) Como primeira opção, numa visão funcionalista, diversos autores vêem a escola e a educação como fundamentais para a manutenção da realidade social vigente. Nela, a escola tem um papel importante para o equilíbrio e a harmonia social, adaptando o indivíduo à sociedade. Se essa for a opção escolhida pela escola, seu PP se organizará com estratégias e mecanismos que garantam a não-mudança social, a correção dos possíveis desvios indesejados e a delimitação de papéis sociais diferentes para os estudantes, demandados pelo sistema econômico.

2) A segunda opção, diferentemente da primeira, descortina o papel reprodutor que a escola desempenha, denunciando a impossibilidade de uma ação transformadora da sociedade. Numa visão estruturalista, revela a importância da educação e da escola na manutenção das classes sociais e de suas diferenças. Analisando essa postura na construção do PP, verificamos que, apesar da visão crítica que possui, a escola irá descartar a possibilidade de construir um PP que possa intervir na mudança dessa realidade, simplesmente porque ele não terá êxito, pois para esta posição, a situação está posta e só resta à escola manter a realidade vigente.

3) Mesmo constatando seu papel reprodutor, porém numa visão do movimento dialético que acontece numa prática social, a terceira concepção possível de educação e de escola identifica "brechas" advindas dessa prática, as quais podem possibilitar uma ação intencional e transformadora da realidade. Assim, essa postura indica a possibilidade da escola ter um importante papel mediador, na busca da emancipação da sociedade. Se essa for a opção escolhida pela escola, o PP será o espaço privilegiado para conceber e estabelecer estratégias para tal.

IMPORTANTE

Com qual das concepções você concorda? Por quê?

Cabe assinalar, complementarmente, que a opção feita quanto ao tipo de educação e de escola que se pretende imprimir precisa adquirir materialidade no PP. Essa materialidade necessita, por sua vez, garantir a não-fragmentação do trabalho escolar, precisa dar sentido de totalidade à prática social da educação.

4.4 A unidade do trabalho escolar

Como o PP pode contribuir para a unidade do trabalho escolar?

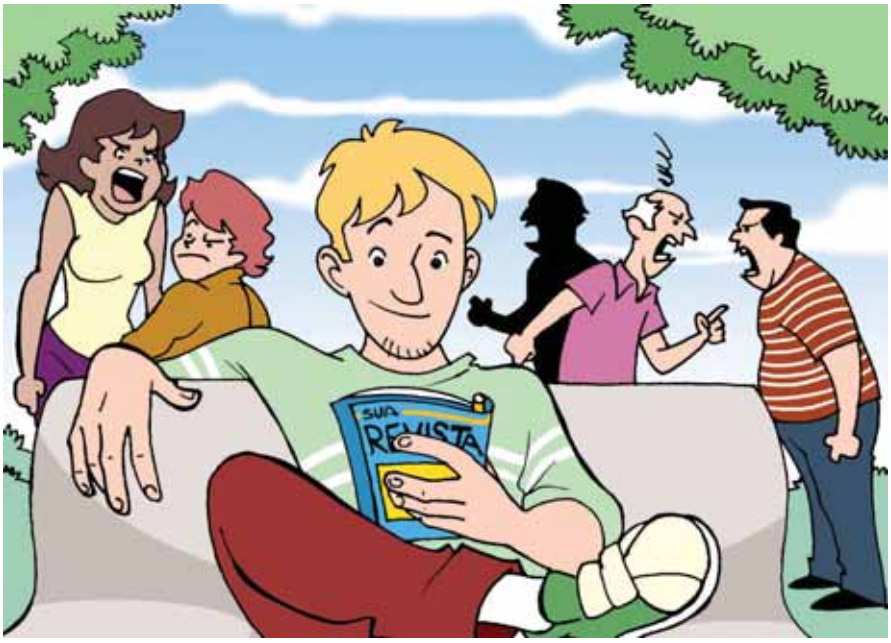
Não se pode compreender a construção histórica da educação na qual, de um lado, alguém "pensa", teoriza, planeja e, de outro, alguém age e faz a "prática". Essa dicotomia entre o "fazer" e o "pensar" não deve acontecer na prática social da educação, pois é na conjugação de ambas que a teoria adquire sentido e a prática se fortalece e mostra consistência.

Segundo definição sociológica, o capitalismo é o tipo de organização econômica em que as atividades de produção e distribuição, obedecendo aos princípios da propriedade privada, da competição livre e do lucro, produzem uma divisão da sociedade em duas classes antagônicas, porém vinculadas pelo mecanismo do mercado: a dos possuidores dos meios de produção e a do proletariado.

Assim, parece deslocada a idéia de que a elaboração do PP da escola possa estar apenas nas mãos da direção da escola ou nas de técnicos externos a ela, pois essa atitude reforça e reproduz a divisão social do trabalho advinda do sistema econômico **capitalista**.

O PP pode vir a ser uma contra-ação da escola a essa lógi-

ca, ao restituir a unidade do trabalho pedagógico (a prática educativa), possibilitando aos educadores e todos os demais envolvidos na prática educativa da escola, a concepção e a execução do trabalho educativo. Assim, é na elaboração, aplicação e avaliação desse trabalho coletivo, que o PP adquire sua forte dimensão política.



A prática social da educação é um todo[8], com partes que se articulam e se complementam. Quando as partes desse trabalho se distanciam, quando seus membros perdem a noção da totalidade e, muitas vezes, percebem sua "parte" como "o todo", a escola tende a ver seu esforço se esvair na fragmentação. Tornam-se partes autônomas que não se relacionam. Fragmentam o conhecimento e todos os sujeitos envolvidos no trabalho escolar.

E, fragmentados, os sujeitos perdem a dimensão do viver em sociedade, pois ficam individualizados nos seus desejos e lutas.

O Projeto Político-Pedagógico, como instrumento de planejamento coletivo, pode resgatar a unidade do trabalho escolar e garantir que não haja uma divisão entre os que planejam e os que simplesmente executam. Elaborado, executado e avaliado de forma conjunta, cria uma nova lógica. Nesse processo, todos os segmentos planejam, garantindo a visão do todo, e todos executam, mesmo que apenas parte desse todo. Com isso, de posse do conhecimento de todo o trabalho escolar, os diversos profissionais e segmentos envolvidos (gestores, **funcionários**, docentes, discentes, pais e comunidade local) cumprem seus papéis específicos, sem torná-los estanques e fragmentados.

[8]Baseado no Caderno 2 do Programa Fortalecimento dos Conselhos Escolares, coordenado por Regina Gracindo.

A garantia da unidade do trabalho escolar é, dessa forma, condição para uma **educação emancipadora** que é, por origem, democrática e de qualidade. Ocorre que, como vimos anteriormente, a escola é responsável pela construção de conhecimentos sistematizados que devem ser focalizados no PP.

Entenda melhor a Educação emancipadora lendo o livro de Neidson Rodrigues, Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação.

4.5 A construção do conhecimento na escola[9]

Como o conhecimento é construído?

É comum identificar pessoas que compreendem a aprendizagem na escola a partir de uma concepção de educação onde a transmissão de conhecimentos é o único objetivo. Nessa ótica, o professor é simplesmente aquele que detém o conhecimento e, portanto, o transmite para os estudantes. A capacidade de ver o outro, de captar a aprendizagem já existente no estudante, tende a não ser considerada pelo professor. Por outro lado, numa educação emancipadora, que busca a transformação da realidade, o conhecimento passa a ser fruto de uma construção coletiva, e, assim, o professor é mais do que o mero "ensinante" e o processo de ensino-aprendizagem adquire movimentos de troca e de crescimento mútuo.

Nessa percepção, como Paulo Freire tão bem desvelou, o processo de ensino-aprendizagem é uma seta de mão dupla: De um lado, o professor ensina e aprende e, de outro, o estudante aprende e ensina, num processo dialético, isto é, permeado de contradições e de mediações.

O processo pedagógico se caracteriza, portanto, como um movimento próprio de idas e vindas, de construções sobre construções. São inúmeras as variáveis que interferem nesse processo, tais como as condições materiais e as relações simbólicas. Toda esta complexidade deve ser compreendida e trabalhada por aqueles que constróem o cotidiano escolar e o PP.

Para que tenhamos a dimensão global de todo processo, algumas perguntas poderiam indicar elementos importantes para serem inseridos no PP:

[9]Baseado no Caderno 2 do Programa Fortalecimento dos Conselhos Escolares, coordenado por Regina Gracindo.

- Em que contexto social a escola está inserida?
- Quais as condições físicas e materiais que a escola oferece para que a aprendizagem ocorra?
- Como a escola vem desenvolvendo a gestão democrática, constitucionalmente estabelecida?
- Qual a participação de cada um dos segmentos (estudantes, professores, direção, **funcionários**, pais e comunidade externa) na condução da escola?
- Como acontece a formação continuada dos docentes e funcionários?
- Quais os instrumentos de avaliação que a escola utiliza para identificar a aprendizagem dos estudantes?
- Como os estudantes têm respondido às avaliações?
- O que a escola tem feito com os resultados do desempenho discente?

Estas perguntam podem dirigir o diagnóstico que precede a elaboração do PP. A partir das respostas encontradas, o PP irá estabelecer os objetivos a serem alcançados, as estratégias e ações a serem desenvolvidas e a sistemática de avaliação a ser colocada em prática. Assim, o diagnóstico se configura como um mapeamento de todos os aspectos discriminados e, depois de identificar os pontos fortes, médios e fracos da escola, o PP pode propor encaminhamentos para a melhoria dos processos pedagógicos e dos resultados anteriormente obtidos. Além disso, também é importante identificar a responsabilidade sobre cada um dos encaminhamentos feitos, isto é, quem é o responsável pela aplicação de cada medida proposta. Completando o panorama, precisa ser estabelecido um cronograma que torne possível para a escola desenvolver essas ações.

Em síntese, podemos dizer que o PP precisa:

1) Estabelecer a finalidade e o papel social da escola.
2) Definir o perfil de cidadania que se quer imprimir na escola.
3) Delimitar os conteúdos, métodos e tecnologias relevantes que permitirão o desenvolvimento pleno do estudante, em nível pessoal e social.
4) Estabelecer estratégias de acompanhamento e avaliação

que possibilitarão a construção de uma educação democrática, inclusiva e socialmente relevante.

5) Ser construído democraticamente, com o envolvimento de todos os segmentos da escola: direção, professores, **funcionários**, alunos, pais e comunidade.

6) Propor ações que realmente garantam o acesso e a permanência, com sucesso, de todos os estudantes.

7) Garantir mecanismos para a consolidação da gestão democrática, entendida como propiciadora da participação de todos nas deliberações, via criação de órgãos colegiados, entre os quais, destacam-se os Conselhos Escolares e grêmios estudantis.

8) Reorganizar o trabalho educativo, no sentido de redimensioná-lo em sua totalidade, fazendo com que ele seja visto globalmente, negando a fragmentação do trabalho escolar, em que cada parte deve ser vista como integrante de um todo.

9) Ser impulsionador e viabilizador da qualidade na educação, como construção social coletiva.

10) Resgatar a unidade do conhecimento, numa postura de contra-ação à lógica econômica dominante, concretizando uma postura interdisciplinar.

11) Valorizar o trabalho do professor, auxiliando-o na sua prática pedagógica, numa busca de constante aperfeiçoamento.

12) Proporcionar as condições materiais e de equipamentos necessários para a consecução do currículo escolar.

Assim, o Projeto Político-pedagógico irá refletir o esforço coletivo no sentido de estabelecer as ações pedagógicas e administrativas, que servirão de "ponte" entre o existente e o desejável, na busca de uma educação de qualidade social.

IMPORTANTE

Procure participar da elaboraçã do Projeto Político-pedagógico da sua escola. Nele, identifique quais dos doze aspectos acima detalhados estão presentes. Discuta com seus colegas funcionários sobre o PP da sua escola. Registre no seu Memorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente módulo tratou de diversas questões relativas à gestão democrática que se desenvolve nos sistemas de ensino e na escola.

Logo de início, o módulo demonstrou que a educação é um direito dos cidadãos brasileiros e, como tal, implica em responsabilidade do Estado e da família. Além disso, vimos que a função da escola e dos sistemas de ensino é, prioritariamente, político-pedagógica, pois interfere na realidade, de forma intencional e organizada.

Situando a escola no contexto educacional mais amplo, vimos que existem três níveis do Poder Público: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. E que estes níveis se articulam por meio do regime de colaboração, visando a oferta da educação básica. Nesse contexto, aprendemos que a educação brasileira compreende dois níveis: educação básica e educação superior. Sendo que a primeira se organiza em três etapas articuladas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Verificamos também que o quadro da educação básica apresenta índices muito negativos e que reclamam por diversas políticas públicas, entre elas: políticas de financiamento; políticas de universalização da educação básica, com qualidade social; políticas de valorização e formação dos profissionais da educação; e políticas de gestão democrática.

O módulo destacou a gestão democrática como a forma mais adequada de gestão da educação, em qualquer de seus níveis. Mostrou, também, que a democratização da educação se faz com a possibilidade de acesso irrestrito à escola; com a garantia da permanência dos estudantes no processo educativo; com a oferta de uma educação de qualidade socialmente referenciada e com a disponibilidade de espaços para o exercício democrático.

Vimos que a gestão democrática é fruto da postura democrática dos diversos segmentos que fazem educação e que, para sua efetivação, vários elementos precisam estar presentes: participação, autonomia, pluralidade e transparência.

Compreendemos que existem diversos instrumentos e estratégias de gestão, sendo o Conselho Escolar um dos espaços mais promissores para o exercício democrático. Assim, o

Conselho Escolar, com representação dos professores, funcionários, estudantes, pais e comunidade externa, passa a participar ativamente da essência do processo educativo e a se preocupar com a aprendizagem desenvolvida na escola. Com isso, concorre para o alcance da qualidade socialmente referenciada, em contraposição à qualidade referenciada no mercado.

IMPORTANTE

Quanto ao financiamento da educação, vimos que a Constituição Federal vincula recursos para a educação, o que garante a base do seu financiamento. Com esta vinculação, a educação tem garantido recursos da União, dos Estados, Municípios e do DF. Constatamos que, além dos recursos vinculados, o ensino fundamental possui outras fontes de recursos: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Salário-Educação.

Findo o prazo de vigência do FUNDEF, vimos que foi concebido o FUNDEB, novo fundo de financiamento para a educação recentemente aprovado no Congresso Nacional. O FUNDEB, dentre outras coisas, amplia sua atuação para toda a educação básica e aumenta a participação da União no referido fundo. Com isso, segundo dados do MEC, o FUNDEB pretende alcançar um total de 47,2 milhões de alunos, a partir do quarto ano de sua vigência, com um total de recursos que atingirá 48 bilhões, também no quarto ano.

A gestão financeira da escola passa a ser debatida e inserida na gestão democrática, a partir da progressiva autonomia (financeira, pedagógica e administrativa) que ela vem conquistando, no cenário dos sistemas de ensino. Assim, a escola começa a administrar recursos que lhes são encaminhados seja pelas Secretarias de Educação, seja pela União.

O capítulo final do módulo demonstrou que a educação é uma prática social, dado que se realiza na relação social e nos mostrou que uma forma de organização e de planejamento dos sistemas educacionais se concretiza nos Planos Educacionais do Estado e do Município e que, no âmbito da escola, é o Projeto Político-pedagógico (PP) que viabiliza e concretiza as ações educacionais. Assim, o processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação do PP torna-se o local privilegiado para o desenvolvimento dos elementos constitutivos da gestão democrática: espaço de participação, de explicitação do pluralismo, de conquista de autonomia da escola e dos sujeitos sociais, e de transparência das ações da escola.

Sistemática é algo que se repete de maneira ordenada e metódica com uma intenção determinada.

Vimos, também, que o PP procura romper com a resistência que existe face à **sistemática** de se planejar a educação escolar, elucidando seu caráter não-neutro e identificando-o como instrumento que pode resgatar a unidade do trabalho escolar, atualmente tão fragmentado.

Compreendemos a importância da escola na construção do conhecimento como instrumento para o cidadão participar da sociedade em que vive, destacando que o processo de ensino-aprendizagem é uma seta de mão dupla, onde ambos, professor e estudante, aprendem e ensinam.

Reforçando a importância do PP compreendemos que ele poderá, a partir do esforço coletivo de todos os segmentos que participam do processo educativo, estabelecer os mecanismos para superação dos problemas enfrentados pela escola, visando à construção de uma educação com qualidade social.

É importante concluir o presente módulo reforçando a relevância da participação dos funcionários em todo o processo de gestão democrática. Seja na percepção de sua função, como educadores não-docentes, seja na sua inserção ativa nos Conselhos Escolares. Seja na sua contribuição na elaboração, desenvolvimento e avaliação do planejamento educacional no Plano Estadual e Municipal de Educação e no PP da escola.

Prezados funcionários, é preciso sonhar. Sonhar com uma nação soberana, justa e igualitária. Sonhar com uma escola que possa ajudar a construir um país do qual nos orgulhemos, onde a desigualdade e a injustiça não tenham lugar. Mas é preciso sonhar sonhos que nos impulsionem para a ação. É preciso agir. Agir sobre tudo aquilo que precisa ser mudado na nossa realidade. Agir no cotidiano de nossas vidas. Agir coletivamente nos nossos grupos sociais. Assim, sonho e realidade se aproximarão e poderão se concretizar.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adilson César de. *Gestão democrática da educação:* a posição dos docentes. PPGE/UnB. Brasília. Dissertação de Mestrado, mimeog., 2000.

AZEVEDO, Janete; GRACINDO, Regina Vinhaes. *Educação, sociedade e mudança*. Brasília: CNTE, 2005.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S.Carapeto(org.).*Gestão Democrática da Educação:* atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia:* uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Lei 9394/96.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura; AGUIAR, Márcia (orgs.). *Gestão da Educação:* impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

Cadernos dos Conselhos Escolares. *Caderno 2:* Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola. Brasília: MEC, 2004, 10 volumes.

COVRE, Maria de Lourdes M. *A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresa*. São Paulo: Vozes, 1982.

CURY, C.R. Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. Rio de Janeiro, Vozes, 1997. In: OLIVEIRA, Dalila(org.). *Gestão Democrática da Educação:* desafios contemporâneos. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

D'ÁVILA, José Luís Piôtto. *A crítica da escola capitalista em debate*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

DOURADO, Luiz F. (org.). *Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil*. Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, 2006.

GENTILLI, P. SILVA, T. T. (orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Projeto Político-pedagógico: retrato da escola em movimento. In: AGUIAR, Márcia A. (org). *Retrato da Escola no Brasil*. Brasília: CNTE, 2004.

_____ *Conselho Escolar e educação com qualidade social*. Rio de Janeiro: Boletim n. 18. TV Escola, Programa Salto para o Futuro, 2005.

_____ *A democratização da educação básica no Brasil*. Rio de Janeiro: Boletim n. 20. TV Escola, Programa Salto para o Futuro, 2005.

_____ *O papel dos colegiados na gestão escolar*. Texto de apoio para a série Fazendo Escola-MEC, maio de 2005.

_____ Os Sistemas Municipais de Ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (org). *LDB interpretada:* diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997.

_____ Democratização da educação no Brasil: o discurso não cumprido que rege a descentralização, municipalização e autonomia das escolas. In: *Anais do II Congresso Nacional de Administração da Educação do Fórum Português de Administração da Educação.* Lisboa/Portugal, 2002.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios,* 1998/2003.

IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais*, 2003.

INEP/MEC. *Censo Escolar*, 2004.

MEC/SEB. *Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília, 2004, 10 volumes.

RODRIGUES, Neidson. *Por uma nova escola:* o transitório e o permanente na educação. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1986.

profuncionário

Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação

Legislação escolar

TÉCNICO EM
GESTÃO ESCOLAR

Brasília – 2009

Governo Federal

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Básica

Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para a Educação Básica

Universidade de Brasília(UnB)

ESCOLA

profuncionário

Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P116l Pacheco, Ricardo Gonçalves.

Legislação Educacional. / Ricardo Gonçalves Pacheco, Aquiles Santos Cerqueira. – Brasília : Universidade de Brasília, 2009.

76 p. : il.

978-85-86290-97-8

1. A educação nas Constituições. 2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996. 3. O Plano Nacional de Educação e a proposta do Coned. I.Título. II. Universidade de Brasília. Centro de Educação a Distância.

CDU 378(81)(094.3)

Apresentação

Olá parceiro de jornada! Chegamos a mais uma etapa do Profuncionário, onde trataremos dos aspectos legais que estruturam a educação escolar. Nas reflexões apresentadas até aqui, avançamos bastante na discussão pedagógica e em boa parte das questões relativas à gestão escolar, agora trataremos da legislação e de suas implicações na educação desenvolvidas pelas escolas.

Este material não pretende limitar-se a um mero módulo, porém, reconhecendo as demandas por conhecimento legal que a rotina do trabalho administrativo de uma escola impõe a seus executores, ele propõe-se a orientar e fundamentar o estudo da legislação educacional. Trata-se tanto de reflexão e crítica dos preceitos legais que regem o fazer administrativo escolar quanto de ferramenta de consulta para seus executores.

Nesta perspectiva, a legislação da educação será abordada não de forma aplicada, mas como um conjunto de orientações para o ordenamento e fundamentação de uma prática profissional. Por não se tratar de peça do direito administrativo, esta reflexão apresenta preceitos legais da educação brasileira e analisa seus contextos de criação à procura das influências sofridas pelos legisladores nos diferentes momentos da história da educação brasileira.

Objetivo

Ao terminar esta etapa de estudos e reflexões, esperamos que o profissional da educação demonstre, em sua prática de trabalho, conhecimento da legislação compreendendo a finalidade de suas ações enquanto servidor público em uma escola pública. Esperamos, também, que conhecendo os processos que constituem a evolução da legislação da educação e refletindo sobre o conselho escolar e o regimento escolar, assuma papel ativo no aprimoramento da legislação e no fortalecimento da gestão democrática da escola e da educação escolar.

Ementa

A educação nas Constituições. O Plano Nacional de Educação e as propostas do Coned. O regimento escolar. A educação pública nas Constituições. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996. Plano Nacional de Educação e propostas do Coned. Regimento escolar: contrução e significado na perspectiva da autonomia.

Sumário

UNIDADE 1 – A educação e as contituições – **15**

Mas o que é o FNDE?

UNIDADE 2 – A gestão educacional na legislação – **31**

Como as escolas têm sido geridas?

A gestão democrática

A gestão democrática na legislação

Como construir a gestão democrática?

UNIDADE 3 – Plano Nacional de Educação – **47**

Resgatando o Debate

O que é um Plano Nacional de Educação?

Antecedentes do PNE: breve histórico

PNE do Governo

PNE - Proposta da sociedade civil

Tramitação do pne no congresso nacional

Aprofundando a reflexão:

UNIDADE 4 – O regimento escolar – **67**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS – **73**

INTRODUÇÃO

Refletindo sobre aspectos administrativos e o servidor público

O princípio central desta reflexão é o entendimento de que os profissionais da educação que exercem funções administrativas nos estabelecimentos educacionais, sejam escolas ou outras instâncias do sistema educacional, são agentes públicos viabilizadores de um direito, o direito à educação. O que implica esta profissão em certas posturas em relação ao cidadão e à percepção de sua tarefa como algo além do simples cumprimento de ações burocráticas.

Outro marco norteador deste trabalho, não menos importante que o primeiro, deriva do entendimento de que a área administrativa não se constitui por um saber único aplicável a qualquer área ou circunstância. Que a organização da educação exige mudanças na postura e na filosofia administrativa.

Taylor propôs quatro processos para orientar uma administração científica – planejamento; organização, execução e controle -, no que foi complementado por Fayol, que propunha um processo administrativo estruturado em planejamento; organização, direção, coordenação e controle (KWASNICKA, 1987).

Compreender que quando se trata da educação escolar, mais do que adaptar as orientações da teoria clássica da administração, ainda em voga na maioria das práticas administrativas, devido às particularidades da educação ali empreendida, todo profissional que atua deve postar-se como educador. O que extrapola a aplicação de regras e propõe postura ativa na perspectiva de construção da cidadania, frente às demandas colocadas à escola.

Nesta percepção do espaço escolar, o diretor, o secretário, o encarregado, o porteiro, a merendeira e os responsáveis pelos chamados serviços gerais – manutenção – não desenvolvem os mesmos papéis que os ocupantes destes mesmos cargos em uma instituição não escolar. Pois, a função dos cargos varia de acordo com os objetivos da instituição a qual eles pertencem.

Por exemplo, num banco os diretores estão preocupados com a elevação dos ganhos financeiros de seus clientes, em combinar aplicações para gerar mais e mais lucros, esse é o referencial de qualidade de uma instituição financeira. Já os diretores de uma fábrica, cujo referente qualitativo é a produção de bens com boa qualidade a custos cada vez menores, ocupam-se em qualificar sua mão-de-obra visando à elevação do desempenho dos operários, do padrão de qualidade

dos produtos e à produção.

Tal distinção entre as funções inerentes aos cargos em diferentes instituições estende-se, ainda, aos compromissos e às posturas de seus ocupantes. Nas empresas, de uma maneira geral, o operário compromete-se com um produto concreto, tangível e de fácil mensuração da qualidade. Já nas escolas, o comprometimento dos profissionais vai além da simples produção de algo, envolve a construção da cidadania nos seus aspectos afetivos e emocionais, o que torna inadmissível comparar gestão escolar e gestão empresarial. Sendo, até certo ponto, a proposta de transposição de métodos de uma para a outra, a revelação de desconhecimento de ambos os contextos.

Contudo, a racionalidade técnica tem seu lugar onde se requer e se lida com a precisão de tempos e espaços. Onde os ganhos, tanto do patrão quanto dos empregados, estão condicionados à utilização de pouco tempo no desenvolvimento das tarefas de produção. Quem nunca ouviu a expressão "tempo é dinheiro"?

Pois bem, esta racionalidade das técnicas no desenvolvimento das tarefas prioriza os lucros, colocando em segundo plano as necessidades humanas emocionais e relacionais consideradas de fórum pessoal. E, só serão levadas em conta quando, de alguma maneira, estiverem comprometendo os resultados, ou seja, a produção.

No entanto, nas instituições que desenvolvem ações não necessariamente econômicas, caso de escolas, hospitais e outras do gênero, onde o tempo é determinado por questões pessoais e sociais, racionalidade e qualidade são princípios cujos significados e ritmos devem ser ditados pelo tempo do homem. Pelo tempo necessário ao atendimento de necessidades relativas às questões emocionais e sociais dos indivíduos, o que tem a ver com o respeito à condição cidadã.

Nesta perspectiva, cabe então estabelecermos de maneira clara qual o papel da legislação e de seu principal agente, o servidor público, quando da sua aplicação no contexto educacional da escola pública.

Para tanto, este módulo apresenta como ementa: a educação nas constituições. A gestão na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases. O Plano Nacional de Educação e as propostas do CONED – Congresso Nacional de Educação. O regimento escolar. E os seguintes conteúdos:

O que é uma legislação? O que ela representa? Qual a função social desta legislação? Qual o papel e lugar do servidor público administrativo em uma escola pública? Esses são alguns dos questionamentos que procuraremos debater neste módulo de estudo.

UNIDADES	OBJETIVOS	CONTEÚDO
1) A educação pública nas constituições.	2) Analisar o tema educação nas diversas constituições brasileiras.	1) Análise da discussão educacional na conjuntura histórica em que se deu a elaboração das constituições. 2) Análise da correlação de forças entre as classes sociais e sua influência na inserção do tema "educação nas constituições" numa perspectiva gramsciniana de Estado e sociedade civil.
2) A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96.	1) Analisar os artigos da Constituição de 1988 e da LDB que têm relação direta com a gestão escolar.	1) Lei n. 9394/1996. 2) Constituição de 1988.
3) Plano Nacional de Educação e propostas do CONED.	1) Cotejar o PNE e as propostas do CONED.	1) PNE e resoluções do CONED. 2) Demonstrar o significado de um plano nacional para a educação.
4) Regimento Escolar: construção e significado na perspectiva da autonomia	1) Entender os objetivos e limites do regimento escolar. 2) Compreender o papel do gestor escolar na elaboração do regimento escolar.	1) Elaboração do regimento escolar. 2) Técnicas de reunião e mobilização social. 3) Valorizar a profissionalização dos funcionários com vista à sua atuação nos espaços da escola, problematizar a visão estática das leis e valorizar os meios de construção coletiva

QUESTÕES PRELIMINARES

Bem, comecemos nossas reflexões falando um pouco sobre as questões colocadas na introdução, que, só para relembrarmos, são: o que é uma legislação? O que ela representa? Qual a função social desta legislação? Qual o papel e lugar do servidor público administrativo, no nosso caso, em uma escola pública?

Segundo o Novo Aurélio Século XXI – o dicionário da língua portuguesa, podemos entender legislação como as leis que regulam as relações sociais em um país ou em uma determinada área.

Por exemplo: a constituição trata das relações gerais, já o código de trânsito trata das decorrentes do trânsito de veículos e pessoas nas ruas e estradas. Então, quando falamos da legislação da educação, ponto central de nossa reflexão, tratamos de todas as leis que procuram de certa forma organizar o setor educacional. Tanto nas questões pedagógicas quanto nas questões administrativas.

A existência de uma legislação representa muito mais que um conjunto de ordens a serem cumpridas. Trata-se, antes de tudo, da superação do poder do mais forte, do mais rico ou qualquer outro fator de distinção entre os indivíduos. Representa o estabelecimento de uma igualdade entre as pessoas na definição ou garantia dos direitos. Com as leis, todos passaram a ter sua conduta limitada, mas, por outro lado, têm maior possibilidade de proteção de seus direitos.

Já imaginou a convivência entre as pessoas sem a existência de leis? Prevaleceria a vontade dos mais fortes ou mais ricos. Lembra do seu tempo de estudos de História, das monarquias absolutas onde os reis decidiam tudo considerando apenas a sua vontade? Pois bem, num Estado democrático as leis vêm garantir a igualdade dos direitos. Perante a lei, todos são iguais, têm os mesmos direitos e deveres como cidadãos. Seja rico ou pobre. Tenha nascido em palácio ou choupana.

No entanto, a simples existência de legislações não garante os direitos. Faz-se necessário, além de conhecer as leis, organizar-se para que suas determinações sejam cumpridas. Para que os fatores decorrentes de

diferenças entre os indivíduos, sejam quais forem, não interfiram no cumprimento da legislação.

Nessa perspectiva, a participação democrática, como cidadão, nos seus diferentes espaços de convivência - no trabalho, no bairro onde mora - e até mesmo nas instâncias legislativas por meio dos canais de comunicação disponíveis, torna-se importantíssima. Atuando desde a proposição de melhoras até como fiscalizador da execução do proposto e na defesa de seus direitos.

Outro fator que merece destaque nessa reflexão sobre as leis e a cidadania da educação escolar refere-se à compreensão da hierarquia existente na estrutura educacional. Nessa estrutura estão acima de todos os outros, os órgãos federais, que representam a União. São eles o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação. Estes órgãos definem diretrizes para a educação a ser desenvolvida em todo o país.

Bem abaixo dos órgãos da União estão as Secretarias Estaduais de educação e os Conselhos Estaduais de Educação. Nessas instâncias de poder são tomadas decisões que orientarão a organização da educação nos estados, não podendo ser contrariadas as deliberações das instâncias federais, que constarão das diretrizes estaduais para a educação.

Nos estados existem os municípios, onde se encontram as escolas efetivamente. A rede municipal de ensino é organizada pelas Secretarias Municipais de Educação, que têm poderes para organizar e gerenciar a educação nas instâncias locais.

A legislação da educação, por se caracterizar como o conjunto de normas – leis, resoluções, portarias, decretos e atos – que dá forma e regulamenta a estrutura hierárquica educacional, acaba por se hierarquizar, havendo, portanto, leis que estão acima de outras. Imagine-se diante de uma escada na qual cada degrau representa um nível de poder, sendo mais poderoso aquele que estiver nos degraus mais elevados. Pensou? Pois bem. Na nossa escada, a Constituição Federal encontra-se no topo. Mais abaixo fica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Num nível posterior encontra-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Estadual. E já no nível das escolas encontramos o regimento escolar.

No entanto, a subordinação das leis no sistema educacional não segue rigidez hierárquica (FAUSTINI, 2002). Pois a Constituição Federal de 1988 delega aos estados e municípios, no artigo 23, poder de legislarem concorrentemente com a união sobre algumas matérias, entre elas as educacionais.

Ou seja, sobre a educação, as três instâncias da federação poderão definir leis, desde que uma menor não descumpra uma instância de maior poder. Por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases permite à iniciativa privada atuar no ensino fundamental, o que impede a existência de leis estaduais ou municipais que proíbam a instalação em seu território de escolas particulares.

Como se vê, conhecer a legislação educacional torna-se fator relevante no exercício da cidadania, uma vez que é nela que estão definidos tanto nossos direitos quanto nossos deveres. Passamos a conhecer nossos limites, os limites das autoridades de nosso município e estado, bem como a quais instâncias cabem cada responsabilidade, o que eleva nossa capacidade de reivindicação e de proposição de sugestões.

SAIBA MAIS

Direito subjetivo é o direito do qual um sujeito é o titular de uma prerrogativa própria desse indivíduo, essencial para sua personalidade e para a cidadania. (CURY, 2002, p.21)

Nessa perspectiva, o servidor público assume papel relevante. Pois nesta função, antes de um simples trabalho, dada a sua natureza de atendimento ao público, o servidor torna-se um agente viabilizador de um direito, sendo ele um preposto do Estado, o elo entre ele e o cidadão.

Em órgãos educacionais o profissional deve procurar ser mais atento. Pois, trata-se de oferta de um **direito subjetivo**, cuja não garantia ou obstrução pode resultar em ação pública contra a instituição ou até mesmo contra o próprio servidor, caso se caracterize ter sido sua postura obstrutora do exercício de um direito.

Não obstante à represália legal, órgão e ou setor do Estado no qual atue, o servidor público tem o dever ético de, no exercício de suas funções, atender ao cidadão com presteza, auxiliando-o para que ocorra a efetivação de seu direito.

Que tal retomar as reflexões apresentadas no módulo “Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores”, que trata dessa postura do servidor?

1

A educação e as contituições

A sociedade moderna inaugura-se com o advento da Revolução Francesa de 1789. Você deve estar lembrado dos efeitos dessa revolução, estudados no módulo "Educação, Sociedade e Trabalho" do bloco pedagógico, que influenciam a humanidade até o presente.

Se por um lado a "grande revolução" aboliu os privilégios de nascimento e de fortuna do clero e da nobreza - segmentos sociais que não tinham nenhuma atividade produtiva -, por outro, o programa burguês vitorioso não atendia a todos, mas somente a uma minoria privilegiada que dominava os meios de produção e a própria burguesia. Dessa forma, os ideais de democracia, igualdade e fraternidade que conduziram a burguesia ao poder há mais de dois séculos são ainda perseguidos pela maioria dos povos.

Um dos aspectos da modernidade é que os compromissos sociais estabelecidos a partir do jogo de forças entre os diversos segmentos da sociedade são firmados por meio de contratos. Para se cumprir determinada ação ela deve estar escrita, deve ter o poder de lei.

Assim, o maior "contrato" de um país é sua Constituição, considerada por alguns juristas como a certidão de nascimento de uma nação.

É bem verdade que nem tudo que está escrito está garantido. A lei, muitas vezes, pode refletir uma situação que pode não ser a mesma em conjunturas posteriores. Por isso que muitas leis somente são implantadas quando a sociedade encontra-se organizada, mobilizada em torno de seus direitos, numa participação e vigilância permanentes na garantia de direitos já consagrados na legislação.

Leia sobre a França, no módulo Educação, Sociedade e Trabalho: abordagem sociológica da educação.

O conturbado nascimento da França republicana trouxe um debate acalorado sobre a extensão de direitos ao conjunto da sociedade. Um desses direitos que causou controvérsias e foi objeto de debate na elaboração da Constituição francesa foi o direito à educação.

Os intelectuais do liberalismo divergiam entre si quanto à universalização da educação. Locke e Voltaire, por exemplo, não defendiam a extensão da educação às massas. Acreditavam que todos têm liberdade para se educar, mas essa liberdade

não vem acompanhada da igualdade de condições devido às diferenças de ordem econômica e social das diversas classes dentro da sociedade burguesa, o que deveria ocasionar escolas e instruções diferenciadas.

Será que isso mudou? Procure ver no seu município se há distinção na educação que é ofertada a diferentes classes sociais.

Já Diderot, Condorcet, Lepelletier e Horace Mann eram ardorosos defensores da educação como dever do Estado. Este, para esses intelectuais, tinha de garantir os meios para que todos tivessem acesso à escola, assegurando uma mesma e igual instrução para todos, independentemente de sua origem social, para se concretizar uma verdadeira equalização de oportunidades.

No decorrer do século XIX, tanto na França como em boa parte dos países europeus, devido às pressões das massas e a necessidade da modernização tecnológica, instituíram-se sistemas educacionais que garantiram instrução a todos os cidadãos.

É bem verdade que as diferenças sociais conduziram a escolas e currículos distintos que levavam em conta a origem dos indivíduos. Aos filhos da burguesia, a preparação para ocupar cargos de direção no Estado e na sociedade, para os do proletariado, salvo raras exceções, os trabalhos técnicos e braçais. Contradições inerentes a qualquer sociedade que estrutura-se sob os ditames capitalistas.

E no Brasil, como se deu o tratamento à educação nas suas diversas constituições? Esta é a questão a qual nos dedicaremos neste momento, procurando enfatizar os contextos nos quais estavam fundamentados os debates e as concepções de educação defendidas e aprovadas.

Diferentemente dos movimentos de independência das colônias européias na América, que tiveram a decisiva participação do povo, nossa libertação da metrópole foi negociada. Isso manteve o sistema monárquico, tendo por imperador o filho do rei de Portugal e a estrutura social oligárquica apoiada no trabalho escravo e no latifúndio. Ou seja, os interesses da elite lusitana residente na então ex-colônia foram preservados, bem como dos grandes fazendeiros.

Para saber mais sobre liberalismo e positivismo visite os sites: http://pt.wikipedia.org/wiki/Liberalismo http://pt.wikipedia.org/wiki/Positivismo

O vocábulo outorga significa anuência, consentimento, permissão, concessão e ato ou efeito de outorgar.

A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em março de 1824, definia o Brasil como uma monarquia centralista e hereditária e estabelecia os Poderes Legislativo, Executivo (Imperador e seus ministros), Judicial (juízes e jurados) e Moderador (Imperador). O Poder Legislativo era delegado à Assembléia-Geral (composta pelo Senado e Câmara dos Deputados) com a sanção do Imperador.

E, sendo extensão deste processo de independência, a constituinte de 1823, encarregada de elaborar a primeira carta constitucional brasileira, caracterizou-se pelo embate pela hegemonia no poder no Brasil independente. De um lado os monarquistas defensores do poder supremo e paralelo à constituinte do imperador e, obviamente, dado aos seus interesses pessoais na manutenção das relações coloniais com Portugal. E de outro os não declaradamente republicanos, mas que esperavam, por meio da Constituição, limitar os poderes imperiais e as regalias de que gozavam os lusitanos em território brasileiro.

Os debates constituintes, alimentados pelas idéias **liberais** e **positivistas** que aportavam no Brasil com o retorno dos estudantes brasileiros que regressavam da Europa, especialmente da França, em termos de educação pouco produziram. Pois, a disputa entre os monarquistas e republicanos foi decidida com a dissolução, pelo imperador, da Assembléia Constituinte após cerca de seis meses de trabalhos. Em substituição aos deputados, D.Pedro I nomeou uma comissão formada por juristas de sua confiança que elaboraram a primeira Constituição do país ao seu gosto. Ela foi **outorgada** em 1824.

Dadas as influências filosóficas e políticas vindas do continente europeu, a carta constitucional de 1824 apresentava alguns avanços no que tange aos direitos civis, sendo considerada, à época, legislação avançada. Estas influências, notadamente liberais, tinham na instrução pública fator de desenvolvimento das nações, o que resultou na definição da educação primária gratuita como direito de todos os cidadãos, organizada de maneira uniforme sob o controle central do Estado.

A discussão sobre a oferta e controle legal da educação escolar no território brasileiro não cessou com a promulgação da Constituição de 1824. Pelo contrário, pode-se afirmar que a discussão da comissão constituinte, embora embargada pelo poder imperial, foi apenas o começo.

Em 1827, a Comissão de Instrução Pública aprovou projeto de lei, que de certa forma complementava o texto constitucional, criando Escolas de Primeiras Letras em "todas as cidades, vilas e lugares mais populosos" (FÁVERO, 2005, p.88), abolia os castigos físicos nas escolas, estabelecia a admissão de professores na forma de exame em caráter vitalício e estabelecia piso para a remuneração docente. Entre outras coisas esta legislação desceu a detalhes referentes ao conteúdo a ser ministrado pelas escolas.

> Nelas os professores ensinariam a ler e escrever, as quatro operações de aritmética, práticas de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional e os princípios da moral cristã e da doutrina da religião católica romana, proporcionadas à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a constituição do império e a história do Brasil (Art. 6) (FÁVERO, 2005, p. 58).

IMPORTANTE

A abdicação de D. Pedro I em 1831 deixou aberto o caminho para as propostas de cunho liberal que, contrárias à centralização estabelecida em 1824, propunham imediata reforma da constituição brasileira. A proposta apresentada à Câmara, de nítida influência norte-americana, praticamente criava "uma república presidida por um imperador" (FÁVERO, 2005, p.60), uma vez que não reconhecia o poder moderador exercido pelo monarca e, além de outras medidas de cunho republicano, dava à Assembléia Geral o poder de vetar as decisões do poder executivo.

Após os debates no Senado, nos quais as propostas de reforma constitucional foram duramente criticadas, as modificações foram enfim promulgadas pelo Ato Adicional de 1834. Este ato conferiu maior autonomia às províncias, aboliu o Conselho de Estado e efetivou a descentralização apenas da educação primária, que passava a ser legislada pelas províncias, mantendo o ensino superior sob a jurisdição do poder central. Sobre esta questão vale lembrar que os fatores que resultaram no fracasso da proposta de organização do sistema escolar da lei das escolas de primeiras letras de 1827, ainda não haviam sido sanadas, o que representava certo perigo ao bom andamento da instrução primária.

O relatório do Visconde de Macaé apontava como problemas a efetivação da proposta: falta de qualificação dos professores; baixos salários dos professores; deficiências do método de ensino; precariedade das instalações escolares (FÁVERO,2005, p.59).

Como se pode ver, apesar de várias discussões propostas pelos liberais, visando à ampliação da oferta da educação, esta se manteve restrita aos setores privilegiados economicamente.

Proclamada a República, como passou a ser tratada a educação?

Proclamada a República, como era de se esperar quando se pretende implantar um novo regime de governo, e dadas as influências liberais ao movimento republicano, ainda no governo provisório, antes mesmo do amparo constitucional, a

educação foi objeto de preocupação e deliberações dos dirigentes. Criou-se a Secretaria da Instrução Pública, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o Instituto Nacional que atuava como uma espécie de ministério, o Pedagógium, que atuava com um centro de estudos e pesquisa e o Conselho de Instrução Superior. Descentralizou-se a instrução pública, definindo-a como competência dos estados e permitiu o funcionamento de escolas particulares religiosas.

Como se vê, embora não explicitada, a obrigação estatal com a educação estava clara nas atitudes da União em relação às questões educacionais, assim como a luta pelo controle político entre positivistas e liberais. Aspectos externados na Carta Constitucional republicana de 1891 centralizavam a legislação educacional básica no governo federal e descentralizavam para os estados a implementação dessa educação.

Ambigüidade que, na realidade, vai caracterizar a legislação educacional brasileira até os dias atuais, e tem suas raízes e explicações na forma pela qual o movimento republicano centralizador positivista, que culminou num golpe militar – Proclamação da República - (FÁVERO, 2005), assimilou os ideais liberais de redução dos poderes estatais, que a propósito, vinham bem a calhar à defesa dos interesses das oligarquias regionais brasileiras.

Nesse contexto, não se pode dizer que a educação foi ignorada pela Carta Constitucional de 1891. Porém, diante do aprofundamento das práticas e ideais liberais, que davam autonomia às unidades da federação, o que de fato representava conferir autonomia às oligarquias locais, não se pode afirmar que existiram avanços na educação enquanto obrigação do Estado.

Pois, embora reconhecida como um direito, não se garantiu a gratuidade da educação, nem tão pouco se obrigou a implementação de uma rede mínima de escolas nos estados. Ficando esta tarefa à mercê dos interesses e jogos políticos locais, nos quais as classes populares não tinham representatividade, nem tão pouco poder para debater e reivindicar seus direitos.

As influências liberais não se limitaram à diminuição das obrigações estatais em relação à educação. Abriram caminho para a iniciativa privada no setor educacional quando, de maneira sutil, sinalizaram para a possibilidade de existência de outros promotores da educação que não o Estado. Uma vez que, embora afirmando o controle do Estado sob a educação como único ente legislador para a área, expressões do tipo “não privativamente”

e “nos estabelecimentos públicos” encontradas nos artigos 35 e no § 2º do art. 72, respectivamente, sugiram a coexistência de outros animadores – para ser fiel ao texto da lei – não públicos, portanto, não mantidos e organizados pela União.

IMPORTANTE

Como se pode ver, embora ampliasse e até mesmo consolidasse os direitos civis, a primeira Carta Constitucional republicana pouco avançou em termos de educação. Limitou-se a confirmar as tendências liberais de inserção dos setores privados no setor educacional e de minimização do Estado em favor das oligarquias regionais.

SAIBA MAIS

A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), fundada em 30 de dezembro de 1922 pela reunião dos países que formavam o antigo Império Russo, na Europa e na Ásia. O número de repúblicas constitutivas variou ao longo do tempo, mas foram quinze durante a maior parte da existência do país. A União Soviética foi uma das duas superpotências durante a Guerra Fria e dissolveu-se oficialmente em 25 de dezembro de 1991.

E o século XX?

O século XX no Brasil, pelo menos no seu nascedouro, pode ser entendido como um período de fortalecimento do Estado como defendiam os positivistas, e da iniciativa privada, bem ao gosto dos princípios liberais. E, na mesma toada do início do período republicano, a União tomava para si as atribuições referentes à organização estatal no plano legal numa perspectiva centralizadora enquanto concedia espaço a particulares em áreas antes privativas do Estado. A educação era uma dessas áreas.

Os cenários político e social, tanto internacional quanto interno, eram de mudanças. Os ideais comunistas e a participação política da classe operária culminaram na criação, em 1922, da **União das Repúblicas Socialistas Soviéticas**, estabelecendo nos planos político e econômico internacional um contraponto à proposta liberal de ordenamento estatal.

Internamente, vivenciava-se a luta por melhores salários e condições de trabalho, que teve por marcos a greve dos trabalhadores de 1917 em São Paulo que, apesar de duramente combatida, findou num acordo com elevação dos salários; e a guerra do contestado, envolvendo tropas da União e trabalhadores rurais que perdiam seus empregos e terras nos estados do Paraná e de Santa Catarina. E, em 1922, ocorreu o que viria a ser o maior evento artístico do país, a Semana de Arte Moderna, uma espécie de grito de independência cultural brasileiro.

O país era conduzido pelas oligarquias cafeeiras e pecuaristas, que com a chamada política dos governadores, revezavam-se na Presidência da República. Tratava-se de um acordo político

SAIBA MAIS

A Semana de Arte Moderna foi um evento ocorrido em São Paulo no ano de 1922 no período entre 11 e 18 de fevereiro no Teatro Municipal da cidade. Várias apresentações de poesia, música e palestras sobre a modernidade aconteceram durante três dias. Participaram da Semana nomes consagrados do Modernismo brasileiro, como Mário e Oswald de Andrade, Víctor Brecheret, Anita Malfatti, Menotti Del Pichia.

de apoio mútuo entre os fazendeiros – controladores dos votos em suas regiões – e os candidatos ao governo. Em troca de apoio e não obstrução à posse dos candidatos apadrinhados dos fazendeiros, estes garantiam votos aos candidatos ao governo do estado e à Presidência da República.

Neste jogo de cartas marcadas, estabeleceu-se um revezamento na presidência brasileira entre os representantes desses grupos. Dessa forma, naquele período, a presidência do Brasil foi ocupada apenas por "candidatos" apoiados por estes fazendeiros, ora um paulista, produtor de café, ora um mineiro, produtor de leite. Este fato não agradava aos setores oligárquicos de outros estados como Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco, iniciando-se forte oposição a estratégia "Política Café com Leite", como era chamada.

Também neste período, as relações com as forças armadas tornaram-se conturbadas. Jovens oficiais reivindicavam maior participação política e questionavam o controle civil dos fazendeiros, assim como o uso das forças armadas na manutenção do controle da ordem constitucional, quando a conduta fraudulenta e corrupta apresentada pelas lideranças governamentais em eleições eram em si um atentado à ordem. O tenentismo, como ficou conhecido esse movimento militar, desdobrou-se na Coluna Prestes, marcha liderada por Luiz Carlos Prestes que cruzou o país combatendo o poder oligárquico.

Os intelectuais não ficaram à parte da ebulição da época. E, em 1932 lançaram o então "Manifesto dos Pioneiros". Conjunto de princípios e fundamentações de uma educação mais moderna, que privilegiasse o debate, a descoberta e a maior interação entre a escola e a sociedade. Era o movimento da Escola Nova, de influência norte-americana, que aportava no Brasil, colocando a educação escolar na pauta das discussões sociais, políticas e econômicas.

Mesmo antes de se iniciar os trabalhos constituintes de 1933/1934, no plano da educação tudo estava muito agitado. Já em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde e fo-

ram promovidas a reestruturação da educação e a instalação do Conselho Nacional da Educação – Reforma Francisco Campos. Em 1931 foram definidos os objetivos do ensino superior no país, o Estatuto da Universidade Brasileira e a reforma do ensino secundário e do ensino comercial que formava técnicos nas áreas administrativa e contábil. E, em 1934 era fundada a Universidade de São Paulo – USP.

IMPORTANTE

A queda do poder oligárquico rural - Revolução de 1930 - não foi suficiente ao forjamento de um conjunto de leis que reduzisse de maneira drástica o poder deste grupo, mas certamente contribuiu sobremaneira para o fortalecimento do poder central – pelo menos no tocante à educação -, fato que vinha se acentuando desde o golpe da Proclamação da República.

Na Carta Constitucional de 1934 era claro o poder que havia acumulado o governo central em relação aos locais. A União era a instância responsável pela definição das diretrizes de um plano nacional para a educação, que seria organizado pelo Conselho Nacional de Educação. E aos estados caberia apenas a complementação legal necessária ao atendimento às suas peculiaridades que, por estarem vinculadas ao contexto local, escapavam à regra geral.

No entanto, se as oligarquias estavam em baixa, os liberais e seus pensamentos privatistas encontravam-se a todo vapor na defesa da redução do Estado em favor da iniciativa privada na educação. E uma das formas dessa inserção da iniciativa privada, além é claro das escolas confessionais já autorizadas por legislações anteriores, era a obrigatoriedade (art. 139) de as empresas com mais de cinqüenta funcionários, situadas "fora de centros escolares", assumirem gratuitamente a educação primária de seus empregados, incluindo aí os filhos dos empregados.

Ainda sobre este avanço dos interesses da iniciativa privada na educação, deve-se atentar para a sutileza da letra da lei. Pois a redação do Art. 150 no item "d" onde aparece a expressão "estabelecimentos particulares" sugere interpretações a favor da legalidade da ação de instituições não estatais no setor educacional, por subentender a existência de pelo menos dois tipos de instituições educacionais, as particulares e as não particulares, que se subentende sejam as públicas.

Uma marca do momento político vivenciado em 1933/34 pode ser percebida no fato de o texto constitucional apresentar o poder central orientando a descentralização, num claro atendimento a dois eixos de poder, os positivistas e os liberais, for-

ças que vêm dividindo os espaços políticos brasileiros desde antes da República.

No entanto, o texto constitucional da carta de 1934 apresenta claras possibilidades de avanços para a organização da educação descendo a detalhes desta organização. Pois, estabelece que os Estados poderiam manter conselhos de educação próprios e organizar seus sistemas educacionais, além de propor cotas estaduais para o financiamento da educação.

Cátedra, segundo o dicionário, quer dizer cadeira de quem ensina, cadeira professoral.

Outro aspecto deste detalhamento constitucional encontra-se na garantia ao professor de liberdade de **cátedra** definida no art. 155. Liberdade importante, porém perigosa, pois somada às prerrogativas que a instância estadual passava a gozar, tornava a qualidade da educação mais uma questão local, de atitude e compromisso de seus executores.

Devido à amplitude e ao detalhamento com que foi abordada a temática educacional pela Constituição de 1934, as que a ela se seguiram limitaram-se a retocá-la com um ou outro detalhe conjuntural. A de 1937, sob o signo da ditadura do Estado Novo, estabelecia a cobrança da caixa escolar, no ato da matrícula na escola pública, àqueles que não comprovassem estado de pobreza.

Para maiores esclarecimentos sobre os princípios tecnicistas consultar Teoria Curricular Tradicional no endereço:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_curricular_tradicional

A carta de 1946, influenciada pelo clima libertário e democrático pós-segunda guerra mundial, embora mantivesse os ideais liberais, trouxe avanços em relação à carta de 1937, como a descentralização da organização da educação, "institucionalização dos sistemas de educação e recriação dos Conselhos de Educação com funções normativas" (COSTA, 2002, p.17).

Até a carta de 1967, elaborada em plena ditadura militar, que se caracterizava pelo centralismo das decisões e pelo aprofundamento dos **princípios tecnicistas**, pode ser arrolada neste continuísmo das propostas constitucionais de 1934. Embora apresentasse alguns retrocessos nas garantias individuais, ampliou o ensino gratuito ofertado pelo Estado para a faixa etária dos sete aos catorze anos.

A social-democracia (ou socialdemocracia) é uma tendência revisionista do marxismo que surgiu em fins do século XIX. Defendia a construção de uma sociedade socialista pela gradual reforma legislativa, fora da via revolucionária.

A constituição de 1988 pode ser considerada o marco final do processo de abertura e democratização política da sociedade brasileira. Tratava-se de um dos conjuntos legais mais modernos do mundo quando de sua promulgação. Resultado de fervorosos embates entre forças representativas de organismos de esquerda da sociedade civil e representantes das elites conservadoras, agora sob a capa liberal da **social demo-**

cracia, a Carta Constitucional brasileira inaugurava uma visão de sociedade democrática no tocante aos direitos civis.

A sociedade civil organizada queria ver na Carta Constitucional questões ligadas aos direitos civis, ao debate da inclusão social e às garantias de oportunidade de exercício pleno da cidadania e de modernização das relações sociais. As reivindicações envolviam desde os aspetos relacionais dos direitos civis até elementos de uma economia mais solidária e sustentável.

No que se refere à educação, os debates constituintes da carta de 1988 podem ser enquadrados no embate entre o público e o privado. Com as entidades representativas dos profissionais da educação nos mais variados níveis orientados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e as instituições mantidas pela iniciativa privada reunidas em torno da Federação Regional dos Estabelecimentos de Ensino **- FENEN**.

A Constituição de 1988 nos artigos 6º; 205, 206 e 208 coloca a educação como um direito social e dever do Estado, sem, é claro, excluir a família desta responsabilidade. Assim entendida, a educação assume a mesma importância que o trabalho, a saúde, o lazer, a segurança e outros direitos de natureza vital à vida em sociedade e à preservação da saúde mental. E distribui as obrigações com a educação entre o Estado e a família, uma vez que cabe a ambos desenvolverem a educação, podendo contar com a parceria da sociedade.

Nessa ótica da educação, aos estabelecimentos que oferecem as atividades pertinentes à educação básica escolar fica a missão de garantir o exercício de um direito ao cidadão, que lhe é próprio (CF arts. 6º e 208, VII, § 1º). E remete o servidor público à condição de intermediário entre o cidadão e o Estado, no exercício deste direito, caracterizando este servidor como um agente viabilizador do exercício de um direito. Sendo seu dever ético atender ao cidadão com presteza, auxiliando-o para que ocorra a efetivação de seu direito à educação.

A CF/1988 ao preservar o papel de educador da família, também na educação escolar, sugere o estabelecimento de parcerias permanentes entre estas duas instâncias e aponta para a ampliação destas relações de troca e ajuda mútua ao incluir também a sociedade civil como colaboradora no processo educacional. Desta forma, a legislação constitucional afirma a gestão democrática como possibilidade de organização da educação escolar e sinaliza a construção de uma sociedade educadora o que, de certa forma, descaracteriza a escola enquanto "ilha de saber".

IMPORTANTE

Para saber mais informações sobre o FENEN visite o site: www.fenen.com.br

PRATIQUE

Quais as parcerias que sua escola tem com a comunidade? Faça um levantamento dessas parcerias e de outras possibilidades ainda não realizadas.

Este movimento de ampliação do leque de agentes educadores é parte de um processo que, ao chegar nos níveis organizacionais da educação, atende a dois princípios, o da descentralização e o da desconcentração, de ação simultânea.

O art. 211 da CF/1988, ao estabelecer a descentralização da gestão da educação, definindo as áreas de influência de cada um dos entes da federação, apresenta as bases para a municipalização do ensino fundamental, pois deixa a cargo da instância municipal a organização deste nível do ensino escolar, embora à sombra de ações suplementares da União e dos Estados.

ATENÇÃO

Veja quadro detalhado dos recursos financeiros para a educação previstos pela Constituição de 1988, nos anexos do módulo, "Funcionários das Escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores".

Este processo descentraliza as ações, pois dá atribuições às instâncias locais, ao mesmo tempo em que desconcentra o poder, ao outorgar a estados e municípios a competência de decisão sobre seus sistemas educacionais. Processo que visa a ampliar a oferta de educação e as possibilidades de garantia da qualidade desta oferta.

Garantia de qualidade implica tanto de pessoal qualificado quanto em equipamentos e instalações adequadas. Neste sentido, a lei estabelece percentuais mínimos de investimento em educação pública às diversas instâncias do poder público. A União investirá não menos que 18% de suas receitas com impostos e os estados e municípios não menos que 25% (CF art. 212).

Ainda a esse respeito o artigo 213, § 1º, prevendo a impossibilidade de atendimento da demanda por matrícula nos ensino médio e fundamental, autoriza a matrícula com ônus para o Estado, em espaços escolares não públicos – comunitários confessionais ou filantrópicos. Este recurso só poderá ser utilizado nos casos de falta de vagas ou de curso regular na localidade de residência do aluno.

A garantia constitucional do direito à educação não se limita à oferta de vagas, estende-se às garantias de condições para a permanência dos alunos na escola, à continuidade dos estudos e à qualidade. Preocupações claras no artigo 211 que, além de definir as responsabilidades que cada instância de poder – federal, estadual, municipal e o Distrito Federal -, coloca à União a obrigação de equalização das ofertas de educação

no território nacional, por meio do apoio técnico e financeiro às unidades da federação.

Quanto à permanência na escola e à continuidade dos estudos, o artigo 208 aponta ações de suporte ao aluno, que visam à garantia de sua freqüência à escola com as condições mínimas para o bom desenvolvimento de seus estudos, operacionalizadas por programas governamentais vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – **FNDE**

IMPORTANTE

A matrícula gratuita nas escolas públicas de educação básica é direito de todo cidadão (CF art. 206), não podendo ocorrer qualquer distinção entre os indivíduos. Em se tratando, a educação, de direito subjetivo, ou seja, aquele do qual o cidadão pode abrir mão, a matrícula na escola, assim como a permanência nela tornam-se desafios que o Estado vem enfrentando via implementação de programas sociais vinculados à freqüência a escola.

Mas o que é o FNDE?

O FNDE existe desde 1968, como autarquia do Ministério da Educação, e tem por finalidade a captação de recursos para projetos educacionais, sendo sua principal fonte o Salário Educação. Representa 2,5% da folha de pagamentos das empresas vinculadas ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Os programas do FNDE são:

a) Programa Nacional do Livro Didático – PNLD - que fornece livros didáticos aos alunos do Ensino Fundamental e Médio.

b) Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE – que garante aos alunos do Ensino Fundamental das escolas públicas pelo menos uma refeição diária.

c) Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – que transfere recursos para conservação e manutenção das instalações, para aquisição de materiais permanente e de consumo e formação de pessoal às escolas de Ensino Fundamental com mais de 20 alunos e as de Educação Especial.

d) Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE – criado

para equipar as bibliotecas das escolas com enciclopédias, obras literárias e dicionários.

e) Programa Nacional Saúde na Escola – PNSE – destina recursos para que as escolas desenvolvam ações que sanem as questões de saúde que comprometem o aproveitamento escolar dos alunos.

f) Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNTE – repassa recurso aos municípios para aquisição de veículos para o transporte dos alunos que moram em zonas rurais.

Acesse o site www.mec.gov.br e saiba mais sobre todos os programas do Ministério da Educação.

Faça um levantamento dos programas custeados pelo FNDE que assistem aos alunos de sua escola. Qual sua avaliação desses programas? Informe a situação desses programas no momento. Aponte algumas sugestões que poderiam ser realizadas pela escola ou comunidade que, no seu entendimento, melhorariam os programas aí existentes.

Outras estratégias de financiamento da educação básica, além das já apresentadas, foram implementadas. O **FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – foi uma delas.

A crítica à limitada cobertura do fundo, que atendia apenas ao nível fundamental da educação básica não destinando recursos à educação infantil e ao ensino médio, nem à modalidade de Educação de Jovens e Adultos, resultou na criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

Para relembrar o que é o FUNDEF reveja a unidade 8 do módulo "Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores"

Quais as diferenças básicas entre esses dois fundos? Bem, primeiramente é bom saber que ambos os fundos são instrumentos contábeis de captação de recursos, cujo funcionamento eficaz implica em certo acompanhamento e controle por parte da sociedade. E que as diferenças entre o **FUNDEF** e o **FUNDEB** vão muito além da cobertura e da ampliação dos recursos.

O **FUNDEB** contribui para ampliação das oportunidades de

educação básica, atendendo inclusive aos que não tiveram chance de freqüentar ou concluir esta etapa da educação na idade mais adequada, ao incluir a Educação de Jovens e Adultos como modalidade da educação básica a ser beneficiada pelos seus recursos, o que não ocorria com o FUNDEF.

No que se refere à formação e qualificação dos profissionais, o novo fundo não limita suas ações aos docentes. O uso da expressão "trabalhadores da educação" refere-se a todos os profissionais que contribuem para a efetivação da tarefa educacional. Neste sentido, o FUNDEB destina verbas para a formação e aprimoramento dos profissionais de educação não docentes, firma convênios com instituições de formação profissional e desenvolve propostas de cursos de formação profissional.

Como se pode ver a qualidade de que trata esta lei não se limita apenas às atividades da escola, que são as relativas ao ensino e a educação. Prevê a valorização de todos profissionais da educação e a organização de uma escola democrática e plural.

IMPORTANTE

Que tal reler a tarefa que você fez na última atividade do módulo "Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores"?

2

A gestão da educacional na legislação

O gestor escolar tem um papel primordial no funcionamento da escola. A sua atuação pode determinar a qualidade do desenvolvimento dos trabalhos administrativos e pedagógicos no interior do estabelecimento em que atua. Acreditamos que o conhecimento das leis que regulamentam a gestão escolar é um requisito essencial para o bom desempenho desse profissional.

A legislação vigente no país respalda o princípio da gestão democrática da educação. Tanto a Constituição Federal de 1988 como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei n. 9394/96 - trazem artigos que sugerem uma gestão participativa, colegiada e dialógica envolvendo os diversos segmentos dispostos no processo de ensino e aprendizagem.

Acreditamos que algumas questões são pertinentes quando se propõe avaliar os aspectos relacionados à gestão na legislação educacional em vigor. Uma delas é entender qual realidade as normas instituídas procuraram modificar, outra diz respeito ao que vem a ser a gestão democrática e há, ainda, aquela que questiona a conjuntura em que tais leis foram inscritas e como a Constituição de 1988 e a LDB sugerem a gestão da educação. E, por fim, podemos indagar em que medida a letra da lei pode auxiliar na modificação das relações sociais existentes no ambiente escolar. São esses questionamentos que procuraremos responder ao decorrer dessa unidade.

Como as escolas têm sido geridas?

Como você deve estar lembrado, no módulo "Educação Sociedade e Trabalho", do bloco pedagógico deste curso, estudamos as estratégias utilizadas pela administração capitalista para obter o máximo de lucro com a exploração do trabalho. Observamos que o aumento da eficiência e da eficácia, indicadores de qualidade, é perseguido por meio de alguns itens como o gerenciamento da produção e a coordenação da atividade humana no manuseio das máquinas com o propósito de aumentar a rentabilidade do capitalista.

Frederic Taylor, um dos teóricos da administração capitalista, pregava a cronometragem do tempo gasto em determinada

atividade pelo operário na sua jornada de trabalho para se estabelecer um padrão médio de tempo consumido. Impunha-se, então, por exemplo, a quantidade de parafusos que um trabalhador deveria apertar por dia a partir do tempo gasto no aperto de um parafuso. Com esse controle racional do tempo, o administrador detinha informações do tempo necessário para determinada tarefa e, assim, punia os indolentes e premiava aqueles que se adaptassem ao modelo adotado.

IMPORTANTE

Henry Ford

Henry Ford, outro teórico da administração capitalista, também se preocupava com o fator tempo na obtenção de lucros. Seu objetivo era fabricar o maior número de automóveis em menor tempo. Buscava a chamada economia de escala que era atingida com a diminuição do tempo de fabricação e a conseqüente redução do custo de cada veículo, o que implicava na diluição dos custos fixos quando se produzia grande quantidade de automóveis. O principal instrumento do modelo fordista na racionalização do tempo eram as linhas de montagem que, segmentavam as estações de trabalho que levavam peças e ferramentas, diminuíam o tempo de deslocamento do trabalhador e aumentavam a velocidade da produção, tornando todo o processo mais econômico e padronizado. Faziam parte também desse modelo a repetição de tarefas, o respeito à hierarquia e a disciplina rígida, num sistema de integração vertical e centralizador.

Você deve estar lembrando também - no estudo do módulo "Educação, Sociedade e Trabalho" - que estas práticas administrativas foram incorporadas pelo sistema escolar. Os proprietários das escolas privadas, na ânsia de alcançar bons lucros com a oferta de educação, estabelecem contratos trabalhistas com os professores que são remunerados pelas horas-aula que ministram, além de terem que se submeter às determinações dos administradores escolares sob pena de punições como a perda do emprego.

Por outro lado, os currículos, tanto das escolas públicas como das privadas, seguem uma dinâmica semelhante à produção capitalista. Os alunos passam de disciplina a disciplina, de professor a professor, chegam à secretaria quando estão "prontos" e recebem notas e certificados, num processo semelhante a uma linha de montagem. Dessa forma, na busca do lucro, enquanto na administração capitalista empresarial temos o binômio tempo e espaço, na administração escolar, que se orienta pelos mesmos princípios capitalistas, temos a relação tempo e conteúdo.

Você já havia pensado nessa comparação?

***Just in time:** Expressão em inglês que significa "exato momento"*

Outra tendência administrativa capitalista que vem sendo incorporada ao cotidiano escolar é o **toyotismo**. Este surgiu no Japão pós-segunda guerra mundial e, aliado a intensa repressão desencadeada contra a classe trabalhadora japonesa e ao grande crescimento da economia, foi o responsável pela enorme acumulação de capital da burguesia desse país oriental que despontou como uma das maiores potências econômicas do mundo.

Uma das características do toyotismo é o *just in time.* O princípio básico dessa técnica é produzir o essencial, na quantidade necessária e no momento necessário. Dessa forma, só se produz o que é encomendado e a perda de tempo na produção é reduzida, otimizando-se, assim, o controle racional do tempo de trabalho gasto com a venda do produto já assegurada pela gerência de vendas. Estabelecem-se, assim, relações precárias de trabalho como o emprego temporário muito utilizado pela indústria e pelo comércio no período natalino. O resultado é o lucro certo.

Não é difícil relacionar o *just in time* às tendências do mercado educacional. Você já notou como alguns cursos universitários têm sido oferecidos de forma crescente pelas faculdades e a preços elevados? Devido ao "culto ao corpo" algumas profissões, que antes não tinham tanto prestígio, hoje ganham destaque: o cirurgião plástico, o fisioterapeuta, o profissional de educação física, o nutricionista. Dessa forma, como na indústria capitalista, o que é ofertado tem saída garantida. É o mercado ditando o que a formação profissional em nível superior deve oferecer. Nessa mesma linha do *just in time,* aprofunda-se a terceirização de algumas funções nas escolas como as atividades relacionadas à limpeza e à alimentação. Com essa orientação, os sistemas de ensino, tanto privados como públicos, contratam empresas prestadoras desses serviços que pagam salários inferiores e negam uma série de direitos trabalhistas assegurados aos funcionários do quadro permanente, considerados mais caros e menos produtivos.

Outra característica do toyotismo é o Círculo de Controle de Qualidade, que busca a cumplicidade do trabalhador com a empresa ("vestir a camisa") dando-lhe uma falsa impressão de participação decisória. Nesses círculos são discutidas formas

de economizar as despesas e aumentar a produtividade. As propostas, de caráter indicativo, caso aceitas pela gerência, são implementadas e seus autores são premiados, num processo em que a concorrência é provocada entre os próprios trabalhadores que passam agora a ser designados de "colaboradores". É obvio que por trás da "qualidade" buscada está a redução de custos, o que, costumeiramente, tem significado a retirada de direitos trabalhistas.

IMPORTANTE

Esse modelo de qualidade vem sendo importado das empresas pelas escolas. Basta observarmos o falso discurso da participação, no qual, normalmente, a comunidade escolar é chamada a reuniões não para decidir, mas para homologar o que já foi planejado. E o estímulo ao voluntariado, chamado a contribuir com doações ou substituir profissionais, isentando o estado de seu papel de prover tanto a estrutura quanto a mão-de-obra necessárias ao desenvolvimento das atividades educativas. O voluntarismo não pode ser condenado, no entanto, essa ação deve ser complementar ao papel do Estado e não substituí-la.

Essa lógica de precarização das relações trabalhistas e de desobrigação do Estado com a educação e com as questões sociais é uma das principais orientações do modelo neoliberal implementadas pelas administrações empresariais capitalistas, inclusive nas escolas privadas e públicas. Aumentando a exploração do trabalho e elevando o lucro do capital, tais orientações administrativas contribuem decisivamente para acentuar as desigualdades sociais.

Por acaso esse exemplo é distante da realidade de sua escola? Identifique os projetos desenvolvidos na sua escola e veja se eles possuem alguma das características da administração capitalista aqui descrita.

PRATIQUE

No processo de formação e evolução do Estado no Brasil houve uma tendência de racionalização visando ao aperfeiçoamento da máquina administrativa. As formas de administração moderna caracterizam-se pela composição de um quadro administrativo qualificado profissionalmente pela execução de ações pelos agentes do Estado respeitando-se ordens impessoais, pela existência de uma hierarquia oficial, pela separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado.

A modernização do Estado brasileiro chocou-se com um aspecto importante da herança cultural lusitana herdada por nós: o **patrimonialismo**. Mas o que vem a ser o patrimonialismo? Segundo Erasto Fortes Mendonça (2000) trata-se de administrar o público como se fosse privado.

> Uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder doméstico e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio e o privilégios de grupos estamentais (MENDONÇA, 2000, p. 50-51).

Deu para perceber a diferença de uma gestão burocrática racional e uma patrimonialista? A primeira busca nas instâncias estatais - escolas, hospitais, prefeituras -, ou seja, na máquina administrativa do estado - uma administração burocrática e racional que visa o atendimento das demandas públicas, do interesse de todos, obviamente seguindo uma orientação de dominação burguesa.

Já a segunda utiliza os órgãos do Estado para satisfazer aos interesses dos ocupantes de cargos de chefia - governadores, prefeitos, administradores de hospitais, diretores de escola etc. - em prejuízo da população. Trata-se, pois, de uma apropriação particular de espaços que são de todos, que é do público. O resultado de tais práticas está estampado em manchetes jornalísticas diariamente: corrupção, nepotismo (emprego de parentes pelo titular do órgão), empreguismo, autoritarismo etc.

É bem verdade que não existem formas puras dos dois modelos. Podemos dizer que o Estado brasileiro vivencia uma tensão permanente entre as formas racionais burocráticas e as orientações patrimonialistas de gestão.

Sendo uma característica da organização do Estado brasileiro, como o patrimonialismo se manifesta nos sistemas educacionais e nas escolas? Tendo como referência a contribuição de Mendonça (2000), analisaremos o patrimonialismo nos sistemas de ensino em cinco categorias: a participação, a escolha de diretor, os colegiados, a descentralização e a autonomia

Quanto à participação, podemos afirmar que a população tem uma interferência mínima nas decisões na maioria das escolas públicas, pois esta ainda é vista como uma propriedade do governo e dos profissionais de educação. Entre esses há uma primazia do professor que trata os demais funcionários como se fossem seus empregados. O professor comporta-se como dono dos seus alunos e do cargo que ocupa. O diretor da escola, geralmente também docente, sustenta esse comportamento colocando obstáculos na interferência dos pais. Confundindo sua função, é comum o diretor referir-se ao seu local de trabalho como "minha escola". Você já deve ter ouvido essa expressão no seu local de trabalho!

Um segundo aspecto diz respeito à escolha dos diretores escolares. Estes, geralmente, são definidos pelo prefeito ou pelo governador do estado sem a participação da comunidade. Como é considerado um cargo de confiança, as indicações para essa função são influenciadas por chefes políticos locais ou pelos interesses dos secretários de educação. Esse tipo de provimento do cargo cria um vínculo de favor entre o diretor e quem o indicou. Este exerce um controle sobre a escola e a utiliza para atender uma série de

demandas da comunidade que lhe renderão dividendos políticos. Já o diretor é um cumpridor dessas "solicitações" e vê no atendimento de favores ao político que o indicou a possibilidade de continuar usufruindo do cargo público. Desta maneira, a escolha para a função de diretor, obviamente, não atende a critérios de competência técnica, mas de confiança pessoal que, quando quebrada, leva à demissão do ocupante da função. Dessa forma, o cargo público faz parte de uma cota privada – um patrimônio – do político que a utiliza da forma que melhor lhe convier.

Outro aspecto que merece atenção são os colegiados que geralmente estão presentes nos estabelecimentos de ensino com a denominação de conselhos escolares. Eles são compostos por representantes de todos os segmentos da escola: professores, funcionários, pais e alunos. Os debates em tais conselhos manifestam as diferenças de interesses entre esses segmentos e explicitam, ainda, a dominação que os docentes exercem sobre os demais. Os conselhos escolares podem se transformar num instrumento de limitação dos poderes do diretor – na medida em que ampliam a participação da comunidade escolar – caso exerçam o papel que lhes é atribuído na resolução de uma série de situações no cotidiano da escola. Infelizmente, boa parte desses organismos não exerce esse papel devido à falta de consciência do seu poder por parte de seus integrantes.

Um quarto aspecto diz respeito à centralização administrativa.

Existe ainda uma excessiva centralização administrativa dos sistemas de ensino nas instâncias centrais (Secretarias de Educação municipais e estaduais) e intermediárias (Delegacias ou Gerências de Ensino). Estas demandam, de forma vertical, muitas atividades (implantação de projetos, respostas a requerimentos etc.) para as escolas que, geralmente, com quadro de funcionários reduzido, têm que responder a essas exigências e dar conta de sua principal função que é a produção do saber. Como o planejamento e a gestão de muitas ações que acontecem nas unidades de ensino são realizados em níveis centrais, ocorre um distancia-

mento da comunidade em relação à escola. A descentralização financeira é a mais evidente. No entanto, a precariedade dos recursos que chegam às escolas as obrigam a administrar a falta de verbas numa manobra do Estado que se desobriga de financiar suficientemente os gastos com a educação.

IMPORTANTE

Por fim, a escola não se caracteriza como o centro do sistema de ensino. Por mais que caiba a ela função primordial no processo educativo, suas necessidades, projetos e iniciativas não têm suporte nos órgãos hierarquicamente superiores do sistema. O Regimento Escolar, por exemplo, considerado a "Constituição escolar", geralmente não é elaborado por esta e sim, de forma padronizada pelos órgãos centrais do sistema escolar, num claro desrespeito às peculiaridades da comunidade em que a escola se encontra. Até o projeto político-pedagógico - assegurado pela LDB - que deveria estabelecer as estratégias de atuação conjunta dos diversos segmentos da comunidade escolar não recebe o respaldo necessário do sistema de ensino, dada a forma centralizada com que é gerenciado o sistema educacional, numa clara limitação da autonomia da escola.

Esse é o quadro da gestão pública da educação básica predominante em nosso país. A despeito de a legislação vigente tentar modificar essa situação, essas ainda são as características hegemônicas de administração dos sistemas de ensino. Dito isso, cabe analisar o que é uma gestão democrática e de que forma ela pode assegurar uma gestão participativa na educação.

A gestão democrática

Ao buscar a origem etimológica da palavra **gestão**, Cury (2002) conclui que ela "implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos". Neste sentido, trata-se de um novo modo de administrar a realidade, uma vez que tem como pressupostos o diálogo, a participação coletiva e a comunicação, por isso é democrática.

Vista dessa forma, a **gestão democrática** é uma forma de gerir instâncias de base do Estado (escolas, hospitais, prefeituras, etc.) em que a participação popular é um elemento essencial. Na medida em que os espaços públicos são dirigidos com a parceria da comunidade, práticas administrativas tradicionais

que procuram adotar o gerenciamento capitalista nas escolas e privilegiar interesses particulares em detrimento dos anseios coletivos têm menores possibilidades de se concretizar.

A luta pela gestão democrática da educação está relacionada aos movimentos de democratização da sociedade brasileira. Vale lembrar que nossa democracia ainda é incipiente e por vários momentos de nossa história republicana vivemos períodos de autoritarismo como o Estado Novo durante o governo Vargas e a ditadura militar encerrada há mais de vinte anos. Ademais, as heranças do colonialismo como o paternalismo e o coronelismo ainda não foram superadas e se manifestam colocando obstáculos à participação popular nos processos de tomada de decisões políticas que interessam à maioria da população.

A luta pela gestão democrática opõe-se também ao enorme centralismo administrativo, à falta de autonomia da escola - ponta do sistema educacional - em função do superdimensionamento das estruturas centrais e intermediárias, à separação entre planejamento e execução das ações educativas e à exclusão da comunidade educacional das decisões referentes ao sistema de ensino.

A gestão democrática não pode ser confundida somente com a execução participativa das atividades educacionais. Ela deve interferir também na formulação das políticas educacionais e no seu planejamento. Uma gestão democrática é, portanto, um processo que envolve as fases de pensar, planejar e fazer as políticas públicas no campo educacional assegurando, em todos esses momentos, a participação da comunidade educacional. Mendonça (2000) afirma que

> a gestão democrática deve ser abordada no seu sentido amplo, como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos (MENDONÇA, 2000, p. 96)

Na sua escola não aparecem de vez em quando programas que devem ser implementados e que você nunca ouviu falar, não ajudou a pensá-los ou planejá-los e, certamente, e dos quais os pais e alunos também só tomaram conhecimento quando chegaram à escola? É essa prática de administração

dos sistemas educacionais que a gestão democrática quer modificar, trazendo a comunidade para participar de colegiados que influenciam na elaboração, planejamento, implementação, avaliação, enfim, de todas as fases de políticas e programas educacionais.

IMPORTANTE

Identifique, em projetos de sua escola, que tipo de contribuição você poderia dar.

PRATIQUE

Definido o conceito de gestão democrática e como ela pode modificar as tradicionais formas de administração escolar, vamos agora analisar a conjuntura que possibilitou a elaboração das legislações que permitem a participação popular na gestão educacional.

A gestão democrática na legislação

A luta por uma educação pública, de qualidade, extensiva a todos e gerida por relações democráticas ainda é um desafio da sociedade brasileira. Enquanto outros países desenvolvidos asseguraram, há mais de um século, o acesso à educação a todos os seus cidadãos, no Brasil ainda perseguimos essa meta.

Após vinte anos de regime militar e de restrições ao exercício da democracia, o Brasil levantou-se para pôr fim ao autoritarismo. No processo de elaboração da constituição de 1988, a sociedade brasileira queria o retorno das liberdades democráticas e a possibilidade de participação popular nos diversos espaços públicos para poder influir na elaboração, planejamento e execução de políticas públicas. Uma das manifestações desse desejo de interferir na organização do Estado estava expresso na bandeira de gestão democrática da educação.

A Constituição de 1988 foi denominada de “Constituição cidadã”. Isso porque ela fortaleceu a democracia assegurando uma série de garantias individuais e abrindo canais de participação popular na gestão do Estado. Tais avanços se explicam pelos traumas causados por mais de duas décadas de repressão aos movimentos sociais sob a ditadura militar e pela organização da sociedade civil reivindicando uma constituição progressista.

Esse processo não foi diferente na área de educação. É bom frisar que a organização dos educadores já vinha se dando desde a década de 70 e intensificou-se na década seguinte. Por meio de sindicatos e associações acadêmico-científicas foram levantadas bandeiras do setor como a luta por melhores condições de vida e de trabalho e também por escola pública de qualidade para todos. Ao mesmo tempo, a eleição de governos municipais e estaduais ensejou experiências de participação que se traduziram na eleição de diretores de escolas, formação de conselhos escolares e fóruns deliberativos. As entidades representativas da área educacional, reunidas no Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, queriam que essas experiências fossem inscritas no texto legal tornando-se artigos constitucionais.

O princípio da legalidade determina que as ações do administrador público devem respeitar a ordem jurídica e democrática em suas regras e formalidades. O princípio da impessoalidade impõe procedimentos que distanciam o servidor público da pessoalidade para que todos os cidadãos sejam tratados com isonomia pelo Estado. A moralidade é um princípio que determina o respeito ao ordenamento jurídico e o combate à corrupção. A publicidade é um princípio inerente ao que é público. Daí a importância de expor ao público as ações do Estado que têm na sociedade sua referência. E, por fim, a eficiência que é ofertar à sociedade serviços de qualidade, o que exige do servidor público qualificação técnica e compromisso para o exercício da função para que foi designado.

Entretanto, os setores conservadores da Constituinte colocaram uma série de obstáculos para a aprovação no texto constitucional de artigos que materializassem a gestão democrática em toda a sua amplitude. As instituições privadas, por exemplo, não foram obrigadas a adotar uma gestão participativa, mesmo as que recebem recursos públicos.

A expressão "gestão democrática" foi incluída no texto constitucional como um princípio. O Art. 206, no seu inciso VI, traz a seguinte redação: "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei."

Outro importante instrumento de transparência no trato da coisa pública é o conjunto de **princípios que devem reger a Administração Pública**, inseridos no Art. 37 da Constituição Federal. Destacados por Cury (2002), tais princípios são a **legalidade**, a **impessoalidade**, a **moralidade**, a **publicidade** e a **eficiência**.

Com a promulgação da Constituição em outubro de 1988 abriu-se a possibilidade concreta de mudança em toda a legislação educacional. O objetivo dos movimentos sociais ligados à educação era a aprovação de uma nova **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)**.

O início do processo de tramitação da proposta da LDB deu-se com a apresentação de um projeto de lei de autoria do Depu-

tado Octávio Elísio (PSDB-MG) na Câmara dos Deputados. O projeto de lei tinha como base um artigo do educador Dermeval Saviani.

A tramitação da LDB no Congresso Nacional foi longa. Oito anos separaram a sua apresentação, em 1988, da sua promulgação, em dezembro de 1996. Isso devido, principalmente, aos interesses conflitantes em relação à organização da educação no país. Da mesma forma que no processo constituinte havia setores do parlamento interessados tanto na manutenção de relações autoritárias no interior das escolas como em assegurar, na nova legislação educacional, relações democráticas nas instituições de ensino.

Esse longo período de tramitação da LDB levou a mudanças na conjuntura política que favoreceram os setores conservadores. A ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República fortaleceu àqueles que lutavam por mudanças pouco significativas na legislação educacional. Tais setores foram vitoriosos e desconsideram boa parte das propostas de democratização da educação levadas pelas entidades representativas do setor. Ao final, tivemos uma LDB restrita, aquém das aspirações de uma legislação que assegurasse acesso, qualidade e relações democráticas para todos no processo educativo.

IMPORTANTE

A expressão* gestão democrática *é citada três vezes no texto da LDB. A primeira insere-se entre os princípios que regem a educação nacional, repetindo e ampliando o que determina a Constituição. Dessa forma, o artigo 3º, em seu inciso VIII, nomeia como um dos princípios do processo educativo a "gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino".

A gestão democrática tem sua segunda inserção no texto da LDB nos dois incisos do artigo 14:

> os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

No artigo 56, em seu parágrafo único, temos a terceira refe-

rência explícita quando se refere à gestão democrática das instituições públicas de ensino superior.

Mendonça (2000) destaca que além dessas referências explícitas à gestão democrática, a LDB traz em seu texto, diretrizes e procedimentos que estão relacionados direta ou indiretamente a ela. O artigo 9º do título IV estabelece que a União, em colaboração com os demais entes federados, deve elaborar o **Plano Nacional de Educação**. O artigo 12 determina como competência da escola a elaboração e execução de sua proposta pedagógica, importante instrumento na conquista de sua autonomia. O artigo 15 prevê o ganho gradativo de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira por parte das escolas. Já o parágrafo 3º do artigo 75 consigna que a União poderá fazer transferência direta de recursos para as escolas.

Como construir a gestão democrática?

Quais os obstáculos para o estabelecimento de relações democráticas no sistema educacional e nas unidades escolares? Mendonça (2000) destaca que os avanços na modernização do Estado brasileiro, constatados na constituição de uma estrutura burocrática racional e de um ordenamento jurídico, não foram suficientes para impedir a sobrevivência de valores da dominação patrimonial. A ausência de um quadro de funcionários qualificado é outro fator que contribui para retardar o processo de racionalização da Administração Pública. Por isso, ainda subsistem o clientelismo, o empreguismo, a corrupção, o distanciamento da comunidade educacional da gestão escolar e outras práticas características do patrimonialismo.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), promulgada em 1996, numa conjuntura conservadora, foi tímida na adoção de uma legislação democrática mais abrangente. Remetendo aos estados e municípios a regulamentação da legislação pertinente à gestão escolar, o Congresso Nacional deixou escapar uma boa oportunidade de definir um ordenamento jurídico nas diversas esferas de poder que consagrasse uma ampla participação popular na administração dos sistemas de ensino e nas

escolas. Tal situação permite que as legislações estaduais e municipais definam, conforme as relações políticas locais, sua interpretação sobre o que é a gestão democrática da educação. Assim, temos situações em que o diretor é "eleito" sem o voto da comunidade escolar e que os conselhos escolares não deliberam, mas apenas homologam, seguindo uma mera formalidade legal, o que já foi decidido pelo diretor do estabelecimento de ensino.

IMPORTANTE

Portanto, a gestão democrática ainda não é uma política de Estado, mas apenas uma política de alguns governos. Conforme os compromissos ideológicos do prefeito ou governador, ela pode ser alterada para restringir ou ampliar a participação da sociedade. Isso permite a descontinuidade de políticas públicas, entre elas à da gestão democrática, conforme as conveniências políticas.

A solução está na participação popular. Somente com o fortalecimento da organização social é que podemos democratizar de fato o Estado e torná-lo um instrumento de satisfação das demandas da sociedade. A gestão democrática da educação se inscreve nesse movimento necessário de voltar a escola para a produção do saber num ambiente regido por relações democráticas.

3

Plano nacional de educação

Resgatando o Debate

Nesta unidade você vai estudar um outro instrumento legal muito importante da legislação educacional: o **Plano Nacional de Educação - PNE**. Mas antes de entrarmos no estudo desse assunto, é bom recordamos o que vimos até agora.

Na unidade um, intitulada "A Educação e as Constituições", procuramos fazer um resgate histórico da educação nas diversas cartas constitucionais do nosso país. Nossa referência inicial foi a Revolução Francesa que trouxe, entre outras idéias, a proposta de extensão da educação pública a todos os cidadãos independente de sua classe social. Observamos que ao longo do século XIX os países europeus e os Estados Unidos construíram sistemas nacionais de educação que asseguraram a instrução a todos os seus habitantes.

No Brasil, marcado ainda no século XIX pela escravidão e pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, o tema educação foi inserido nas duas constituições daquele século sem a intenção de torná-lo um bem público. Por isso, chegamos em 1890 com quase 90% da população analfabeta.

No século seguinte, entre idas e vindas da conjuntura política, observamos alguns avanços proporcionados pela legislação educacional, sobretudo na Constituição de 1988. No entanto, isso não foi suficiente para que se assegurasse a democratização da educação como um compromisso do Estado, garantindo-se a construção de um sistema educacional que permitisse a inclusão de todos com qualidade e num ambiente marcado pela ampla participação da comunidade escolar.

Na unidade dois estudamos a gestão educacional na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação –LDB, promulgada em 1996. Observamos que vários métodos da administração empresarial capitalista, presentes nas fábricas e preocupados com a otimização da mão-de-obra e sua exploração visando ao lucro, foram importados para a administração escolar. Foi justamente essa tradicional forma de administração escolar que a forte mobilização da sociedade no processo constitucional e, em particular, dos movimentos pela democratização da educação, quis interromper e obteve sucesso ao garantir a inscrição do princípio da gestão democrática na Lei maior do país.

Entretanto, já numa conjuntura política conservadora e marcada por revisões nos avanços contidos na Constituição de 1988,

a Lei de Diretrizes e Bases, considerada a "lei maior da educação", foi muito tímida na construção de um sistema nacional de educação que permitisse ao Brasil saldar essa enorme dívida social com a maioria de sua população. Essa timidez da LDB foi verificada também na recusa de viabilizar mecanismos legais que permitissem a gestão democrática da educação em todos os seus níveis.

IMPORTANTE

Na unidade três, que iniciamos agora, analisaremos o Plano Nacional de Educação – **PNE**, aprovado pelo Congresso Nacional em janeiro de 2001. Para facilitar sua compreensão, começaremos procurando entender o que é um PNE. Faremos um breve histórico das tentativas frustradas de implantá-lo no decorrer do século passado. E, posteriormente, analisaremos o confronto entre as propostas de PNE apresentada pelas entidades representativas do setor educacional e a formulada pelo governo. Concluiremos apresentando os desafios atuais para que a universalização da educação seja alcançada em nosso país.

Bem, podemos afirmar que todas as tentativas de implantação de um Plano de Educação verdadeiramente nacional fracassaram no decorrer de nossa História. Do lançamento do manifesto dos pioneiros da educação em 1932, passando por outros períodos de nossa História republicana no século passado, até a promulgação do atual PNE em 2001, foram frustradas as oportunidades de a sociedade brasileira organizar sua educação de forma a assegurar a todos um ensino de qualidade, democrático, voltado à construção da cidadania e capaz de ser um instrumento de formação tecnológica e, por conseguinte, uma alavanca de desenvolvimento do país.

Vale lembrar – entendendo os limites pertinentes às comparações – que todas as nações ditas desenvolvidas passaram por uma verdadeira revolução educacional. Sendo promovidas profundas transformações educacionais a partir da luta de seus povos pelo direito à instrução. E que, no Brasil, a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu um PNE - em vigor -, com limitações tanto em suas diretrizes quanto em seus objetivos e metas, além da insuficiência financeira. Se perdendo boa oportunidade de sairmos do atraso educacional e começarmos a trilhar o mesmo caminho destes países.

Os compromissos assumidos pelos sucessivos governos brasileiros com o enxugamento do Estado e redução dos gastos sociais, sob orientações internacionais – principalmente

Para aprofundar sugiro leituras sobre as relações entre a educação e a globalização. E a leitura do texto: Educação e economia no contexto das transformações contemporâneas, de LIMA, Marcos Epifânio Barbosa: http://www3.faced.ufba.br/rascunho_digital/textos/592.htm

do Banco Mundial -, bem como de setores internos – setores da economia, empresários da educação e demandas sociais -, constituem o pano de fundo da aprovação de um PNE limitado no atendimento aos anseios da sociedade brasileira de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos os cidadãos.

O que é um Plano Nacional de Educação?

Podemos afirmar que um Plano Nacional de Educação – PNE – tem como objetivo a organização racional, conseqüente e eficaz do universo de ações educativas que devem ser executadas num determinado país. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no seu parágrafo primeiro do artigo 87 das Disposições Transitórias (Título IX), determinou ao Governo Federal, no prazo de um ano após a sua publicação, que encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação.

Em conformidade com o artigo 214 da Constituição Federal, o PNE deveria abranger todos os aspectos relativos à organização da educação nacional para unir os diversos níveis do ensino com o propósito de integrar as ações governamentais intentando solucionar as deficiências históricas na área educacional. Dessa forma, este plano deveria estabelecer como metas a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o PNE constitui-se num mecanismo intermediário entre a lei maior da educação e a materialização das metas necessárias para constituir um sistema nacional de educação que a assegure a todos os brasileiros um ensino de qualidade regido por relações democráticas.

Para que você compreenda melhor o que é um PNE, vamos compará-lo a construção de uma casa. Tanto a construção de uma casa como a de um PNE obedece a alguns procedimentos comuns: ambos estão subordinados a uma lei, necessitam de um diagnóstico prévio, estabelecem metas e, muito importante, precisam de recursos para sua materialização.

Vamos, então, iniciar nossa comparação subordinando esses dois objetos – o PNE e a casa – a uma legislação. Quando você vai construir uma casa a preocupação primeira é a legislação que regulamenta as edificações. Os municípios têm leis que disciplinam as construções e são chamados de código de posturas. Antes de realizar o projeto da casa, o arquiteto precisa conhecer os limites impostos por esse código. Ele determina, por exemplo, a porcentagem permitida de construção em relação ao terreno, a altura da casa, o recuo mínimo da parte frontal e lateral em relação ao muro, os espaços de ventilação, etc. A construção, assim, tem que respeitar as normas estabelecidas pela lei.

O PNE, por outro lado, também está subordinado a uma legislação que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Esta é a lei maior da educação e estabelece as **diretrizes** para a sua organização nacional. Assim, todas as ações educativas implementadas nos âmbitos federal, estadual e municipal, mesmo as regulamentadas por legislações específicas no estado e município, têm como referência a LDB.

Esta Lei de Diretrizes prevê, ainda, o envio de um PNE para o Congresso Nacional no prazo máximo de um ano após sua promulgação. Assim, da mesma forma que a construção de uma casa, o PNE tem como referência uma legislação, no caso a LDB.

Outro fator importante que precede tanto a construção de uma casa como a de um PNE é o diagnóstico. Ao projetar-se uma casa, faz-se necessário saber o número de pessoas que irá lá morar, o sexo, a idade, o clima da região, se alguém vai desenvolver alguma atividade profissional domiciliar, etc. Esses dados permitirão estabelecer o número de cômodos, de quartos, a possível construção de um escritório ou uma pequena oficina, se a casa é um sobrado, deve-se checar a possibilidade de quartos no pavimento térreo para que os idosos evitem o uso das escadas, se está numa região fria prevê-se uma maior vedação, se é uma região mais quente planeja-se maior ventilação, etc. Assim, quando se faz um diagnóstico preciso das necessidades familiares, as possibilidades de se

IMPORTANTE

SAIBA MAIS

De acordo com o Dicionário Aurélio (1986, p.594), "Diretrizes" é o conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, etc.

elaborar um projeto de habitação que satisfaça aos desejos de todos são bem maiores.

Com um PNE não é diferente. Faz-se necessário ter um bom conhecimento dos problemas da educação nacional para planejar com eficácia as medidas necessárias para a sua erradicação. Desse modo, é imprescindível saber qual o número de analfabetos, qual a porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que não têm acesso ao ensino infantil, em que medida o ensino fundamental está universalizado, quantos jovens estão excluídos do ensino médio, qual o índice de brasileiros fora das universidades, qual o contingente da população que não estudou na idade apropriada e necessita de ter acesso à educação de jovens e adultos, qual o número de crianças portadoras de necessidades especiais que precisam ser inseridas no ensino especial, quantos professores existem no país, seu estágio de formação e as exigência de cursos para sua formação continuada. Com esses dados, faz-se o diagnóstico e se tem maior clareza dos desafios que estão postos para a elaboração do PNE.

Faça um levantamento dos problemas educacionais que você verifica na comunidade atendida pela sua escola.

De acordo com o Dicionário Aurélio (1996), "meta" significa alvo, mira, objetivo

Uma outra fase de um plano é o estabelecimento de **metas**. Numa construção é importante se estabelecer quando vai começar e terminar a obra. Você, dentro de suas possibilidades, quer planejar o andamento da obra para, o mais rápido possível, desfrutar do conforto proporcionado pela casa construída. Afinal, ninguém quer ficar o resto da vida com uma obra inacabada. Assim, a meta do primeiro ano pode ser a construção da base da casa; do segundo, o levantamento dos pilares, lajes e demais elementos da estrutura; do terceiro, a construção do telhado; dos dois anos seguintes, o reboco e as demais fases do acabamento. No sexto ano, a compra da mobília.

No processo de elaboração de um PNE a definição de metas é também primordial. Essas metas demonstrarão o ritmo pretendido no atendimento às demandas educacionais, pois as autoridades governamentais estabelecem prazos para sanar os problemas diagnosticados.

Sendo assim, do PNE constam os prazos estabelecidos para: erradicar o analfabetismo; universalizar a educação básica; equiparar a oferta de ensino superior público aos níveis dos países desenvolvidos; ampliar a oferta da educação de jovens e adultos; ter um corpo docente com formação superior atuando em todos os níveis da educação básica.

IMPORTANTE

Diferentemente de uma obra convencional em que primeiro você faz a base, depois levanta as paredes, em seguida constrói o telhado e assim por diante, num plano de educação as metas a serem atingidas devem caminhar conjuntamente.

Por mais que seja importante priorizar o ensino básico, até para não condenar as gerações futuras às defasagens educacionais que são vivenciadas no presente, não se pode esquecer do ensino superior, da educação de jovens e adultos, do ensino especial, etc. Portanto, o PNE deve ter essa capacidade de articular simultaneamente o desenvolvimento e a oferta dos diversos níveis e modalidades da educação.

As diretrizes e metas de um Plano Nacional de Educação têm relação direta com o projeto político e de desenvolvimento que se quer para o país. Por exemplo, se é desejo dos dirigentes de uma nação a redução de sua dependência tecnológica em relação aos países industrializados, é fundamental que o governo invista em pesquisa para dotar nossas universidades de maior capacidade de produção científica.

Assim, um PNE não pode limitar-se somente a repassar recursos, mas deve estar subordinado a uma estratégia de desenvolvimento nacional que leve em consideração a conquista de maior soberania do país e a resolução de seus problemas sociais estendendo ao conjunto da população o direito de educar-se.

No entanto, a maior prova do compromisso do governo com a construção de um sistema nacional de educação pública é dada pelo montante de recursos disponibilizados ano a ano para realizar as metas estabelecidas. Da mesma forma que

não se estabelece metas para a construção de uma mansão com recursos suficientes somente para erguer um casebre ou com recursos que, de tão escassos, só terminarão a obra após décadas, a verba destinada para atender às prioridades de um PNE devem ser suficientes para o crescente acesso de parcelas cada vez mais significativas da população aos diversos níveis e modalidades de ensino. Em suma, os recursos são fundamentais para assegurar a educação universalizada e de qualidade para todos.

É preciso ter claro que países como o Brasil, que tem diversas deficiências na área educacional, a quantidade de recursos destinada para o ensino deve ser muito maior do que daquelas nações que já possuem sistemas de educação construídos. Isso porque enquanto nós precisamos de recursos para concluir a organização da educação nacional e depois mantê-la, nos países desenvolvidos os recursos são gastos somente com a manutenção.

Voltando ao exemplo da obra, o Brasil necessita construir seu prédio educacional e mantê-lo. Outros países, que já realizaram sua obra educacional há mais de cem anos, precisam de recursos só para a manutenção do seu "edifício da educação".

E aí, deu para você entender o que é um Plano Nacional de Educação? Esperamos que sim. Vamos estudar agora as tentativas de implantação de um PNE no decorrer do século passado.

SAIBA MAIS

Manifesto dos pioneiros da educação nova
Documento lançado em 1932 por um grupo de intelectuais, de diferentes tendências ideológicas, com a finalidade de chamar a atenção para a caótica situação educacional do país e intervir na organização da sociedade brasileira por meio da educação. Propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação que assegurasse uma escola pública, única, gratuita, laica e obrigatória para todos os brasileiros independente de sua origem social

Antecedentes do PNE: breve histórico

O **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, lançado em 1932, trazia a proposta de organizar um plano educacional em todo o país que universalizasse o ensino e assegurasse educação pública e de qualidade. Foi a primeira iniciativa de modernização da sociedade brasileira por meio da educação.

A Constituição de 1934 introduziu também instrumentos importantes para a organização da educação nacional. Estabeleceu como competência da União, a fixação de um plano nacional de educação e a coordenação de sua fiscalização e execução em todo o país. Além disso, previu a criação de um Conselho Nacional de Educação que seria responsável pela elaboração do PNE. Com o advento do Estado Novo, em 1937, o PNE, que se encontrava em processo de elaboração, acabou não vingando.

As diferenças de pensamento no interior da sociedade – por um lado expressas na orientação do papel do Estado no planejamento do desenvolvimento do país e, conseqüentemente, a sensível diminuição de sua histórica dependência externa; e de outro pelos defensores do mercado e da iniciativa privada como impulsionadores do desenvolvimento sem a interferência do Estado – irão marcar o debate educacional verificado entre 1946 e 1964, período conhecido como República Nova.

Esta última tendência prevaleceu e a LDB de 1961 trouxe uma concepção de PNE restrita a distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino, como assinalou Saviani (2004). Ainda segundo o mesmo autor, as forças majoritárias do campo educacional, em particular a Igreja Católica, queriam assegurar o repasse de recursos públicos para as instituições privadas de ensino, o que foi garantido.

Em 1964 os militares assumem o poder por meio de um golpe de Estado, destituindo João Goulart da Presidência da República. Uma característica desse período é a subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, evidenciando a substituição dos educadores pelos tecnocratas na formulação do planejamento educacional.

Dessa forma, como afirma Saviani (2004), "os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimentos (PNDs), recebendo, por isso mesmo, a denominação de "Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs)". A concepção da escola nova que havia influenciado o entendimento dos PNE até então como um mecanismo de utilização na educação da racionalidade científica, é substituída pela visão tecnicista da educação e sua concepção de PNE como instrumento de racionalidade **tecnocrática**.

O surgimento da Nova República, em 1985, mantém os mecanismos autoritários de planejamento e execução de políticas educacionais. O centralismo da formulação dos planos educacionais, verificado na cúpula governamental durante o regime militar, é substituído pela descentralização em que a fragmentação e o descontrole são as marcas das ações na área de educação.

Em 1993, no governo de Itamar Franco, é lançado o Plano Decenal de Educação para Todos. Tal plano estava focalizado na oferta do ensino fundamental e da educação infantil, sobretudo na faixa etária de 4 a 6 anos. O foco no ensino fundamental denunciava as limitações desse plano que não se propunha a atacar a problemática educacional como um todo nem estru-

IMPORTANTE

SAIBA MAIS

Estado Novo
Golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas com o objetivo de mantê-lo no poder. Alçado à Presidência da República pela Revolução de 1930, Getúlio assegurou sua continuidade no governo com a eleição indireta promovida pela Assembléia Constituinte de 1934. Como seu mandato terminaria em 1938 e a Constituição não previa a reeleição, Getúlio, com o auxílio das forças armadas, alegando uma conspiração comunista, dá um golpe de estado e permanece no poder até 1945, quando é deposto. O Estado Novo foi um dos períodos mais repressivos de nossa história republicana.

SAIBA MAIS

Tecnocracia
Foi nos anos trinta do século XX que surgiu nos Estados Unidos da América a idéia de tecnocracia como uma nova forma de organização da sociedade, quando se admitiu que a economia poderia passar a ser dirigida por técnicos e organizadores, independentes dos proprietários.
Baseia-se na noção de eficiência, apelando para o domínio dos organizadores.

turar um sistema nacional de educação que atendesse satisfatoriamente a sociedade brasileira e suas múltiplas demandas por ensino de qualidade.

Como você viu até agora o processo de elaboração da legislação educacional brasileira tem se caracterizado pelo confronto entre* conservadores *e* progressistas*. Com o PNE não seria diferente, pois observamos as forças conservadoras defendendo um Estado autoritário, centralizador na elaboração de políticas, mas mínimo nos gastos sociais. Por outro lado, setores da sociedade civil, representando as forças progressistas, pressionando pela democratização do Estado e seu empenho no financiamento da educação pública.

Sendo assim, passaremos agora a apreciar a proposta de PNE governamental e a apresentada pelos organismos da sociedade civil ligados à educação.

Plano Nacional de Educação do Governo

Em meados de 1997, o Ministério de Educação (MEC) tornou público um documento denominado "Plano Nacional de Educação (proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos)". Tratava-se do esboço da proposta de PNE que o governo deveria enviar para a apreciação do Congresso Nacional até dezembro de 1997, conforme determina a LDB.

As referências nesse documento ao Plano Decenal de Educação para Todos demonstravam a intenção da proposta de PNE, ora apresentada como uma continuidade daquele.

O centralismo é uma das marcas nesse processo de elaboração da proposta de PNE. Alegando prazos curtos para a elaboração do Plano, o MEC substituiu o amplo processo de consultas e debates que deveria nortear esse processo pela referência à experiência acumulada quando da elaboração do Plano Decenal.

Assim, os interlocutores principais restringiram-se a representações vinculadas ao Estado como Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de

Educação (UNDIME). Processo que limitou o debate ao ignorar as entidades representativas da sociedade civil que estavam organizadas no Congresso Nacional de Educação (CONED).

IMPORTANTE

A proposta do MEC enumerava doze itens que deviam ser objeto de metas do PNE: 1) Ensino Fundamental; 2) Educação Infantil – Creches; 3) Educação Infantil – Pré-escola; 4) Educação Especial; 5) Ensino Médio; 6) Educação Profissional; 7) Educação de Jovens e Adultos; 8) Ensino Superior; 9) Educação a Distância; 10) Educação Indígena; 11) Formação de Professores e Valorização do Magistério; 12) Financiamento e Gestão. Cada um desses itens recebe um rol de metas que são precedidas por uma introdução.

Concluída a sua elaboração, a proposta do MEC foi apresentada ao Congresso Nacional no dia 12 de fevereiro de 1998, sendo apensada ao projeto de lei que continha a proposição do PNE da oposição, apresentada dois dias antes. A exposição de motivos, assinada pelo então ministro Paulo Renato de Souza, ressalta que a proposta de PNE, ora apresentada para apreciação do Congresso Nacional, representava o

> [...] ponto culminante de um processo cujo objetivo permanente foi o de dotar o sistema educacional brasileiro de um conjunto de diretrizes e metas que possam orientar e balizar a política educacional do país, com vista ao resgate de uma dívida historicamente acumulada. (SAVIANI, 2004, p. 91).

O documento apresentado pelo governo afirmava ainda que a proposta do MEC estava sintonizada com as aspirações históricas dos educadores brasileiros de reconstrução da educação nacional em conformidade com os "históricos e essenciais compromissos republicanos com a educação do povo brasileiro" (idem).

A referida exposição de motivos aponta os eixos norteadores legais da proposta de PNE: Constituição Federal de 1988, LDB de 1996, Emenda Constitucional n. 14, que instituiu o FUNDEF-Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Adiciona também como referências o Plano Decenal Educação para Todos, de 1993, e a própria política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso gerida pelo ministro há três anos.

A proposta governamental apresenta a organização do PNE detalha as prioridades em metas objetivas e mensuráveis, e elenca o que chamou de dezenove inovações que tratam dos níveis e modalidades de ensino, das responsabilidades das três esferas de governo, do financiamento da educação, da infra-estrutura das escolas, modernização tecnológica, formação de professores e gestão educacional.

A exposição de motivos é encerrada com a afirmação do ministro de que a aprovação da proposta de PNE do governo pelo Congresso Nacional significaria a continuidade da política educacional e a adoção de novas medidas necessárias na área de educação para atender às exigências que o país enfrenta no contexto interno e externo.

Saviani (2004) destaca uma série de limitações da proposta do MEC, principalmente no tocante à participação financeira do Estado na implementação do PNE. Para o autor, a proposta era uma continuidade da política do MEC e significava a compressão de gastos públicos e a transferência de responsabilidades para os Estados e Municípios, entidades privadas e filantrópicas.

Nesse sentido, o mesmo autor argumenta que das 167 metas enunciadas pelo Plano Nacional, apenas 10% delas eram de responsabilidade da União. Sendo o restante de responsabilidade exclusiva ou prioritária dos estados e municípios. E complementa lembrando que das metas que cabem à União a maior parte delas é formada de ações burocráticas, não representando a transferência de recursos.

A desobrigação do Estado com o financiamento da educação é apontada também no incentivo ao trabalho voluntário e na participação da comunidade na manutenção física das escolas. No item "formação de professores e valorização do magistério" ficava evidente a insuficiência da meta financeira apontada ao se estabelecer um piso salarial para a categoria de R$ 300,00 valor distante da remuneração digna esperada.

A proposta governamental propunha-se a atingir em dez anos 6% do PIB a partir do esforço das três esferas de governo e do setor privado para o financiamento da educação. Proposta tímida diante dos enormes desafios da educação nacional. Lembra da comparação com a obra da casa? Pois bem, a proposta do MEC equivaleria a nunca acabar a casa. Uma vez que os recursos destinados eram insuficientes.

A proposta apresentava limitações também quanto às metas estabelecidas para a educação básica, prevendo apenas a universalização do ensino fundamental. Para os ensinos infantil e médio sugere-se a oferta crescente de vagas sem estabelecer datas para que toda a demanda de crianças e jovens seja incorporada ao sistema de ensino.

IMPORTANTE

Quanto ao ensino superior concebia-se a expansão com baixa qualidade, uma vez que era admitida a distinção entre universidade de pesquisa e universidade de ensino e se sugeria cursos de graduação de menor duração (Saviani, 2004). E as metas de crescimento da oferta deste nível de ensino não são acompanhadas das fontes para o seu financiamento. Aliás, a proposta marca uma desobrigação evidente da União com o ensino superior, área tradicionalmente de sua responsabilidade.

PNE - Proposta da sociedade civil

O Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira – foi resultado de um longo processo de debate organizado por entidades ligadas à educação que em boa parte estavam vinculadas ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Este movimento teve um papel decisivo na articulação das entidades que pressionaram e asseguraram os avanços na área de educação no processo de elaboração da Constituição de 1988 e esteve presente também acompanhando a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases que, infelizmente, resultou na promulgação de uma proposta acanhada em 1996.

Nesse mesmo ano, reunidos em Belo Horizonte no I Congresso Nacional de Educação – CONED –, milhares de delegados representando as entidades ligadas ao setor educacional de todo o país, iniciaram – sistematizando as diretrizes educacionais – o processo de elaboração de um Plano Nacional de Educação que viesse ao encontro dos interesses da maioria da sociedade brasileira.

As entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, amparadas pelas diretrizes aprovadas no I CONED, promoveram uma série de atividades em todo o país com o propósito, dentre outros, de conceber de forma participativa um PNE que refletisse o desejo da maioria da nação. Os resultados dos debates realizados em todo o território nacional foram consolidados no II CONED, realizado também na capital mineira, em novembro de 1997, que lançou o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira.

Essa proposta de PNE foi incorporada na Câmara dos Deputados pela bancada de oposição ao governo, sendo subscrita por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos oposicionistas. Antecipando-se à proposta do governo, o projeto de lei da oposição deu entrada na Câmara dos Deputados no dia 10 de fevereiro de 1998.

O projeto de PNE oposicionista denuncia a crise da educação brasileira e seu agravamento nos últimos três anos do governo neoliberal. Afirma também que as propostas ali contidas refletem a luta e as proposições dos setores empenhados na construção de uma sociedade justa e igualitária e que, no campo educacional, levantam a bandeira de uma escola pública gratuita, democrática, laica e de qualidade para todos e em todos os níveis.

Ainda na justificativa, a proposta apresentada do PNE tem como ponto de partida um diagnóstico da situação educacional do país. A partir desse diagnóstico são apresentadas propostas para a organização da educação nacional, apoiadas em três pilares: configuração do sistema nacional de educação, da gestão democrática da educação brasileira e o financiamento da educação.

Esse diagnóstico ainda subsidia diretrizes e metas para a educação básica (incluindo os níveis e as modalidades que a mesma abrange) e o ensino superior. E por fim são levantados os problemas de formação dos profissionais de educação (docentes e pessoal da área técnica e administrativa) e apresentadas as diretrizes e metas para a formação continuada desses trabalhadores. A justificativa se encerra afirmando que as propostas do PNE ora apresentado tem como referência a democracia, a inclusão social e o que determina a Constituição Federal para dar curso às transformações necessárias à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O documento apresenta diretrizes gerais para a configuração do Sistema Nacional de Educação. Destacam-se, entre elas, a que assegura os recursos necessários para os enormes desafios da educação nacional; a universalização da educação básica e democratização do ensino superior, fortalecendo o caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira; a garantia da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições de ensino; a garantia da valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos e funcionários administrativos) em sua formação básica e continuada, carrei-

ra e salário; a garantia da educação pública, gratuita e de qualidade para as crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais; a que assegura a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade; a definição da erradicação do analfabetismo como política permanente; a garantia da organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania e as diversidades regionais, étnicas e culturais; e a que institui mecanismos de avaliação interna e externa com a participação democrática da comunidade educacional.

As metas estabelecidas para dar conta dessas diretrizes são: a revogação imediata de toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira; instituição, no prazo de um ano, do Fórum Nacional de Educação enquanto instância deliberativa da política educacional brasileira; redefinição dos papéis, composição e funções do Conselho Nacional de Educação e Conselhos Estaduais e Municipais.

São estabelecidas doze diretrizes para a gestão democrática da educação, das quais destacamos duas: descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais e a revogação das legislações que impedem a gestão democrática dos sistemas de ensino e unidades escolares.

Foram ainda estabelecidas catorze metas para a democratização da gestão, das quais destacamos a revogação imediata da Lei n. 9.192/95; a realização, a partir de 1998, de eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias; criação, no prazo de três anos, do Fórum Nacional

de Educação, Fórum Estaduais e Municipais com atribuições deliberativas. Estabelecia-se também, como metas, o incentivo às organizações estudantis da educação básica e a organização profissional e sindical dos trabalhadores em educação.

No tópico "Financiamento da Educação" são estabelecidas seis metas, das quais destacamos a ampliação, no prazo de dez anos, dos gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas no PNE.

Quanto à educação básica, destacam-se as seguintes metas: universalização da educação básica, nos seus níveis infantil, fundamental e médio em dez anos, prazo igualmente definido para, na modalidade educação de jovens e adultos, se erradicar o analfabetismo

Quanto à educação superior, nas diretrizes, se confirma o preceito constitucional de indissociabilidade da educação, pesquisa e extensão e estabelece-se a meta de atender, num prazo de dez anos, 40% da faixa etária de 18 a 24 anos, inclusive aos alunos com necessidades educativas especiais.

Quanto à formação dos profissionais de educação, entre as metas, destaca-se garantir, no prazo de dez anos, que todos os professores da educação básica, em quaisquer modalidades, possuam formação específica de nível superior, obtida em cursos de licenciatura plena, nas áreas de conhecimento em que atuam.

Para os funcionários administrativos, a criação, no prazo de dois anos, de cursos profissionalizantes regulares de nível médio, conferindo habilitação formal inicialmente nas áreas de administração escolar, multimeios, alimentação e manutenção de infra-estruturas escolares, e, em médio prazo, em áreas outras cuja criação se mostre necessária em decorrência de mudanças sociais e educacionais.

Cabe ainda salientar a criação, no prazo de um ano, de planos de carreira para o magistério e profissionais de áreas técnicas e administrativas e a implementação imediata de piso salarial para essas duas categorias.

A proposta de PNE apresentada pela oposição buscava, assim, a democratização da educação brasileira assegurando o acesso, a permanência e o estabelecimento de relações democráticas tanto nas escolas e universidades como nas instâncias intermediárias e superiores dos sistemas educacionais.

Para dar cabo desse plano projetou-se a elevação dos gastos

com educação de 4% para 10% do PIB em dez anos. Tratava-se, portanto, de uma proposta de modernização da educação buscando saldar uma enorme dívida nessa área com a sociedade brasileira. Queria-se, assim, construir um edifício educacional sustentado em fortes bases para instrumentalizar o nosso país diante dos desafios postos tanto internamente quanto no cenário externo.

IMPORTANTE

O PNE sugerido pela oposição, no entanto, deveria enfrentar uma maioria conservadora no Congresso Nacional resistente à realização das profundas mudanças educacionais que a proposta oposicionista trazia.

Tramitação do pne no congresso nacional

Durante os oito anos em que foi Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso contou com uma maioria de parlamentares tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, o que assegurava a aprovação dos projetos do governo sem maiores dificuldades, salvo poucas exceções episódicas. Seguindo essa lógica, a bancada do governo foi mobilizada para controlar a tramitação da matéria e aprovar o PNE elaborado pelo MEC.

Na Comissão de Educação foi designado como relator o Deputado Nélson Marchezan (PSDB-RS), emprestando seu nome ao relatório que se tornou um substitutivo ao Projeto de Lei n. 4.l55/98 apresentado pela oposição e se transformou no texto-base da lei. Este, conforme denunciam Valente e Romano (2002), revelou-se um verdadeiro Fransktein ao adotar as teses trazidas das organizações da sociedade civil, adotando as diretrizes, objetivos e metas da política neoliberal.

O conservadorismo da bancada da situação, vigilante para que os gastos sociais em educação não comprometessem a política econômica do governo, fez com que o plano aprovado retroagisse ao que determina a Constituição Federal. Assim, enquanto a Carta Constitucional determinava claramente a erradicação do analfabetismo, o PNE aprovado não fez referência a esse aspecto. Tal objetivo é deslocado para a modalidade educação de jovens e adultos sem, no entanto, determinar os meios para concretizá-lo.

Outro exemplo é a meta de universalização do atendimento escolar, também expressa na Constituição e substituída, no PNE aprovado, para a seguinte redação: “elevar de modo global o nível de escolaridade da população”. Objetivo vago e,

portanto, mais fácil de manipulação.

Apesar do controle exercido pela maioria governista na tramitação do projeto de lei do PNE, colocando toda sorte de obstáculos à participação das entidades educacionais nas sessões públicas da Comissão de Educação, a pressão social exercida pelos profissionais de educação produziu alguns avanços no PNE aprovado. Tais avanços estão materializados mais claramente no tema "financiamento da educação". Foi aprovado o índice de 7% do PIB a ser gasto com educação até o final do Plano, previsto para dez anos.

A conclusão da tramitação do PL n. 4.155/98 revelou uma grande distância entre a proposta da sociedade brasileira e a lei do PNE aprovada. Algumas diretrizes presentes na proposta da sociedade civil como a configuração de um sistema nacional de educação, educação pública e de qualidade para os portadores de necessidades especiais e a adoção de um currículo que expressasse as diversidades culturais, étnicas e regionais da sociedade brasileira não aparecem na lei ou se fazem presentes sem serem prioritárias.

As diretrizes que apontam para a democratização da gestão da educação das estruturas centrais das escolas e universidades, inseridas na proposta da sociedade brasileira, bem como a revogação da legislação que impede a democratização da educação, são ignoradas no PNE aprovado, uma vez que este documento reduz a democracia "à participação da comunidade escolar e da sociedade" na homologação de políticas educacionais já deliberadas pelo governo. E chama a comunidade apenas para arcar com a manutenção das instituições de ensino, obrigação do Estado que o PNE aprovado intenta transferir para a sociedade.

A esse respeito Valente e Romano (2002:) afirmam que:

> esse PNE significa a recusa de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação. Em troca do sistema educacional, reafirmou-se, conferindo-lhe o estatuto de lei, o Sistema Nacional de Avaliação – instrumento nuclear do excessivo centralismo na gestão da educação nacional. (p.105)

Os pequenos avanços inseridos na lei do PNE foram vetados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Este, em mensagem enviada ao Congresso Nacional comunicando os nove vetos, admite que as medidas contidas na lei aprovada no Parlamento referentes ao financiamento da educação contrariavam as determinações da área econômica do governo e sua política de redução de gastos sociais. Dessa forma, justificou-

se o veto à meta que previa atingir a aplicação do índice de 7% do PIB em dez anos.

Outros quatro vetos estão relacionados ao ensino superior. Eles indicam uma orientação do governo de se desobrigar com a manutenção e expansão do ensino público gratuito, contribuindo, assim, para que o setor privado aumente sua participação nesse nível de ensino. Verifica-se também, com essas medidas, a exclusão de milhares de jovens de famílias de baixa renda das universidades privadas, pois o governo vetou o crescimento da oferta de crédito educativo para esses segmentos sociais.

Assim, foram vetadas as seguintes metas: a que determinava que as vagas do ensino público superior não poderiam ser inferior a 40% das vagas totais oferecidas; a que subvinculava 75% dos recursos da União voltados para manutenção e desenvolvimento do ensino à manutenção e expansão da rede federal de ensino superior; a que previa a ampliação de oferta de crédito educativo a 30% dos alunos da rede privada e a que previa a implantação de planos de carreira para os funcionários das universidades federais.

Um dos vetos demonstrava o descompromisso do governo com a expansão do ensino infantil. Pois negava a inserção nos programas de renda mínima às famílias que tinham crianças com menos de sete anos. Fato este que desestimulava a matrícula nessa etapa do ensino, a qual era a meta de universalização da educação básica.

IMPORTANTE

Aprofundando a reflexão:

Os vetos do governo ao substitutivo Marchezan – deputado do PSDB-RS, relator do PNE na comissão de Educação na Câmara dos Deputados - desfiguraram o já debilitado PNE aprovado no Congresso Nacional. E, ainda assim, passados seis anos desta promulgação constata-se que boa parte das metas – já consideradas tímidas - não foram cumpridas. Fato constatado no relatório produzido pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, solicitado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara, que afirma que a maioria das 76 metas definidas para o ensino básico não foi alcançada.

Nesse sentido, a luta pela universalização da educação pública de qualidade permanece na ordem do dia. Em que pese alguns avanços verificados como o envio do projeto de lei ao Congresso Nacional que institui o FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica –, importante iniciativa para a universalização dos ensinos infantil, fundamental e médio, bem como o aumento das vagas no ensino superior público com a construção de dez universidades federais e a criação do PROUNI que concede bolsas aos alunos de baixa renda nas faculdades particulares.

Mesmo assim, ainda é longa a caminhada rumo a conquista de um sistema educacional que assegure educação pública de qualidade a todos, desde o nascimento até a idade adulta, em todos os níveis e modalidades.

Nessa perspectiva, seu papel funcionário administrativo e futuro gestor educacional, é muito importante. O ritmo no qual Estado atende às demandas sociais, entre elas as da educação, depende da organização dos trabalhadores em seus sindicatos, locais de trabalho e moradia.

Pois, quanto mais organizada e consciente de seus direitos estiver a sociedade, com maior brevidade terá o atendimento as suas reivindicações.

Na função de gestor escolar, ao mesmo tempo trabalhador da educação e membro de uma determinada comunidade, você poderá estar atuando no seu local de trabalho e no seu bairro para que o sonho de uma educação pública de qualidade para todos se torne realidade o mais breve possível.

4

O regimento escolar

Lembra quando falamos das constituições? Pois bem, o regimento escolar é a constituição da escola. É neste documento que devem constar as normas gerais que regularão as práticas escolares disciplinares e pedagógicas.

Por ser um conjunto de regras para uma instância de um sistema maior, que é o sistema educacional, o regimento escolar não pode contrariar a legislação da educação, tanto as editadas em nível nacional, quanto as das instâncias estaduais e municipais.

A escola tem autonomia para elaboração de seu regimento escolar, bem como de reelaborá-lo nos casos em que há um regimento único para todas as unidades escolares do sistema. Para tanto, é importante a escola ter constituído um conselho escolar, órgão deliberativo formado por representantes que tem por função atuar na gestão da escola.

Embora não haja em lei um modelo único de regimento escolar, podendo cada instância do sistema estabelecer regras e parâmetros para a criação e os limites deste instrumento de gestão, alguns dados são fundamentais para um regimento escolar, são eles:

- a identificação da instituição, com nome e endereço completos;
- informações sobre a instituição (ou órgão, no caso do ensino público) que a mantém;
- apresentação clara de seus fins e objetivos;
- detalhamento das estruturas administrativa e pedagógica, constando cada um dos cargos e suas atribuições;
- os princípios que regerão as relações internas da instituição e desta com a comunidade.

Devem constar, ainda, no regimento escolar, informações sobre o nível e a modalidade de ensino ali atendidas. Por exemplo: informar que é uma escola de educação básica, que atende ao ensino fundamental. Que no turno matutino atende aos

Os currículos do Ensino Fundamental e Médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura,da economia e da clientela.

cinco primeiros anos e no vespertino aos alunos dos anos finais.

Informações pedagógicas também precisam estar no regimento escolar. As relativas ao currículo estabelecidas no **Art. 26 da LDBN**, 9394/96. As constantes do **Art. 23 da LDBN, 9394/96** que tratam da avaliação, da progressão dos alunos, do aproveitamento de estudos, da carga horária, entre outros detalhes da estruturação pedagógica escolar.

Aspectos do funcionamento burocrático da escola são também itens obrigatórios em um regimento escolar, pois o registro documental é parte vital da organização das atividades ali desenvolvidas. Assim sendo, o regimento deve esclarecer como se dá a **escrituração de documentos** como: histórico escolar, transferências, controle de freqüência dos alunos, certificados e outros documentos que tratam da vida escolar dos discentes.

O regimento escolar é um dos elementos institucionais da gestão democrática, pois este documento estabelece parâmetros para as relações tanto administrativas quanto sociais que se dão no ambiente educacional escolar. Trata-se não apenas de uma ferramenta de controle e organização, mas, e principalmente, de um instrumento de democratização das relações, uma vez que define os limites, os compromissos e as possibilidades de participação de cada segmento, de cada função e de cada indivíduo na definição dos rumos da educação desenvolvida na escola.

Mas como surge o regimento escolar?

Bem, você se lembra do início desta reflexão sobre o regimento escolar, quando ele foi associado à constituição? Pois bem, como ela, o regimento escolar, na sua forma democrática, nasce da reunião e do debate, em assembléia, de representantes da comunidade escolar. É claro que existem por aí regimentos de gabinete, mas o regimento escolar democrático surge da participação de todos e representa a vontade da maioria dos membros da comunidade escolar.

Veja como mais que necessária é fundamental a implantação de regimento escolar na forma democrática. Já no seu início, antes mesmo de existir, ele já mostra sua importância. **Pois, para nascer, o regimento escolar, na sua forma democrática, põe a comunidade em debate. Envolve os indivíduos em ação própria da cidadania; coloca aos cidadãos a possibilidade de intervenção na garantia da qualidade da oferta de um**

IMPORTANTE

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo ensino aprendizagens assim o recomendar.

Você terá a oportunidade de conhecer um pouco mais sobre escrituração dos documentos no módulo específico deste conteúdo.

de seus direitos; distancia o direito à educação do caráter de oferta estatal e o transforma em construção da coletividade.

Mas como nasce um regimento escolar? Como se organiza essa assembléia?

Bem, o ideal é que a escola tenha um conselho escolar, como já dissemos anteriormente. Pois este conselho, formado por representantes de cada um dos segmentos da comunidade escolar – alunos, pais, professores, auxiliares da educação e até membros da comunidade (participação que pode ser deliberada por resolução do conselho escolar) – se encarrega de encaminhar e coordenar a eleição da comissão que redigirá a proposta de regimento a ser apreciada pela comunidade escolar em assembléia geral. **A representação dos segmentos da comunidade escolar no conselho é paritária, ou seja, há um número igual de representantes de cada segmento.**

Mas a inexistência do conselho escolar não inviabiliza a criação do regimento da escola. Os profissionais da escola podem organizar uma reunião com a presença de membros de todos os segmentos profissionais da instituição e, nesta assembléia, escolherem a comissão que elaborará a proposta de regimento a ser votada em data definida nesta reunião.

É importante que nessa reunião de definição da comissão redatora da proposta de regimento, além dos prazos, sejam estabelecidas as formas de participação dos demais membros da comunidade escolar. Definir lugares para receber sugestões e divulgar previamente as propostas da comissão, promover reuniões públicas de debate de temas polêmicos, enfim, estabelecer um ambiente democrático e participativo.

Você gostaria de ver a reunião de uma comissão? Então que tal visitar a câmara legislativa de sua cidade?

Como instaurar um conselho escolar?

Bem, para a criação do conselho escolar, o grupo que constitui a comunidade da escola, da mesma forma como sugerimos para a elaboração do regimento, precisa criar primeiramente uma comissão para organizar as eleições dos membros do conselho. Esta comissão estabelecerá normas para a inscrição das candidaturas, o processo de votação, o número de representantes no conselho de cada segmento da comunidade escolar.

IMPORTANTE

Existe ainda o conselho fiscal, órgão que, como o próprio nome sugere, tem por função fiscalizar, neste caso o conselho escolar. O detalhamento de suas atribuições será definido pelos seus membros e os do conselho da escola, mas em linhas gerais, este conselho irá acompanhar as ações do conselho escolar, analisar suas contas e julgar ações de exclusão de membros quando for o caso. As atribuições do conselho fiscal devem estar previstas no regimento do conselho fiscal, sendo ele uma espécie de conselho de ética, procurando conter possíveis excessos do conselho escolar.

O conselho fiscal será eleito no mesmo pleito em que foi eleito o conselho escolar. Sugerimos que as candidaturas a membros do conselho fiscal sejam individuais, não havendo, portanto, concorrência entre chapas, estando eleitos aqueles indivíduos, de cada segmento da comunidade escolar, que obtiverem maior votação.

Quem preside estes conselhos?

A escolha do presidente e a elaboração do regimento destes conselhos são responsabilidades dos seus membros, em assembléias próprias para estes fins. Por voto individual, e não por segmento, escolhe-se e nomeia-se tanto a presidência como os demais cargos que constituem a gestão do órgão. No caso do conselho escolar haverá apenas homologação, pois a chapa que concorreu às eleições já apresentava os membros e suas referidas funções no conselho.

Mas, e o regimento escolar?

Agora que esclarecemos o que é o conselho escolar e como

ele se estrutura, voltemos ao regimento. Como se pôde ver, a forma ideal de elaboração do regimento escolar é o processo de participação democrática. Com todos em assembléia ou até mesmo fora desse fórum dando suas sugestões e debatendo.

Veja bem, não é a direção da escola nem tão pouco o conselho escolar que elaborarão o regimento escolar. Nas escolas onde houver conselho, caberão a este órgão as funções preliminares de encaminhamento à elaboração do regimento, tais como: convocar a comunidade escolar para debater as questões da escola, definir uma comissão elaboradora de uma proposta de regimento e convocar as assembléias que debaterão as propostas da comissão de elaboração.

No entanto, o conselho da escola não se encontra impedido de apresentar propostas à comissão de elaboração. Assim como seus membros não estão proibidos de participarem da comissão que elabora a proposta de regimento. Estas proposições originárias do conselho escolar serão apreciadas como as propostas de qualquer outro membro da comunidade. E a incorporação de membro do conselho escolar à comissão elaboradora do regimento será como a de qualquer outro membro da comunidade, mediante eleições.

O regimento é um instrumento de fortalecimento do estabelecimento de ensino e da própria educação desenvolvida pela escola. E, nessa perspectiva, deve contemplar possibilidades de parceria da escola com os demais órgãos públicos do sistema educacional e fora dele e, também, possibilitar a ampliação das relações da escola com a comunidade, no sentido de viabilizar projetos que materializem parcerias que contribuam para o desenvolvimento tanto do processo educativo escolar quanto da comunidade.

Os princípios regimentais devem deixar claro que a escola pública pode ser menos estatal e mais do público ao qual atende, sem prescindir, obviamente, das responsabilidades do Estado para com a educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. In: *Educação & Sociedade*: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade, 80 v., n. 23 (número especial),. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, Dermerval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação*: por uma outra política educacional. 5. ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Caderno do III CONED. Brasília, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Artigos referentes ao Capítulo III, Seção I, "Da Educação".

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Gestão democrática da educação*: exigências e desafios. São Paulo : RBPAE v.18, n.2, jul/dez 2002, p.163 a 174.

_____. *Legislação educacional brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

DERMEVAL, Saviani. *A nova lei da educação*: trajetória, limites e perspectivas. – 8.ed.rev. – Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo*: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000.

PACHECO, Ricardo G.; MENDONÇA, Erasto Fortes. *Educação, sociedade e trabalho*: abordagem sociológica da educação. Brasília: Universidade de Brasília – Centro de Educação a Distância, 2006 (Curso Técnico de Formação Para Funcionários da Educação – Profuncionários; 5)

MELO, Flávio da S.; GOMES, Izaque. *Os guerreiros: lutando por uma ideal.* Disponível em <www.uff.icfh/anpuhrio/anais.2004>. Acesso em: 20 ago. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. (Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Ammanuel Burle Filho). São Paulo: PC Editorial Ltda., 2004.

FÁVERO, Osmar. (org). *A educação nas constituintes brasileiras*: 1823-1988. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2005. (Coleção Memória da Educação).

FRANCISCO FILHO, Geraldo. *A educação brasileira no contexto histórico*. São Paulo: Alínea, 2001.

FAUSTINI, Loyde A. Estrutura administrativa da educação básica. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. 3. ed. São Paulo: Pioneira *Thomson Learning*, 2002.

COSTA, Messias. *Educação nas constituições do Brasil*: dados e direções. Rio de Janeiro: DP& A Editora, 2002.

AVALIAÇÃO técnica do plano nacional de educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Caderno do III CONED. Brasília, 2000.

SAVIANI, Dermerval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação*: por uma outra política educacional. 5. ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. In: *Educação & Sociedade*: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade, 80 v., n. 23 (número especial), São Paulo: Cortez, 2002.

INSTITUTO FEDERAL
PARANÁ

PDE | PRONATEC
PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO

AUXILIAR DE SECRETARIA ESCOLAR