

GESTÃO DA EDUCAÇÃO – UMA REVISÃO CONCEITUAL NA PERSPECTIVA DE ANÁLISE DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR

Vera Lúcia Jacob Chaves – UFPA. Brasil. E-mail: veraluciajacob@gmail.com

Dalva Valente Guimarães Gutierrez – UFPA. Brasil. E-mail: dalva.valente@gmail.com

Odete da Cruz Mendes – UFPA. Brasil. E-mail: ocm@ufpa.br

Maria Edilene da Silva Ribeiro – UFPA. Brasil. E-mail: mariaedilene@ufpa.br

RESUMO

O artigo tem por objetivo apresentar uma revisão conceitual sobre gestão com ênfase para as diferentes concepções utilizadas na esfera educacional, tendo como parâmetro a organização da educação no contexto da sociedade capitalista atual. A intenção foi a de construir um referencial teórico que possa subsidiar a análise sobre a dimensão gestão educacional contida no Plano de Ações Articuladas (PAR). A metodologia adotada foi a de revisão bibliográfica sobre o termo gestão educacional em obras de referência na literatura da área. Na sua construção buscamos conceituar os termos: gestão educacional; gestão democrática; autonomia; participação; gestão gerencialista; conselho de gestores e contratos de gestão. Nas considerações finais apontamos as tendências atuais das concepções de gestão adotadas nas políticas educacionais, em especial no Plano de Ações Articuladas.

PALAVRAS-CHAVE: gestão educacional; gestão democrática; gestão gerencial.

Introdução

O artigo tem por objetivo apresentar uma revisão conceitual sobre gestão com ênfase para as diferentes concepções utilizadas na esfera educacional, tendo como parâmetro a organização da educação no contexto da sociedade capitalista atual. A intenção foi a de construir um referencial teórico que possa subsidiar a análise sobre a dimensão gestão educacional contida no Plano de Ações Articuladas (PAR).

Esse trabalho é parte da pesquisa em desenvolvimento intitulada “Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”, que conta com financiamento do Observatório da Educação da CAPES.

Como metodologia adotou-se a revisão bibliográfica sobre o termo gestão na educação em obras de referência na literatura da área. Na sua construção buscamos conceituar os termos: gestão educacional; gestão democrática; gestão gerencialista; autonomia; participação; conselho de gestores e contratos de gestão. Nas considerações finais apontamos as tendências atuais das concepções de gestão adotadas nas políticas educacionais, em especial no Plano de Ações Articuladas.

GESTÃO EDUCACIONAL

De acordo com Groppo (2006), o termo *gestão* é derivado do latim ‘*gestio*’, que significa ação de dirigir; portanto, não perde a essência também estabelecida para *administração*. Para Cury (2007) a palavra gestão provém do latim e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. O termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger*, que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer; desta mesma raiz provêm os termos genitora, genitor, gérmen. O termo gestão, teoricamente teve seus referenciais desenvolvidos a partir de críticas à expressão “administração”, originária do sistema fabril. De acordo com Lombardi (2010) a palavra “administrar”, no seu sentido etimológico, vem do latim *administrare*, que expressa o ato de gerir, de governar, de dirigir negócios públicos ou privados. Por conseguinte, a palavra ‘administração’ (do latim ‘*administratio*’) designa a própria ação de administrar.

A administração, de um modo geral é o resultado da evolução da organização social movida pelo modo de produção capitalista (PARO, 2005; FÉLIX, 1984). Em virtude da complexidade das tarefas, da escassez de recursos disponíveis, da multiplicidade de objetivos a serem perseguidos e do grande número de trabalhadores envolvidos, assumiu-se a absoluta necessidade de que esses trabalhadores tivessem suas ações coordenadas e controladas por pessoas ou órgãos com funções chamadas administrativas. A teoria da administração educacional tem suas origens na Abordagem

Clássica da Administração¹ visto que, os primeiros escritos sobre este campo de estudo no Brasil² inspiraram-se nas proposições da administração científica e gerencial de Taylor e Fayol. De acordo com essa abordagem, as ações de planejar, operacionalizar e controlar a produção eram atribuições dos administradores/gerentes, enquanto “representantes” dos interesses dos proprietários.

Para aumentar a eficiência e a produtividade capitalista implementou-se a divisão pormenorizada do trabalho, a separação entre o pensar e o fazer, intensificando-se o controle do trabalho, originando-se daí a necessidade da gerência. Os gerentes (gestores) eram tidos como intermediadores entre o capital e o trabalho. A administração educacional baseada na teoria clássica de administração começa a ser severamente criticada no final da década de 1970, destacando-se Arroyo (1979); Félix (1984) e Paro (2005). Para esses autores, a ênfase na dimensão técnica da administração escolar como prática neutra, unicamente preocupada com a eficiência e a eficácia, acabava camuflando o caráter político da prática social.

Em seu sentido mais geral³ a administração é concebida por Vitor Paro (2005) como mediação, ou seja, como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18). A partir desse entendimento, o princípio fundamental da administração passa a ser o da necessária coerência entre meios e fins. De acordo com essa visão, o processo administrativo apresenta duas características fundamentais: a) racionalização do trabalho que é a relação do homem com a natureza, cujos recursos devem ser utilizados de maneira racional; b) A coordenação do esforço humano coletivo, que se ocupa das relações dos homens entre si.

Os recursos compreendem os elementos materiais (meios de trabalho) e conceptuais (conhecimentos, técnicas) que participam direta ou indiretamente do processo de produção por meio do trabalho. A utilização racional dos recursos implica

¹ De acordo com Chiavenato (1983), a abordagem clássica é representada por duas correntes desenvolvidas no início do século XX: a Escola de Administração Científica, cujos maiores expoentes foram Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947) oriundo dos EUA e a Teoria Clássica que teve como representante Henry Fayol (1841-1925), na França. A primeira enfatizava as tarefas, a segunda, as estruturas.

² Dentre os principais estudiosos destacam-se: Carneiro Leão (1945), Querino Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007) e Anísio Teixeira (1961, 1964, 1997).

³ A tentativa desse autor foi de construir um conceito de administração geral, independentemente de condições econômicas, políticas e sociais determinadas. Buscou a essência da administração, a sua especificidade independentemente das múltiplas determinações sociais, preservando o que é comum a todo tipo de estrutura social.

que os mesmos sejam adequados ao fim visado e que seu emprego se faça de forma econômica (o alcance dos objetivos se concretize no menor tempo possível e com o dispêndio mínimo de recursos). No processo administrativo enquanto a “racionalização do trabalho” se refere às relações homem/natureza, a “coordenação” tem a ver com as relações do homem entre si. A concepção da administração tipicamente capitalista supõe o homem como recurso, com parte indiferenciada da natureza, numa relação de dominação e exploração, por isso o considera como parte dos ‘recursos humanos’.

Numa visão emancipadora, o homem é visto como igual, assumindo no processo administrativo a condição de sujeito. Neste caso, somente os recursos conceituais e o esforço humano podem ser considerados “recursos humanos” no sentido de recursos *do* homem; o homem em si jamais deve ser visto *como* recurso, pois isso implicaria vê-lo como objeto (meio) e não como sujeito (fim), na sua condição humana e de igualdade perante o seu semelhante. Ao administrador cabe, portanto, a coordenação do esforço humano coletivo, numa perspectiva de cooperação e não de dominação, respeitando a condição de sujeito de cada um.

Os termos gestão da educação e administração da educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como distintos. Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar esta prática (GRACINDO; KENSKI, 2001). Apresenta-se também como sinônimo de ‘gerência’, numa conotação neo-tecnicista. Em discursos mais politizados, o termo gestão aparece como alternativa para o processo político-administrativo autoritário da década de 1980, e sugere “uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007). Mas tanto os organismos internacionais quanto os movimentos sindicais, que postulam posições mais avançadas na área, optaram pelo termo gestão, obviamente, cada um com concepções diferenciadas.

Para a Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE, a administração da educação é o conjunto das políticas, planejamento, gestão e avaliação da prática social da educação; enquanto que a gestão educacional é o processo

político-administrativo contextualizado e historicamente situado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada.

A administração/gestão educacional não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas, expressando as contradições sociais e a correlação de forças existentes na sociedade, podendo contribuir tanto para a conservação como para a transformação social. Desta forma, embora o termo administração/gestão seja o mesmo, assume diferentes significados, dependendo do projeto político defendido pelo grupo que o utiliza. Dentre as concepções adotadas no âmbito da educação, destaca-se o modelo de gestão democrática como princípio legalmente instituído no art. 206 da Constituição Federal de 1988, que abordaremos a seguir.

Gestão democrática

O aspecto político da gestão envolve assimetrias de poder só passíveis de serem minimizadas pela gestão democrática, que muito mais que compartilhamento de tarefas, supõe divisão de poder, de respeito mútuo pela condição de sujeito de todos os que participam do processo. Ainda que a participação não seja algo que se possa ensinar, porque se constrói na prática com o constante exercício da vivência coletiva, “a verdadeira educação deve ser necessariamente democrática, posto que, por seu caráter histórico, supõe a relação entre sujeitos autônomos (cidadãos)” (PARO, 2001, p.11) que trocam experiências, vivências, que estabelecem diálogo e conjuntamente constroem o conhecimento e se reconstruem.

Diante das posturas autoritárias e hierárquicas assimiladas da teoria clássica da administração pelos diretores de escola na década de 1970 (PARO 2005), em meados de 1980, a gestão democrática surge como proposta das organizações educativas como resposta, que visava romper com a separação entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre teoria e prática opondo-se à fragmentação do trabalho pedagógico e das práticas educacionais.

A concepção de democratização da educação que motivava as mobilizações da década de 1980 voltava-se para os interesses da maioria que pleiteava o acesso à educação, a permanência com qualidade, a participação nos processos de tomada de decisão e no planejamento e, enfim, que concretizasse a condição de cidadão de direitos

de cada um. Nesse sentido, necessário se fazia a existência de espaços privilegiados para o debate, para discussões em torno dos pontos e contrapontos que envolvessem a concepção de sociedade, de educação e de sujeitos. Reivindicava-se um modelo de administração que permitisse participação e autonomia, portanto, com uma ampla dimensão política, para além das restrições técnicas e racionalistas. Em consequência dessas lutas inscreve-se na Constituição brasileira de 1998 (art. 206) o princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei. A LDB de 1996 reafirma esse princípio, mas remete à legislação dos sistemas de ensino boa parte da regulamentação. O artigo 14 da LDB define como princípios da gestão democrática a participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola; a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes; progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas de educação.

A gestão democrática tem relação direta com a autonomia e a participação, que também são aspectos importantes nos espaços educacionais. A seguir abordaremos o conceito de autonomia relacionado a gestão educacional.

Autonomia

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de auto-governo, à faculdade que os indivíduos ou organizações têm de se regerem por regras próprias. Não obstante, a autonomia não se confunde com independência, sendo um conceito relacional (BARROSO, 2000), isto é, somos sempre autônomos em relação a alguma coisa. Portanto, a autonomia da escola e do sistema de ensino é sempre uma autonomia relativa e, não significa independência em relação ao conjunto de instituições da sociedade. Neste sentido, a autonomia é sempre de um coletivo, que se edifica na “confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) (...) é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (internos e externos)” (BARROSO, 2000, p. 17).

A autonomia é, por isso, “uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com suas próprias leis” (Idem, p. 16). O Projeto Político Pedagógico é um dos

principais mecanismos apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade e de sua autonomia.

No modelo de gestão gerencialista a “autonomia é individual”, centraliza no gestor a autoridade capaz de exercê-la. Esse tipo de autonomia é denominado por Afonso (2010) de “autonomia do chefe, em detrimento da autonomia institucional”, como explicita a seguir:

Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito de gerir – direito esse, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de tecnologia moral ao serviço da ordem social, política e econômica. (AFONSO, 2010, p.13).

Nesse modelo, portanto, a concepção de autonomia está relacionada a liberdade para o gestor captar recursos no mercado. É, ainda, imputada a responsabilidade total no gestor e não do sistema como um todo, ou seja, adota-se a *accountability*. O gestor passa a ser o único responsável pelas ações, produtos, decisões e é obrigado a prestar contas das metas a serem alcançadas, assim como os professores são responsabilizados pelo sucesso ou fracasso dos estudantes. O rendimento é mensurado a partir de uma racionalidade empresarial.

Ao submeter a instituição escolar a lógica imediatista empresarial, a política governamental brasileira vem descaracterizando-a como instituição de caráter público e despojando-a, portanto, de sua condição de instituição a serviço da população brasileira, seja pela gestão direta dos governos na escola, seja pela introdução de mecanismos do mercado.

Em contraposição a esse modelo defende-se uma concepção de autonomia centrada na liberdade da instituição nas decisões internas e que seja pautada na prática democrática que concretiza-se na participação da comunidade escolar nos processos decisórios, tanto na atuação nos órgãos colegiados, como os conselhos escolares, como na participação na construção do projeto político pedagógico da escola.

Participação

A participação torna-se imprescindível para que se tenha, de fato, a democracia, constituindo-se em um de seus requisitos principais. Para Juan Bordenave (1992) a participação não é um conteúdo que se possa transmitir, mas uma mentalidade e um comportamento com ele coerente. Também não é uma destreza que se possa adquirir pelo mero treinamento. A participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Só se aprende a participar, participando.

Participação, portanto, não se reduz apenas a ocupação de espaços físicos, mas requer a inclusão ativa de todos os sujeitos envolvidos na instituição com liberdade para expor diferentes posicionamentos, questionamentos, anseios, etc. num clima de debate em prol do bem comum.

O termo participação foi assumido pela ideologia neoliberal e incorporado no modelo de gestão gerencial sendo ressignificado. Nessa concepção, participação significa a possibilidade dos sujeitos elegerem seus gerentes dentro de uma organização social, facilitando, assim, o processo de tomada de decisão. É uma visão restrita ligada a concepção de democracia representativa, o que de fato não garante participação efetiva dos sujeitos no processo de tomada de decisão, cabendo a estes apenas a execução das atividades decididas pelos que estão no comando das ações.

Nessa perspectiva, participação é sinônimo de consumir o produto ofertado. Está, ainda, vinculada as ideias de competitividade e de produtividade eficientista. Assim, defende-se a ideia de que participa mais quem apresenta maior resultado quantitativo. A eficiência é necessária pelo fato de se otimizar os poucos recursos disponibilizados do Estado, a fim de garantir a “produção”. Esse modelo de gestão gerencialista tem se tornado referência nas políticas educacionais desde a década de 1990, como será exposto a seguir.

Gestão gerencialista

Sobre a origem do termo “gerenciar”, diz Braverman (1987, p.68) que “O verbo *tomonage*(administrar, gerenciar), vem de *manus*, do latim que significa *mão*.

Antigamente, significava adestrar um cavalo nas suas andaduras, para fazê-lo praticar o *manège*.”

Nesta direção, o administrador ou gerente assume o poder central de supervisionar e comandar os seus subordinados e estabelece o “elo de ligação” entre o “dono da fábrica” e a produção realizada pelos trabalhadores. Sobre esse aspecto, podemos inferir que essa lógica vem, gradativamente, ultrapassando o piso da fábrica, expandindo-se de modo a se estabelecer nas instituições educacionais, em especial, nos atuais tempos neoliberais, uma vez que,

Na concepção neoliberal a gestão é concebida como gerenciamento, submetendo a educação em todos os níveis aos ditames da racionalidade técnica, fundada nos critérios da eficiência e competitividade que instrumentalizam a universidade à lógica de mercado. (GROPPO, 2006, p.8).

Nessa concepção de gestão, as instituições educacionais são utilizadas para atingir o nível de capitalização necessário à expansão do mercado, onde o exercício democrático da participação é mera expressão da legislação. Essa visão gerencialista é difundida pelos documentos oficiais com objetivo de que seja assumida no cotidiano escolar, incorporando-a à sua cultura que passa, com ou sem conflitos, a aceitá-la, minimizando a visão e o interesse em prol da democratização e da autonomia de suas instâncias de tomada de decisão.

A gestão gerencialista enfatiza o privado sobre o público, gerando a desobrigação do Estado de suas responsabilidades, ao mesmo tempo em que por ele são avaliados os resultados. De acordo com essa concepção, deixa-se de ser “cidadão de direitos” para se transformar em “cidadão consumidor”. Dessa forma, toda a sociedade é convocada para contribuir com a oferta dos serviços sociais, por meio do discurso da “responsabilidade social”, em razão da qual todos passam a ser responsabilizados, financeiramente, pela oferta dos serviços, o que fortalece a ideia das parcerias público-privadas.

Nesse modelo de gestão preconiza-se a descentralização, mas que, na prática intenciona deslocar a responsabilidade pela oferta dos serviços públicos para a sociedade, no caso da escola, para a comunidade escolar (pais, professores, etc), bem como para o próprio gestor, que terá maior responsabilidade perante a organização

social, para alcançar resultados quantitativos com menores gastos. Esses resultados são obtidos por meio de exames estandardizados, que se traduzem em maiores cobranças e responsabilização pela execução das tarefas solicitadas, além da competitividade entre instituições.

Os princípios fundamentais nessa concepção de gestão são: individualidade, competitividade, eficiência, eficácia, produtividade, qualidade total, prestação de serviços, organização social. Outro princípio importante é o da flexibilidade em todos os âmbitos – administrativo, financeiro, pedagógico – e enfatiza que a avaliação é a política de controle com vistas a fornecer informações necessárias às tomadas de decisão.

O Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)⁴ apresentou como enfoques estratégicos para as boas práticas de gestão, com vista a qualidade educacional, os seguintes aspectos sintetizados a seguir: a) Responsabilidade institucional e gerencial, que atribui maior responsabilização à instituição e aos gerentes; b) Um processo de melhoria contínua da qualidade; c) A associação das melhorias com aumento dos benefícios remunerativos; d) Associação das melhorias com o processo orçamentário disponível, dada a escassez de recursos; e) Criação de instrumentos de controle de gestão, por meio de avaliações. Importante, frisar que esses enfoques são tidos como direcionamentos para a concretização da Qualidade Total, que é o modelo de qualidade almejada pela gestão gerencialista das organizações sociais (CLAD, 2010).

De acordo com o CLAD (2010), a qualidade total é a referência de qualidade para a gestão e para as instituições, sob a perspectiva de organizações sociais dos países em desenvolvimento. Para esse Conselho, a gestão de qualidade total é uma filosofia gerencial com enfoque sistemático para estabelecer e cumprir os objetivos de Qualidade em toda a organização. Para desenvolvê-la, é necessário planificar os objetivos a partir do conhecimento do usuário “cidadão-cliente” e suas necessidades ou expectativas.

Nessa perspectiva, a organização, por meio de sua gestão, precisará melhorar continuamente os processos de trabalho e de formação para que surjam melhores

⁴ Na XII Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado, na Argentina, quando apresentaram as diretrizes da Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública-CICGP (CLAD, 2008).

resultados avaliativos, ao mesmo tempo em que se estabeleçam planos de melhoria para atender a necessidade do cidadão-cliente. Outro conceito importante para a análise da gestão educacional são os conselhos gestores que será desenvolvido a seguir.

Conselhos Gestores

De acordo com Gohn (2010), no universo de conceitos relacionados ao termo *gestão*, aparece, entre outras, a formulação do *conselho gestor*, como um mecanismo de participação e decisão colegiada, inclusive no setor educacional.

Os Conselhos ao assumirem o princípio democrático, amparam a participação e a autonomia como aspectos fundantes, que valoriza um processo de discussão, debate e decisão coletivamente instaurado.

Esses conselhos apresentam inovações para o campo da participação, na medida em que possibilitam a representatividade dos seus sujeitos que, conjuntamente, podem buscar soluções para as mais diversas problemáticas ou, do contrário, caso não tenham uma atuação efetiva, podem somente contribuir para a manutenção de uma dada gestão burocrática e centralizadora.

De forma geral, os conselhos, nas escolas, são tidos como instrumentos mediadores na relação entre instituição e Estado. Para tanto, servem como expressão, representação e participação do conjunto dos sujeitos educacionais. Se os mesmos atuarem como representativos, poderão dar uma nova formatação às políticas escolares, porque eles estão diretamente relacionados aos processos de formação política e tomadas de decisão. Para tanto, devem viabilizar a participação dos segmentos escolares na formulação de suas políticas internas e podem reconstruir o sentido do “público”, dizimado pela política neoliberal, e assim não serão apenas uma realidade organizativa dentro de uma gestão gerencial que os torna um instrumento de controle e fiscalização das políticas determinadas verticalmente.

CONTRATOS DE GESTÃO

Segundo Di Pietro (1996), o contrato de gestão foi idealizado, no direito francês, como meio de controle administrativo ou tutela sobre as suas empresas estatais. Mas, antes disso, o contrato de gestão já era utilizado como forma de vincular programas governamentais a determinadas empresas privadas que recebiam algum tipo de auxílio do Estado. Mais recentemente, os contratos de gestão passaram a ser celebrados com os próprios da administração direta, portanto, com entes sem personalidade jurídica própria; são os chamados **centros de responsabilidade** que se comprometem, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca, também, de maior autonomia de gestão.

O simples fato de ser celebrado com um órgão sem personalidade jurídica já demonstra que o vocábulo "contrato", no caso, só é empregado, provavelmente, porque não se conseguiu outro melhor, já que, na realidade, não se trata de verdadeiro contrato, que supõe que ambas as partes tenham personalidade jurídica própria.

A ideia, em relação às empresas estatais e aos centros de responsabilidade, é a de, por meio do contrato de gestão, fixar compromissos bilaterais: a) para a empresa ou órgão, o de cumprir determinados objetivos fixados em planos nacionais ou em programas pré-definidos pelas partes; b) para a administração pública, o de flexibilizar os meios de controle sobre a entidade, conferindo-lhe maior grau de autonomia na gestão dos negócios.

No direito brasileiro, o contrato de gestão vem sendo celebrado com empresas estatais, com o mesmo objetivo visado no direito francês, mas também com outro tipo de entidade, que poderíamos incluir na categoria entidade paraestatal, do tipo dos serviços sociais autônomos e das chamadas organizações sociais.

Conforme Bittencourt (2005), com o objetivo de alcançar melhores resultados na administração pública, novos instrumentos foram criados, no âmbito do Direito Público, para conferir maior autonomia aos entes administrativos ou estabelecer parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Dentre tais medidas, sobressai o contrato de gestão. Com a Emenda Constitucional nº 19/98, o contrato de gestão passou para a alçada constitucional, com previsão no § 8, do art. 37:

§ 8 – a autonomia gerencial, orçamentária e financeira da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal. (BRASIL, 1998)

No caso da gestão educacional, os “contratos de gestão” são utilizados com o nome de “Termo de Compromisso”, que são estabelecidos entre governo e a unidade escolar ou entre entes federados em que condiciona-se a liberação de recursos mediante o compromisso para o atendimento de metas estabelecidas pelo próprio governo, e em geral essas metas estão vinculadas a melhoria nos resultados dos índices educacionais oficiais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

Conclusões Preliminares

Os conceitos apresentados nesse artigo indicam a necessidade de estabelecer uma análise detalhada no modelo de gestão adotado no Plano de Ações Articuladas – PAR, uma vez que nos documentos normativos, apesar da concepção anunciada ser a de gestão democrática, há indícios da coexistência de duas concepções de gestão pública, ora privilegiando práticas gerenciais ora sinalizando para participação e autonomia no desenvolvimento dos programas, ou seja, um misto de gestão gerencial e gestão democrática (CAMINI, 2009).

A exigência da assinatura de termos de compromisso entre o governo federal e os gestores municipais, com o estabelecimentos de metas a serem cumpridas em prazos determinados, se assemelha aos contratos de gestão adotados no modelo gerencial. Por outro lado, observa-se um incentivo ao funcionamento de conselhos municipais, conselhos escolares, com a participação da comunidade escolar o que sinaliza para uma proposta de gestão democrática.

Ressalta-se, no entanto, que a lógica que embasa o “Compromisso Todos Pela Educação” é a mesma que subsidia a política do PAR, que Saviani (2009) denomina “Pedagogia dos Resultados” e se fundamenta na avaliação de resultados, com base no IDEB. Essa avaliação em larga escala introduz a lógica do mercado no domínio público,

uma vez que estimula o ranqueamento e a produtividade com a finalidade de racionalizar recursos e instituir o economicismo na educação.

Referências

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de (Org). A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In.: OLIVEIRA, R; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**: Análise da Constituição Federal e da LDB. 3ª Ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

AFONSO, A. J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBPAE). Porto Alegre, v. 26, n. 1, p.13-30, jan-abr. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19678/11464>>.

ARROYO, M. G. Administração da Educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I. no.2, jan/1979. Campinas: CEDES. 1979.

BARROSO, J. O reforço da autonomia nas escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C (Org). **Gestão democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BITTENCOURT, M. *Contratos de gestão*. [Direitonet: Texto eletrônico, 19 mar. 2005]. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1970/Contratos-de-gestao>>. Acesso em: 13 set. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Publicada no *D.O.U. de 15.6.1998*.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Tradução de Nathanael C. Caixeiro.3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

CAMINHA, L. A Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional di PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. **Tese de Doutorado**. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. UFRGS, 2009, 294f.

CHIAVENATO, I. **Introdução a teoria geral da Administração**. 3a. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBPAE). V. 23, n.3, set./dez.. 2007. p. 483-495. Porto Alegre: ANPAE, 2007.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Metodologias para o diagnóstico da implantação da Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública. In: **Consenso de Buenos Aires**. Buenos Aires (AR): CLAD, 2010. Disponível em:

<<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-buenos-aires-portugues>>.

Acesso em: 02 out. 11.

_____. *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador (SV), 2008. Disponível em: <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>>. Acesso em: 02 out. 11.

DI PIETRO, M. S. Z. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 45/46, [s.p], jan./dez. 1996. Disponível em: <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge>. Acesso em: 13 set. 2008.

FELIX, M. F. C. **A administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez, 1984.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4.^a ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção: Questões de nossa época; v. 32).

GRACINDO, R. V. e KENSKI, V. M. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTIMANN, L e GRACINDO, R,V. (Orgs). *O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE; Campinas: Autores Associados, 2001.

GROPPO, L. A. **Autogestão, universidade e movimento estudantil**. Campinas (SP): Autores Associados, 2006. (Coleção Educação Contemporânea).

LEÃO, A.C. **Introdução a administração escolar**. 2a. ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1945.

LOMBARDI, J. C. A importância da abordagem histórica da gestão educacional. In: ANDREOTTI, A; LOMBARDI, J C, MINTO, L W (Org.). **História da Administração Escolar no Brasil: Do diretor ao gestor**. Campinas (SP): Alínea, 2010, p.15-28.

LOURENÇO FILHO, M.B. **Organização e Administração Escolar: curso básico**. 8^a. Ed. Brasília: Inep/MEC, 2007.

PARO, V. H. **Administração Escolar**. Introdução crítica. 13.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

SAVIANI, D. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**. Campinas: Autores Associados, 2009.

TEIXEIRA, A. **Que é administração escolar?**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. V.36, n. 84, p.84-89, 1961.

_____. Natureza e função da Administração escolar. **Cadernos de Administração Escolar**, n.1. Salvador: ANPAE, 1964.

_____. **Educação para a democracia: introdução a administração escolar**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.