



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação

Geraldo Pereira da Silva Filho

**A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal:
avanços ou contradições?**

Brasília, 2019



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação

GERALDO PEREIRA DA SILVA FILHO

**A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal:
avanços ou contradições?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação na área de Escola, Aprendizagem, Ação Pedagógica e Subjetividade na Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Tunes

Brasília, 2019

GERALDO PEREIRA DA SILVA FILHO

**A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal:
avanços ou contradições?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação na área de Escola, Aprendizagem, Ação Pedagógica e Subjetividade na Educação.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Elizabeth Tunes
Universidade de Brasília – Presidente

Profa. Dra. Maria Lídia Bueno Fernandes
Universidade de Brasília – Membro Interno

Profa. Dra. Janine de Fátima Mundim Neto
Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – Membro Externo

Prof. Dr. José Messias Eiterer Souza
Instituto Federal de Brasília – Suplente

Brasília, 27 de junho de 2019

Dedico

À minha mãe, pessoa incrivelmente sábia e bondosa.
À educação pública, que me proporcionou grandes
experiências de vida e no trabalho.

AGRADECIMENTOS

Acredito que formalizar um agradecimento devido a uma conquista individual alcançada não seja tarefa das mais fáceis: por trás de uma grande vitória, há sempre um esforço coletivo envolvido. Nessa minha jornada pela formação acadêmica, que não se aparta da formação humana, há pessoas que participaram mais diretamente de todo o processo, pessoas que, de forma indireta, contribuíram significativamente, e há aquelas que, pelo simples fato de existirem, foram demasiadamente importantes. Nomear cada uma é realmente algo complicado na medida em que a memória pode trair a vontade e, com isso, corre-se o risco de ser injusto com alguém. De todo modo, não posso deixar de homenagear alguns seres de luz que me permitiram chegar até aqui. Assim, agradeço especialmente:

À minha mãe, Hilda Raquel da Silva, a pessoa que mais incentivo deu aos meus primeiros passos pela escolarização e, principalmente, por ser uma fonte infinita de sabedoria e amor ao próximo, e a todos os demais membros da enorme família pela torcida e compreensão.

À minha esposa, Marla Cristina, pelo irrestrito apoio, companheirismo, por acalantar minha alma em momentos de turbulência e, principalmente, por ser o amor da minha vida, meu complemento. Aos meus filhos, Gustavo, Artur e Iago, por serem garotos da melhor qualidade. Seus sorrisos e abraços dão sentido à minha vida.

À Dona Vera e à Dona Clarinha, minhas primeiras professoras, à Dona Lita, pela simpatia e pelas mãos mágicas na culinária, pessoas que fizeram da minha primeira escola uma doce e afetuosa lembrança.

À Elizabeth Tunes, a quem devo a honra por ter me estendido a mão nesse complexo, mas prazeroso processo de formação acadêmica, por ter possibilitado momentos de profunda aprendizagem sem abrir mão da leveza, da alegria e do respeito.

Aos meus colegas do grupo de estudos, Aline, Helena, Darliane, Messias, Penélope, Ingrid, Edna, Janine e Eric, pelas tardes de rico debate e confraternização.

Aos participantes das escolas pesquisadas, pela disponibilidade e compreensão.

À educação pública, por me proporcionar mais uma inestimável experiência profissional e pessoal.

*Paulo Roberto Parreiras
desapareceu de casa.
Trajava calças cinza e camisa branca
e tinha dezesseis anos.
Parecia com teu filho, teu irmão,
teu sobrinho, parecia
com o filho do vizinho
mas não era. Era Paulo
Roberto Parreiras
que não passou no vestibular.*

*Recebeu a notícia quinta-feira à tarde,
ficou triste
e sumiu.
De vergonha? De raiva?*

*Paulo Roberto estudou
dura duramente
durante os últimos meses.
Deixou de lado os discos,
o cinema,
até a namoradinha ficou dias sem vê-lo.
Nem soube do carnaval.
Se ele fez bem ou mal
não sei: queria
passar no vestibular.
Não passou. Não basta
Estudar?
[...]
Não sei pra onde você foi
nem o que pretende fazer
nem posso dizer que volte
para casa,
estude (mais?) e tente outra vez.
Não tenho nenhum poder,
Nada posso assegurar.
Tudo que posso dizer-lhe
é que a gente não foge
da vida,
é que não adianta fugir.
Nem adianta endoidar.
Tudo o que posso lhe dizer-lhe
é que você tem o direito de estudar.
É justa a sua revolta:
seu outro vestibular*

RESUMO

A presente dissertação apresentou como objetivo principal analisar as inconsistências e contradições presentes na política de descentralização financeira da educação. Como recorte para o estudo, analisou os impactos para a organização do trabalho pedagógico nas escolas do sistema público de ensino do Distrito Federal no ano de 2018, em razão da gestão financeira do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Como referencial, adotou-se a concepção do Estado racional em Weber para justificar a estruturação da escola enquanto organização burocrática inserida na sociedade de mercado. Em contraposição, baseou-se em fundamentos teóricos de Paulo Freire, Vitor Paro, Heloísa Luck e demais autores para apresentar a escola enquanto organização social alicerçada em relações democráticas e legitimada pela participação ativa de todos os segmentos da comunidade escolar. Quanto à parte empírica, analisaram-se dados de duas entrevistas, uma aplicada a participantes de duas escolas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para enunciar os conflitos entre a gestão financeira e a organização do trabalho escolar, outra dirigida à Professora Doutora Eva Waisros, que vislumbrou contextualizar a relação entre a política de descentralização financeira da educação com a história da educação de Brasília. Ao final, foi constatado que a gestão financeira realizada nas escolas públicas do Distrito Federal compromete a organização do trabalho pedagógico e que o diretor é o agente público que mais se envolve nesse processo.

Palavras-chave: Burocracia. Autonomia. Descentralização. Gestão financeira.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation was to analyze the inconsistencies and contradictions present in the policy of financial decentralization of education. As a clipping to the study, analyzed the impacts to the organization of the pedagogical work in the schools of the public system of education of the Distrito Federal in the year 2018, due to the financial management of the Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) and of the Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). As a reference, we adopted the conception of the rational state in Weber to justify the structuring of the school as a bureaucratic organization inserted in the market society. In contrast, it was based on the theoretical foundations of Paulo Freire, Vitor Paro, Heloísa Luck and other authors to present the school as a social organization based on democratic relations and legitimized by the active participation of all segments of the school community. As for the empirical part, data from two interviews were analyzed, one applied to participants from two schools of the State Department of Education of the Distrito Federal to state the conflicts between financial management and the organization of school work, another one addressed to Professor Eva Waisros, who sought to contextualize the relation between the policy of financial decentralization of education and the history of education in Brasilia. At the end, it was recorded that the financial management carried out in the public schools of the Distrito Federal compromises the organization of the pedagogical work and that the director is the public agent that is most involved in this process.

Keywords: Bureaucracy. Autonomy. Decentralization. Financial management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da SEDF	66
Figura 2 – Organograma da CRE criado pelo autor a partir de informações obtidas na CRE do Núcleo Bandeirante em 2019	66
Figura 3 – Escolas de Acampamento – vista parcial da Escola Classe Metropolitana – Arquivo GEPLAN RA VIII	83
Figura 4 – Decreto nº 47.472/1959, que instituiu a Caseb	87
Figura 5 – Foto do Arquivo Público do Distrito Federal, domínio público	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Eixos norteadores da pesquisa.....	68
Quadro 2 – Pertencimento do participante por segmento escolar	98
Quadro 3 – Se o participante reconhece os programas PDAF e PDDE e sabe como são gerenciados – Escola 1	98
Quadro 4 – Se o participante reconhece os programas PDAF e PDDE e sabe como são gerenciados – Escola 2	99
Quadro 5 – Os responsáveis pela gestão financeira, segundo a visão dos participantes da pesquisa	100
Quadro 6 – Posicionamento do participante sobre o grau de comprometimento do trabalho pedagógico em razão da gestão financeira do PDAF e do PDDE.....	104

SUMÁRIO

Apresentação	12
A primeira escola	13
A face perversa da escola.....	15
Eu professor	16
O lado de gestor	18
A visão do nível central	20
O problema da pesquisa	22
1 O Estado burocrático e a educação	28
1.1 O Estado racional em Weber	28
1.2 O papel das políticas públicas e a educação	37
2 Escola, organização social ou organização burocrática?	42
2.1 A escola como organização burocrática	42
2.2 A escola como organização social	45
2.3 Alguns estudos sobre a burocracia na escola	50
3 A pesquisa	64
3.1 O contexto da pesquisa	64
3.2 Percurso metodológico.....	67
3.3 A história da educação de Brasília: do sonho de Anísio Teixeira à gestão financeira 71	
3.4 O contexto político nacional e suas influências na implantação do sistema de educação de Brasília	79
3.5 A história da educação de Brasília.....	83
3.6 O plano de construções escolares de Brasília	88
3.7 A escola e a gestão financeira nas escolas pesquisadas	90
3.8 Os dados.....	97
Considerações finais	111
Referências	115
Anexos	119
Apêndice	122

Apresentação

Em geral, a escolha de um tema de pesquisa anuncia certa aproximação entre objetivos a serem estudados e a trajetória do pesquisador. Nesse caso, minha experiência com a escola pública, primeiramente, como aluno e, depois, como professor motivou-me a pesquisar algumas questões acerca da estrutura e do funcionamento dessa instituição secular que desempenha importante papel tanto na minha vida pessoal quanto na profissional. O presente estudo almeja compreender a complexa relação entre a estrutura burocrática e a organização do trabalho pedagógico na perspectiva dos responsáveis pela organização e pelo funcionamento da escola. As reflexões sobre o tema serão orientadas pela seguinte questão de pesquisa: como a equipe gestora organiza o trabalho pedagógico e, ao mesmo tempo, lida com as demandas burocráticas da escola?

Normalmente, a estrutura da escola apoia-se em três fundamentos basilares para o seu funcionamento, quais sejam: (i) as atividades-meio, representadas pelas áreas administrativa e financeira, as quais dão o suporte técnico necessário à estrutura e à infraestrutura da instituição; (ii) a atividade-fim, que é a mais importante, centrada na área pedagógica, responsável por colocar em prática os pressupostos ideológicos e filosóficos da educação, materializados, via sistema de ensino, (iii) pelo currículo vigente e localmente por seu projeto político-pedagógico.

No cotidiano escolar, acostumou-se a vincular as atividades pedagógicas àquelas ligadas, quase sempre, ao planejamento das aulas, às reuniões de estudos, formação dos professores, coordenação pedagógica, dentre outras. Ao setor administrativo, atribuem-se o preenchimento dos diários de classe, o controle da chamada, o cumprimento de normas e outros. À parte financeira, cabe a gestão das verbas oficiais – oriundas do governo federal e do Distrito Federal – e das verbas não oficiais vindas de doações, de arrecadação em festas, de bazar e outros. Haverá uma discussão marcante neste estudo de que a lógica burocrática pode estar presente tanto nas atividades-meio quanto nas de natureza pedagógica. No que diz respeito à expressão “atividades administrativas”, empregarei aqui o sentido usualmente praticado nas escolas, referindo-me a elas como atividades burocráticas, como assevera Mundim Neto (2003):

[...] o administrativo refere-se às atividades realizadas principalmente pela secretaria e direção e trata de garantir o cumprimento dos regulamentos existentes. São exemplos dessas tarefas a matrícula dos alunos, a verificação de sua frequência e resultados, a folha de ponto dos servidores e demais assuntos referentes a férias, licenças e horário de trabalho etc. Às atividades administrativas normalmente atribui-se o título de atividades burocráticas. (MUNDIM NETO, 2003, p. 77)

Na tentativa de dimensionar a importância da estrutura, da organização e do funcionamento da escola para os agentes que convivem no ambiente escolar e, ao considerar que essa instituição deveria primar pela valorização das pessoas, e não das normas, apresentarei um breve relato da minha relação com a escola pública, baseada em experiências que tive como aluno e gestor e que ainda tenho como professor da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Inicialmente, falo de duas histórias bem distintas que vivenciei como aluno da rede pública de ensino. Os anos iniciais foram cursados em uma escola rural, e as demais etapas da educação básica, em escolas urbanas. Em seguida, retrato as expectativas, decepções e esperanças constituídas ao longo das experiências como docente e, por fim, apresento a perspectiva de gestão vista a partir da experiência como vice-diretor e como gestor de um cargo do nível central da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

A primeira escola

Falar da escola é também retratar nossa realidade sociocultural, pois essa instituição não é uma ilha apartada do *éthos* que nos abriga socialmente, ela é parte integrante desse meio. A minha relação com a escola pública, que teve início em meados dos anos 1970, é semelhante à de boa parte da população brasileira. Foi no ambiente escolar que me deparei, pela primeira vez, com o imperativo mundo das letras do homem moderno. Sim, digo isso, pois meus pais, assim como muitos brasileiros, simples, pobres e de pouco conhecimento letrado, tinham outras preocupações imediatas para com seus muitos filhos, e as letras não eram, de fato, prioridade naquele momento. Meus pais, no entanto, eram dotados de outros saberes não menos valorosos à minha formação como homem.

Nasci em uma numerosa família de oito irmãos, num pequeno conglomerado rural chamado Granja Modelo Riacho Fundo, localizado no território do Distrito Federal. O lugar recebe o mesmo nome do córrego – Riacho Fundo – cuja nascente brota em suas matas nativas. O córrego, à época, significava muito para as poucas famílias que ali residiam. Suas águas limpas e geladas serviam como fonte de lazer em dias ensolarados, forneciam pequenos peixes para complementar a alimentação de famílias inteiras, matavam a sede dos animais silvestres, de rebanhos bovinos e caprinos da região, além de irrigar as plantações de subsistência da comunidade. Aproximadamente 53 famílias viviam naquele espaço de total harmonia entre homem e natureza.

A vida no Riacho Fundo transcorria num verdadeiro clima comunitário. Todos se conheciam por nome, sobrenome e apelido, e nossa formação como sujeitos históricos dava-se

por um conjunto de fatos, como o trabalho coletivo na terra fértil que nos brindava com ricos alimentos, a convivência respeitosa entre a sabedoria dos mais velhos e a pujança dos mais novos e a preservação da tradição representada nas rezas, pelas festas em volta da fogueira e pela contação de histórias e causos que atravessavam noites sem-fim.

Em meio à cumplicidade e à simplicidade que nos envolviam naquele lugar, havia uma escola, a Escola da Granja Modelo do Riacho Fundo, que, segundo documentos¹ oficiais, começou a funcionar antes da inauguração de Brasília. A escola era um espaço de extensão das nossas experiências conviviais. Pequena, mas adequada à nossa comunidade, a escola dispunha de apenas duas salas de aula, uma cantina, a sala da diretora, que também funcionava como secretaria, e um pequenino pátio. Uma das salas destinava-se aos alunos maiores, de 3ª e 4ª séries, os quais ficavam aos cuidados de Dona Vera, que acumulava as funções de professora e diretora da escola. Ao entrar no meu primeiro ano escolar com oito anos de idade, fui para a sala das crianças menores, de 1ª e 2ª séries. Dona Clarinha foi a minha primeira professora, uma mulher séria, alta – para nós, uma gigante –, de voz firme e que pouco sorria, mas muito atenciosa com todos e muito comprometida com o seu trabalho.

As professoras eram moradoras da comunidade, o que também facilitava nossa convivência na escola e nos permitia ficar à vontade, mesmo diante dos primeiros desafios da leitura e da escrita. Estar no ambiente escolar não era nenhum sacrifício, e ainda tínhamos o maravilhoso e irretocável lanche preparado por Dona Lita, a merendeira, que, claro, morava também na comunidade. Era extremamente prazeroso chegar à porta da cantina e perguntar qual seria o lanche do dia. Aquela senhora alegre e simpática prontamente nos dizia o cardápio com um farto sorriso no rosto. Ainda consigo sentir o cheiro da gostosa galinhada temperada com muito amor e carinho. Em um ambiente favorável como esse, não me recordo de ter passado por problemas de aprendizagem na escola, e as coisas fluíam sem sobressaltos.

Se tivesse que nomear minha experiência dos quatro primeiros anos de escolarização, não seria nada diferente de fantástico, maravilhoso ou algo parecido. Porém, após os dois anos com Dona Clarinha e mais dois com Dona Vera, os anos iniciais do ensino fundamental ficaram para trás e tive que deixar a escola bucólica da Granja Modelo do Riacho Fundo e seguir meu caminho das letras, a partir de então, rumo à escola da cidade.

¹ – A Origem do Sistema Educacional de Brasília: Criação da CASEB, 22/12/1959 – Brasília: Departamento de Planejamento Educacional, 1984.

– 40 anos de educação em Brasília/Secretaria de Estado de Educação. Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2001.

A face perversa da escola

A escola urbana mais próxima a oferecer os anos finais do ensino fundamental ficava cerca de 3,5 km da minha casa, distância percorrida a pé independentemente das condições climáticas. A região sul de Taguatinga, então cidade-satélite de Brasília, era o mais novo espaço geográfico a emoldurar minhas vivências escolares.

As paisagens urbanas em nada lembravam o verde das matas, o canto dos pássaros ou o som das águas, aspectos tão singulares do lugar pacato de onde eu vinha. Contudo, naquela dessemelhança visual, onde o asfalto, os pequenos prédios, os carros e o comércio eram fragmentos de um novo cenário, o que mais me chamou a atenção foram as pessoas. O jeito impessoal no tratamento, a invisibilidade em meio à multidão, o olhar desconfiado das pessoas na rua, algo me alertava para uma significativa mudança na convivência social e, consequentemente, nas relações interpessoais dentro da escola.

O primeiro ano na escola urbana, o tenho na memória sem nenhuma nostalgia. A experiência veio com uma profusão de coisas diferentes acontecendo todas ao mesmo tempo. A escola era imensa em comparação com a escola rural. Mais de 20 salas de aula, pátio, biblioteca, diretoria, vários banheiros e outros espaços, tudo isso protegido por um enorme muro de concreto, o que conferia à escola certa semelhança com um castelo, daqueles que víamos somente em filmes. A quantidade de alunos em sala de aula, mais que o dobro das turmas multisseriadas da minha primeira escola, era algo assustador. Os professores eram dez e se revezavam num desnorteante movimento de entrar e sair da sala de aula que mal dava para guardar seus nomes, o diretor era impessoal e invisível, a merendeira nunca vi de perto, só sabia de sua existência porque todo dia recebíamos um lanche muito distante do sabor e do cheiro daqueles preparados por Dona Lita.

Aquele castelo urbano abrigava uma sombria história marcada pelo lado perverso de crianças e adolescentes durante o processo de escolarização. O ambiente amigável e acolhedor da escola rural fora trocado por um espaço destacado pela hostilidade gratuita das crianças e pelo nefasto espectro da indiferença dos adultos. Meus amigos de infância, leais companheiros, já não os tinha mais ao meu lado, pois um mar de desconhecidos coabitava a sala de aula. Muitos ali teimavam em me desqualificar por minha origem rural, condição econômica, textura do cabelo, mas principalmente pela cor preta da minha pele. Em meio a tantas adversidades no aspecto relacional, somadas à não intervenção de professores, diretores ou quaisquer outros adultos presentes naquela escola, outra situação não poderia ocorrer senão uma grande queda

no rendimento escolar. Eu imaginava naquela altura que mais importante que dominar os novos conteúdos era encontrar uma maneira de sobreviver a tanta violência física e simbólica.

O convívio na escola era realmente um sacrifício, e eu tentava entender por que razão nesse momento a escola era cercada de tamanho embrutecimento nas relações humanas. Na turbulência de pensamentos da minha pré-adolescência e adolescência, muitas perguntas ficaram sem respostas. Por que a escola não me protegia? Por que os professores não enxergavam que meu baixo rendimento estava atrelado à baixa autoestima? E a direção da escola, por que não se preocupava com seus alunos? Será que a escola, por seu compromisso programático, ignora as relações humanas deflagradas em seu interior? Fato é que, mesmo sem obter as respostas necessárias, tal realidade adversa acompanhou-me durante todo o percurso escolar dali para frente.

Muitas foram as vezes em que pensei em ficar pelo caminho, mas minha mãe, mesmo tendo uma curtíssima passagem pela escola, insistia em dizer que eu aguentasse firme. E, em sua sabedoria iletrada, era como se ela me dissesse silenciosamente: “essa dor é necessária para seu futuro”. Dessa forma, encorajado a cada dia por aquele olhar maternal que misturava compaixão e motivação, fui adiante. Mesmo quando as adversidades materializadas pelo racismo insistiam em me empurrar para fora da escola, era àquele olhar maternal que me apegava. Mãe, verdadeira catedral...

A alegria e a leveza, marcas da minha primeira experiência com a escola pública (rural), em nada se pareciam com os sentimentos aflitivos imbricados na minha experiência com escola pública (urbana). Mas nem tudo foi ruim. Durante a longa jornada, encontrei alguns professores e colegas de classe que me fizeram nutrir esperanças pela instituição escolar e acreditar que outra realidade seria possível.

Eu professor

A escola pública reservaria outra experiência a mim. Em 1995, ingressei nos quadros profissionais do sistema público de ensino do Distrito Federal, na área de Educação Física. A primeira escola para a qual fui designado situava-se em Samambaia, então cidade-satélite de Brasília. Era um lugar nada bonito: feita de placas de concreto com telhas de amianto, não tinha quadra de esportes, material esportivo, estacionamento de asfalto; enfim, uma escola precária como tantas outras à sua volta.

Então na condição de professor, acreditava que fosse possível compreender as razões pelas quais a escola pública havia marcado, de forma tão contraditória, a minha vida. Por que

os meus primeiros anos foram tão prazerosos e motivadores? Por que, a partir da experiência na cidade, eu já não tinha o mesmo encantamento com a escola ao ponto de querer abandoná-la? Essas e outras questões me enchiam de responsabilidades e compromisso com a prática docente. Ao pensar nos meus alunos, imaginava quantos de mim não estariam à minha frente. O que poderia ou deveria fazer para que minha história – negativa – não se repetisse ali? Mas, sem ingenuidade, ao entrar na escola, eu já sabia que sozinho não tinha muito que fazer, pois suspeitava de que o trabalho pedagógico era, por natureza, uma prática coletiva. Por isso, contar com a cumplicidade e o comprometimento dos colegas e a capacidade de organização do trabalho por parte da direção era primordial.

Como já mencionei, a escola não é uma ilha apartada do ambiente social que a cerca. Ela se constitui na realidade histórica e cultural da sociedade da qual é parte. Nesse sentido, a escola que me acolheu como docente na década de 1990 vivia o histórico momento marcado pela transição entre o fim da ditadura militar e o período da redemocratização do país, conquistado pela promulgação da nova Constituição Federal em 1988.

Em 1995, vivenciávamos no Distrito Federal a primeira experiência de um dito governo democrático e popular que perduraria até o final de 1998. O projeto de educação proposto por aquele governo girava em torno da chamada Escola Candanga, uma proposta de democratização da educação baseada na participação ativa da comunidade em busca de uma escola pública e de qualidade.

À efervescência das discussões teóricas sobre a Escola Candanga, ao processo de eleição direta para diretor, somavam-se as reuniões com a comunidade local e o amplo debate sobre as novas proposições pedagógicas que colocavam o aluno no centro dos processos educativos. Tudo isso, para mim, eram indicativos de que a escola de fato faria a imersão necessária para repensar sua prática pedagógica.

As bases da Escola Candanga – que, para Moraes (2009), não focalizavam indicadores e metas quantitativas – podiam perfeitamente inspirar um novo paradigma centrado na valorização da pessoa, e não em um conjunto de normas e metas institucionais, o que particularmente me deixava muito otimista para tentar reviver, como docente, os processos educativos exitosos vivenciados na Escola da Granja do Riacho Fundo.

Infelizmente, não passou muito tempo na rotina escolar até que eu percebesse que a estrutura e o funcionamento da escola, além da preocupação com o aluno e da participação da comunidade, seguia (continuava seguindo) uma forte obediência institucional. Paulatinamente, as atividades da rotina escolar cambiavam-se para uma lógica burocratizante, imiscuídas em procedimentos e normas bem definidas. O desejo de dedicar-me inteiramente às questões

pedagógicas e a tentativa de conhecer meu aluno para além das aparências superficiais esbarravam nas obrigações administrativas e nas condições de trabalho.

Até mesmo as reuniões anunciadas como pedagógicas desenrolavam-se em configurações burocratizantes: os papéis eram bem definidos hierarquicamente, ou seja, membros da direção conduziam os encontros, dizendo o quê e como as coisas deveriam ser feitas, baseados num objetivo que nem sempre era fruto de construção coletiva. Mesmo que as discussões do planejamento pedagógico girassem em torno do aluno, muitas vezes, minha impressão era de que os meios eram mais importantes do que o fim. Por exemplo, aplicar os conteúdos, fazer avaliações e fechar notas no final do bimestre pareciam-me estar muito mais vinculados ao cumprimento de normas administrativo-burocráticas do que necessariamente ao nível de aprendizagem dos alunos.

Aos poucos fui desconfiando de que, mesmo um projeto de educação que se pretenda progressista não pode ou não deve permitir que os processos de institucionalização de normas sufoquem burocraticamente os processos pedagógicos, sob pena de comprometer os processos educativos essenciais ao bom cumprimento da função social da escola.

Como Dona Vera, minha primeira diretora, conseguia equilibrar bem a balança entre o pedagógico e o administrativo-burocrático na escola rural ainda era um mistério a ser resolvido. O tamanho da escola? Os processos de socialização da comunidade à sua volta? O contexto sociopolítico, as políticas públicas de educação, o que mais poderia estar por trás dessa inquietação? O certo era que a vontade de aproximar a realidade da escola – atual – à realidade da minha escola rural constituía um desafio hercúleo.

O lado de gestor

Ainda na década de 1990, passei por outra experiência na rede pública de ensino. Em 1997, já na minha segunda escola e ainda com pouco tempo de magistério, recebi com surpresa o convite para concorrer ao cargo de vice-diretor. Ao final de um turbulento processo eleitoral, em função do contexto de forte disputa político-ideológica e partidária, à época, e que serviu de pano de fundo para aquela eleição, minha chapa venceu de forma acachapante as outras duas concorrentes. A vitória garantiu não só um mandato de dois anos com vigência entre 1998 e 1999, como também a continuidade do projeto de educação baseado na Escola Candanga.

Então como membro da direção, pensei que finalmente poderia desvelar os nós da estrutura escolar que tanto me intrigavam. Acreditei que teria facilmente as respostas para indagações como: por que as atividades administrativo-burocráticas sobrepunham-se às

atividades pedagógicas na rotina escolar? Por que a direção sucumbia passivamente ao imperativo burocrático quando da organização do trabalho pedagógico na escola? Por que a organização da escola não privilegiava a relação professor-aluno em sua essência humana? Essas e outras questões instigavam-me a trabalhar de maneira lúcida e prestar atenção a todos os movimentos da rotina escolar, mas o dia a dia na direção da escola revelaria uma dura realidade às minhas pretensões.

A experiência na gestão deu-se em uma escola enorme que funcionava nos três turnos: manhã, tarde e noite. Atendia aproximadamente 1.800 alunos, distribuídos em diversos níveis de ensino – 1ª a 4ª série; 5ª a 8ª série diurno; 5ª a 8ª série noturno; e Educação de Jovens e Adultos. Considerando professores, pessoal da secretaria, limpeza, vigilância, cantina e outros, havia mais de 150 pessoas trabalhando na escola. A direção, composta por quatro pessoas, deveria dar conta de toda a organização administrativa, financeira e pedagógica daquela gigantesca estrutura escolar. Foi ao enfrentar tal realidade que me deparei, pela primeira vez, com um componente próprio da organização do trabalho – a racionalidade. A discussão sobre a racionalidade formal em Weber farei **no primeiro** capítulo deste trabalho. No momento, basta-me entender que tal lógica weberiana vincula-se aos aparelhos institucionais de maneira a instalar a burocracia como um fundamento imprescindível à realização do trabalho, principalmente nas culturas ocidentais.

De forma consciente ou não, fomos submetidos à necessidade de uma sistematização burocratizante mínima para conseguirmos viabilizar o funcionamento da escola. Como saciar o apetite voraz do setor administrativo sem deixar em segundo plano a bandeira que defendíamos: *o pedagógico em primeiro lugar?* Uma maneira simples de tentar resolver esse enigma foi a divisão de tarefas entre os membros da direção. Assim, eu fiquei com algumas atividades eminentemente administrativas e financeiras, como: atender demandas do Programa Bolsa Escola, fazer a prestação de contas das verbas não oficiais, exemplificadas aqui pela compra e venda de uniformes escolares (à época, não existiam uniformes subsidiados pelo governo), além de auxiliar no controle da folha de ponto, responder aos inúmeros memorandos direcionados à Regional de Ensino, dentre outras. Isso sem falar na execução de atividades pitorescas do cargo, como: numerar e organizar as chaves de todas as salas da escola, trocar lâmpadas diariamente, consertar fechaduras e outras coisas curiosas. Mas, sem dúvida, devido à importância política e ao grande número de pessoas atendidas, as atribuições burocráticas do Programa Bolsa Escola eram as que consumiam mais tempo e energia cotidianamente.

De fato, ao sair graduado em Educação Física pela Universidade de Brasília (UnB) no ano de 1995, não estava preparado para exercer funções para além das práticas pedagógicas. A

experiência na direção da escola foi forjada na prática, na cumplicidade da equipe gestora e pela formação continuada oferecida pela Secretaria de Educação do Distrito Federal via Regional de Ensino de Samambaia.

Contudo, por conta do volume alucinante das tarefas administrativo-burocráticas, fui aos poucos me distanciando das questões pedagógicas a ponto de vivenciar um conflito interno. Se estava ali para colaborar com o protagonismo pedagógico em detrimento das atividades-meio nas relações estruturais da escola, por que, então, a minha prática naquele momento afirmava o contrário? Por dentro do problema, eu começava a compreender o quão complexo é, para a direção, encontrar um equilíbrio entre responder às demandas burocráticas e, ao mesmo tempo, organizar pedagogicamente a escola.

Após a experiência como vice-diretor, regressei à sala de aula para exercer o magistério em Educação Física, período que perdurou de 2000 até 2010. Com a visão ampliada do funcionamento da escola, pude compreender melhor que o trabalho deve ser desenvolvido de maneira coletiva e democraticamente participativo, e o compromisso ético deve ser alicerce para as relações humanas no cotidiano escolar.

A visão do nível central

O filósofo Aristóteles há muito tempo afirmou que o ser humano é um animal político por natureza. Eu concordo, pois a dimensão política do mundo moderno, ao infiltrar-se em tudo à nossa volta, nos impele a participar do mundo político, quer queiramos ou não. Dito de outro modo, acredito que não haja a possibilidade da neutralidade política para as questões do mundo público. Assim, a visão de mundo, a ideia de sociedade, o projeto de educação, tudo está amalgamado à dimensão política do homem. Para Hannah Arendt (2013), não existe uma visão política única, o homem deve amparar-se pela diversidade real e ter liberdade de escolha. Para a autora, “O campo da política é o do diálogo no plural que surge no espaço da palavra e da ação [...]” (ARENDR, 2013, p. 21).

Apresento este breve preâmbulo sobre política para dizer que, ainda que seja no âmbito da política de governo, em 2010, a eleição para o governo do Distrito Federal proporcionou a vitória de um programa que retomou os princípios do projeto democrático e popular iniciado nos anos 1990.

Ao ser convidado, em 2011, para integrar os quadros do nível central da Secretaria de Educação, aceitei não por vaidade ou visando à autopromoção, mas por acreditar nos

fundamentos políticos-ideológicos que cercavam o conceito de sociedade e, principalmente, do projeto de educação propostos pelo governo vigente.

Por dois anos, entre 2012 e 2013, fui titular da Coordenação de Educação Física e Desporto Escolar, cargo do nível central da estrutura da Secretaria de Educação. Como gestor responsável por todas as demandas políticas e pedagógicas no campo da Educação Física da rede pública, sentia-me angustiado na execução das obrigações atinentes ao cargo. Justamente por conhecer de perto a realidade da escola. Se, por um lado, havia a necessidade de propor políticas específicas para a Educação Física com repercussão no chão da escola, por outro, havia a preocupação em não criar mais obrigações burocráticas para a escola. Conhecer os meandros do nível central foi importante para entender a lógica burocratizante que opera todo o sistema de ensino público do Distrito Federal.

O trabalho na gestão da escola foi importante para conferir confiança ao novo desafio profissional, mas cada história é dotada de uma singularidade. No mais, a diferença entre a dimensão e o alcance das experiências não se compara; por mais complexa que seja a gestão de uma escola, ela ocorrerá num espaço micro, enquanto trabalhar na sede da Secretaria de Educação alçou-me a uma nova dimensão: a complexa trama institucional do macrossistema educacional.

E foi nesse cenário que me deparei novamente com a presença imperativa da racionalidade formal no trabalho. Como coordenador-geral da pasta de Educação Física, estava diretamente à frente de uma equipe composta por mais de 20 pessoas, entre assessores, secretárias, gerentes, chefes de núcleos e outros. Indiretamente, havia outros tantos colaboradores, e, diante de um organismo como esse, a racionalização formal do trabalho era uma condição essencial. Mas burocratizar as relações interpessoais não era algo imperativo, e eu tentava me apegar a isso.

A Coordenação de Educação Física era apenas uma das várias caixinhas distintas e interdependentes que compunham, à época, o nível central da Secretaria de Educação. O sistema hierárquico da estrutura administrativa da Secretaria de Educação é rígido e bem definido. Além do nível central, conta com o nível intermediário, composto por 14 coordenações regionais de ensino, e, na ponta do colosso administrativo, ou seja, no nível local, situa-se cada escola da rede.

Todo o sistema de ensino está institucionalmente ligado a categorias da burocracia weberiana, como: a hierarquia de papéis prefixados, a racionalização das ações, a impessoalidade e outras. Vale ressaltar que as políticas educacionais desenvolvidas via

Secretaria de Educação estão intimamente ligadas ao projeto de governo vigente, o que, em última instância, ecoa na organização e no funcionamento da escola.

A partir das experiências de gestão no nível central, outras inquietações surgiram: como, na condição de gestor central, demandar menos burocracia para a escola se as instâncias imediatamente superiores estão tomadas por pura burocracia 24 horas por dia? Como romper com uma lógica instalada no cerne da instituição pública que, por sua vez, representa um aparelho ideológico do Estado? O próprio Estado, inclusive, demanda, direta ou indiretamente, políticas públicas destinadas à escola, e suspeito de que tais políticas se desdobrem em atribuições burocráticas a serem digeridas pela direção de cada unidade de ensino.

O problema da pesquisa

Como a escola reflete em sua estrutura as forças que organizam o sistema social, não podemos problematizar o objeto em questão sem associá-lo à vida real e situá-lo historicamente. Nessa direção, cabe dizer que o Estado brasileiro, durante os governos militares (1964-1985) exerceu papel centralizador no que diz respeito às políticas educacionais. As demandas de ordem financeira obedeciam a uma rigorosa escala verticalizada e inflexível em que o governo federal centralizava, por exemplo, a compra e a distribuição da merenda escolar, dos materiais didáticos e de outros itens necessários à dinâmica da escola pública.

O papel do Estado é um tema amplamente debatido nas ciências sociais e no campo político, o que contribui para o aparecimento de inúmeros conceitos e interpretações. Muitas vezes, são perspectivas diferentes e, eventualmente, antagônicas, sobretudo quando ancoradas no histórico confronto entre as ideologias marxista e capitalista. Ao considerar a necessidade de diferenciar os conceitos de Estado e governo, para uma melhor compreensão da dimensão política das ações aqui investigadas, e sem entrar nas complexas conceituações que envolvem bases sociológicas, usarei, neste estudo, um conceito que se adéqua à linha de pensamento desenvolvida até aqui. Para Hofling (2001), é possível considerar:

[...] o Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HOFLING, 2001, p. 31)

Com o fim do regime militar e o início do chamado período de redemocratização do país, as relações sociais tomaram como referência os ideais democráticos. A Constituição Federal de 1988 consolidou formalmente os pressupostos legais para um verdadeiro Estado democrático de direito. Aqui, porém, cabe uma discussão acerca da efetivação dos direitos democráticos legalmente constituídos e não cumpridos em função da clara opção que o Estado faz, há tempos, de privilegiar as políticas econômicas em detrimento das políticas ditas sociais. Entre 2003 e 2016, aproximadamente, houve breve interrupção nesse processo, e as áreas sociais apresentaram certo crescimento. Contudo esse movimento contra o *status quo* foi precocemente encerrado devido às interpelações políticas e jurídicas, somadas às manifestações de boa parte da população brasileira influenciada por uma mídia tendenciosa e inescrupulosa.

Ainda sobre as reflexões acerca do Estado, importa dizer que o papel centralizador e autoritário não é exclusividade de governos militares. Quando o grupo político que está no poder – governo federal – opta por fortalecer a economia de um país sem garantir a justiça social e sem considerar o direito político do cidadão, isso também é típico de um governo conservador, autoritário e centralizador.

Devido à condição de não desenvolvimento econômico, enorme desigualdade econômico-social e pobreza endêmica, o Brasil apresenta uma prática histórica de implementação de políticas sociais – uma espécie de reparação aos setores mais fragilizados. As políticas sociais em geral e, sobretudo, aquelas ligadas às áreas de educação, saneamento básico, saúde, habitação e previdência recebem atenção especial há bastante tempo.

Segundo Hofling (2001),

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HOFLING, 2001, p. 31)

A educação, como pertence a esse grande campo da área social, é refém das condições econômicas do país e dela depende para estruturar-se. Não por acaso, historicamente, o planejamento da educação brasileira, para se efetivar, submete-se ao jugo das áreas econômicas do governo central, como o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda.

A educação no Brasil, enquanto direito fundamental previsto pela Constituição Federal de 1988, tem realidades distintas. Não é absurdo afirmar que existe uma educação voltada aos mais ricos – setor privado – e outra direcionada aos mais pobres – setor público –, esta última cercada de problemas estruturais de gestão financeira, de formação docente e outras tantas

fragilidades. A educação pública sofre há anos com problemas crônicos que atravessam governos e não são solucionados. Por consequência, carrega uma imagem de precarização e ineficiência, o que resulta num grande desprestígio social dos profissionais da área. Em função dos problemas, o Estado, de forma sistemática, ocupa-se em formular políticas públicas no sentido de minorar os impactos da desigualdade educacional existente.

Dado o pacto federativo firmado na Constituição Federal de 1988, coube também aos municípios e ao Distrito Federal a responsabilidade da criação de políticas locais para o atendimento à educação enquanto um bem público.

Como o nosso país tem dimensões continentais, os problemas da estrutura nacional são elevados à enésima potência por todo o território. A despeito das forças políticas e intergovernamentais que envolvem o sistema federativo, não podemos deixar de considerar que, realmente, administrar um território tão complexo e heterogêneo como o brasileiro não é tarefa fácil. Daí a relevância do sistema federativo.

Conforme Abrucio (2005), o federalismo é um grande acordo que objetiva a divisão da soberania territorial, no qual é permitida certa autonomia aos entes da federação e cuja relação com o poder central dá-se mais por um viés contratual do que necessariamente pela hierarquização. O formato do federalismo à brasileira inclui os seguintes entes: a Federação (poder central), os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Como o Estado brasileiro é estatuído como sendo democrático de direito, não há possibilidade da total centralização por parte da Federação, pois a difusa autonomia política dos demais entes federativos não permite o poder absoluto. Para Arretche (2004), a descentralização fiscal promovida pela Constituição Federal de 1988 consolidou ainda mais a condição de autonomia e independência dos estados, municípios e do Distrito Federal.

Geralmente, os governos demonstram entendimento superficial de que os problemas das áreas sociais serão facilmente sanados por meio de investimentos financeiros, quando na verdade isso, por si só, não basta. De qualquer maneira, a Constituição da República estabeleceu aos entes federados que destinassem parte da renda líquida de impostos diretamente ao desenvolvimento e à manutenção do ensino. O art. 212 da Constituição estabelece a seguinte proporcionalidade quanto ao percentual mínimo de aplicação dos impostos na área de educação: União 18% e estados, municípios e Distrito Federal 25%.

Segundo Oliveira (2009), o governo federal, na primeira legislatura do presidente Fernando Henrique Cardoso – 1995-1999 – instituiu a reforma do Estado sob a égide da modernização e racionalização da *res publica*. A política de descentralização financeira destinada a atender direta ou indiretamente a escola decorre desse marco. Segundo a autora,

O governo FHC (1995-2002), marcado pela estabilidade econômica alcançada através do Plano Real, promoveu importante reforma do Estado brasileiro no sentido de sua racionalização e modernização. Tal reforma, que implicou, sobretudo, na privatização de empresas públicas, trouxe como importante elemento iniciativas de desregulamentação da Administração Federal e, conseqüentemente, da administração pública, instaurando um modelo de gestão das políticas sociais assentado na descentralização. (OLIVERIA, 2009, p. 199)

O Estado, sob o pretexto de seguir os princípios da (re)democratização, implantou programas de transferência de recursos que, no caso da educação, resultaram em aportes financeiros diretamente destinados à escola. Podemos interpretar essa medida sob dois aspectos distintos. Primeiro, a instituição escolar passou a ter, teoricamente, mais autonomia para gerenciar suas necessidades financeiras, o que, em tese, poderia beneficiar a escola como um todo e, em especial, a área pedagógica. Outro aspecto, não explícito nessa configuração, diz respeito à desresponsabilização do governo federal no que tange à execução do papel do Estado em uma área tão fundamental como a educação.

Dentro da lógica de descentralização e desconcentração do poder e em atendimento aos princípios do pacto federativo, em 1995, o governo federal implementou nos estados, municípios e no Distrito Federal o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE),² política de financiamento à educação básica com o objetivo de melhorar os índices de desempenho por meio da suplementação de verbas públicas destinadas às estruturas física e pedagógica das escolas.

No Distrito Federal, foi criado o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF),³ primeiramente, via Decreto nº 9.425/2007 e, mais tarde, confirmado pela Lei nº 6.023/2017. Todos esses esforços empregados em prol dos processos de democratização e descentralização financeira da escola, em que pese à possível contradição entre autonomia local *versus* desresponsabilização do Estado, estão alinhados com a Meta 19 do Plano Nacional de Educação e mais precisamente à Estratégia 19.7, que visa promover processos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira aos estabelecimentos de ensino.

A materialidade da macropolítica de descentralização financeira representada oficialmente pelos programas citados carrega consigo outra possível contradição no tocante aos seus efeitos em nível local. Os desdobramentos nas atribuições de recebimento, execução e fiscalização dos recursos por parte da escola podem gerar ônus burocráticos (efeitos colaterais

² Ver Anexo I.

³ Ver Anexo II.

burocráticos) que, talvez, inviabilizem, de certa maneira, a autonomia pretendida, sobretudo no aspecto pedagógico. Os *efeitos colaterais burocráticos* estão postos aqui como possíveis fatores desencadeantes da contradição, em nível local, da política de descentralização financeira. Outorgar autonomia às instituições de ensino pode não ser uma equação retilínea resultante apenas da alocação do aporte financeiro. Outros fatores devem ser considerados, por exemplo, as condições dadas à gestão financeira.

Romper com a lógica da burocracia, impregnada em toda a ordem social, mas principalmente nas instituições estatais, seria o mesmo que romper com o sistema capitalista que a tudo determina. Como superar o capitalismo não **me** parece algo para o nosso tempo, então enfrentar o burocratismo nos microespaços sociais constitui-se ato de resistência possível, e a escola pública pode valer-se desse posicionamento.

Diante do imponderável, ou seja, reconhecer a onipresença da lógica burocratizante em todo o tecido institucional do sistema público de ensino, acredito que cabe a todos os gestores envolvidos na política educacional e, em especial, à gestão da escola gerir as imposições burocráticas para que não sejam elas mais importantes que o plano pedagógico.

Por todas as indagações feitas até aqui e, ao considerar as experiências profissionais e pessoais que mantive e mantenho com a escola pública do Distrito Federal, por vislumbrar e identificar uma possível contradição existente na política de descentralização financeira destinada à escola, apresento a pergunta que norteará os estudos da pesquisa: como a equipe gestora organizou pedagogicamente a escola e, ao mesmo tempo, lidou com as atribuições burocráticas decorrentes da gestão financeira do PDAF e do PDDE?

O rito burocrático necessário ao gerenciamento das verbas ocupa muito tempo de trabalho daqueles que deveriam gerir todas as demandas da escola, em especial as de ordem pedagógica. Se for verdadeira essa hipótese, quais são as implicações disso para a organização do trabalho pedagógico? Para delinear a pesquisa em função de tema tão amplo e complexo, o presente estudo se limita às implicações burocráticas circunscritas a uma verba oriunda do governo federal e outra do Governo do Distrito Federal, destinadas a duas escolas públicas do Distrito Federal, integrantes da Coordenação Regional de Ensino do Núcleo Bandeirante.

O objetivo geral deste estudo é analisar como a equipe da direção organizou o trabalho pedagógico e, ao mesmo tempo, atendeu demandas burocráticas decorrentes do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Programa de Descentralização Administrativo-Financeiro no ano de 2018.

Constituem-se objetivos específicos deste estudo:

- a) Investigar como a equipe da direção se organiza para executar a gestão financeira do PDDE;
- b) Identificar as demandas burocráticas decorrentes das verbas oficiais;
- c) Analisar se as atividades burocráticas ligadas à gestão das verbas oficiais interferem na organização do trabalho pedagógico da escola;
- d) Analisar se o trabalho docente é afetado pelos efeitos colaterais burocráticos inerentes ao processo da gestão financeira;
- e) Conhecer a história da educação do Distrito Federal; e
- f) Pesquisar sobre o contexto político nacional relacionado à educação.

1 O Estado burocrático e a educação

1.1 O Estado racional em Weber

O Estado moderno, enquanto organização social e política de um povo, admite diversas interpretações e análises conceituais. Não é intenção deste estudo abordar as inúmeras possibilidades metodológicas e ideológicas que podem balizar o conceito de Estado. Neste capítulo, a dimensão da racionalidade e do aspecto legal e a inter-relação com o sistema capitalista foram consideradas fundamentos essenciais para admissibilidade do conceito de Estado moderno. Por conta desse pressuposto teórico, adotou-se a perspectiva do sociólogo alemão Max Weber (2015) como referência.

Weber nasceu em 1864 e faleceu em 1920. Jurista e sociólogo, era de uma família bastante culta e engajada politicamente – seu pai pertencia ao Partido Liberal Nacional. Doutorou-se em Direito, e suas profundas contribuições para o campo das ciências sociais lhe conferiram o reconhecimento como um dos pais da Sociologia. Por sua formação e seu senso crítico, passou a produzir, intelectualmente, obras que buscavam refletir sobre os problemas estruturais de sua época.

Para Weber, segundo Tragtenberg (2012), as questões ligadas à economia inglesa, ao socialismo francês e à dialética hegeliana, associadas às repercussões de uma sociedade de classes decorrente da Revolução Industrial, serviram de ponto de partida ao constructo conceitual de Estado. Para Tragtenberg (2012), não só o contexto internacional serviu de inspiração para os escritos de Weber, mas também o cenário político e social da Alemanha o influenciou, inclusive o modelo de burocracia praticado pelo governo de Otton Bismarck.

Nos fins do século XIX e início do século XX, passa a Alemanha por um arranque industrial, dirigido pela burocracia bismarckiana, pela estruturação de um proletariado com consciência para si e por uma burguesia dependente de sua associação com a classe *junker* temerosa das reivindicações operárias. (TRAGTENBERG, 2012, p. 134)

Outras questões também foram determinantes para que o sociólogo alemão se motivasse a repensar a estrutura do Estado e seu relacionamento com a sociedade civil. Para Weber (2015), a forma política como o Estado absolutista se constituía, ainda no final do século XIX, tempo em que a monarquia já demonstrava sinais de esgotamento devido ao poder centralizador e autoritário, combinado com um governo assentado em princípios patrimonialistas, cujos nepotismo e corrupção eram iminentes, não se coadunava com os

interesses do mundo moderno, moldado pelo capitalismo em ascensão. Nesse período, os funcionários que trabalhavam para o governo, protegidos pela autoridade do príncipe, não se importavam com a condição de inoperância e insuficiência administrativa do Estado.

De maneira geral, todo esse caudaloso conjunto de fatores permitiu a Weber repensar ou reformular o conceito de Estado. Vale dizer que durante a (re)formulação do conceito de Estado, o pensamento weberiano não desconsiderou os elementos culturais constitutivos do desenvolvimento histórico e social dos povos ocidentais. Inclusive, inicialmente, ao refletir sobre os contributos do direito racional para o Estado moderno, buscou referendar-se “nas antigas fórmulas contratuais do direito romano” (WEBER, 2012, p. 518).

Os pressupostos do direito que serviram como base legal permitiram atribuir ao Estado weberiano um poder institucional capaz de valer-se da coação, da força física e até da violência enquanto mecanismos de controle e dominação. Como legitimação, todo esse aparato legal é regulado para garantir o ordenamento político e social de um povo num dado território.

Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. (WEBER, 2015, p. 529)

A partir dessa conceituação de base jurídica, o Estado moderno desencadeou todas as alterações necessárias às adequações estruturais que o mundo exigia naquele momento de transição entre séculos. As reformulações perspectivadas por Weber no âmbito da administração pública do Estado, baseadas em fundamentos jurídico-legais, permitiram, por exemplo, a troca de todo o corpo de funcionários despreparados e destituídos de valor moral por funcionários especializados e remunerados. Para o autor, um fator que influenciava o não profissionalismo dos agentes públicos estava intrinsecamente associado à lógica do patrimonialismo praticado no regime absolutista, em que não havia separação entre o público e o privado, o que favorecia práticas de corrupção dentro da máquina pública.

Na visão weberiana, o Estado moderno foi se consolidando sob pressupostos ocidentais e, nessa direção, a racionalidade técnica de caráter burocrático mostrou ser a organização social mais adequada a corresponder aos anseios da classe burguesa emergente e, sobretudo, do sistema capitalista.

Da aliança forçada entre o Estado Nacional e o capital nasceu a classe burguesa nacional – a burguesia no sentido moderno da palavra. É, portanto, o Estado nacional *fechado* que garante ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência e, que enquanto não cede lugar a um império universal, subsistirá também o capitalismo. (WEBER, 2015, p. 517, grifo do autor)

O sentido atribuído à palavra “fechado” denota o caráter burocrático e racional instituído no funcionamento do Estado que implica, na prática, a organização técnica da administração pública, composta por funcionários especializados, distribuídos hierarquicamente em cargos distintos, com funções bem definidas, de modo que as relações devem ser instrumentalizadas dentro de uma lógica racional e impessoal. A probabilidade e a previsibilidade são princípios próprios da engrenagem do sistema capitalista transmutados na estrutura estatal via racionalidade técnica e burocracia. Essa relação entrelaçada entre Estado e capital forjou a conceituação weberiana de Estado racional.

Para não haver riscos na relação de mútuo interesse entre Estado e capitalismo, o relacionamento político e social entre o Estado e a sociedade civil deveria ser formalmente delimitado e regulado. A Igreja, que antes ocupava posição de influência, quando não de comando do Estado, por ocasião da racionalidade e da modernidade, ficaria à margem do poder.

A racionalidade formal amplamente disseminada no mundo moderno pode ser considerada o ponto de intersecção entre a burocracia weberiana e o sistema capitalista, pois, no aspecto funcionalista da burocracia, a racionalidade formal resulta na separação entre o trabalho intelectual e o trabalho manual (MOTTA, 2007), e, ao mesmo tempo, a racionalidade no sistema capitalista está representada pela alienação das relações de produção. Em ambos os casos, a racionalidade tecnicamente empregada visa à eficiência e à eficácia dos resultados pretendidos. Tal lógica racional passou a ser perseguida tanto pela administração pública quanto pelas empresas capitalistas.

No campo teórico, Weber recebeu muitas críticas pelo fato de a racionalidade teorizada por ele estar, possivelmente, ajustada a servir aos interesses do capital e, portanto, instrumentalizar a sociedade de mercado. Não se pode afirmar com exatidão que a racionalidade premente na burocracia tenha sido concebida para, a despeito da modernização do Estado, suprir exclusivamente os interesses do sistema capitalista, como sugerem os críticos do sociólogo alemão. No campo teórico, há divergências quanto a esse pensamento. Ao contrário dos detratores de Weber, Ramos (1981) tratou de enfatizar que a racionalidade proposta por Weber pode ser de dois tipos: a *Wertrationalitat* e *Zweckrationalitat*, sendo que a última é a que se vincula operacionalmente aos interesses diretos do capital.

Como é amplamente sabido, ele salientou que a racionalidade formal e instrumental (*Zweckrationalität*) é determinada por uma expectativa de resultados, ou “fins calculados” (WEBER, 1968, p. 24). A racionalidade substantiva, ou de valor (*Wertrationalität*), é determinada “independentemente de suas expectativas de sucesso” e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na “consecução de um resultado ulterior a ela” (WEBER, 1968, p. 24-25). Nessa conformidade, Weber descreve a burocracia como empenhada em funções racionais, no contexto peculiar de uma sociedade capitalista centrada no mercado, e cuja racionalidade é funcional e não substantiva, esta última constituindo um componente intrínseco do ator humano. (RAMOS, 1981, p. 5)

Diante do exposto por Ramos (1981), pode-se dizer que a escolha da racionalidade formal enquanto base conceitual de estruturação tanto do Estado moderno quanto das organizações sociais é uma opção, e não uma inquestionável imposição. A escolha do Estado moderno pela racionalidade baseada na *Zweckrationalität* (formal-instrumental) é perceptível em sua estrutura.

Ao que parece, a lógica burocrática que enseja a racionalidade está impregnada em todas as esferas sociais e nos impõe um burocratismo em todos os lugares. Para Motta (2007, p. 8), “[...] a sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetida a uma grande organização burocrática que é o Estado”. Para a filósofa e ativista francesa Simone Weil (2001), o poder da burocracia extrapola o alcance do Estado, instalando-se e mesclando-se em estruturas, até mesmo antagônicas, que representam o sistema de divisão de classes idealizado pelos pensadores marxistas, como a indústria e os sindicatos.

Não são mais os possuidores de capital, os proprietários das máquinas que dirigem a empresa; graças às ações, esses proprietários são muito numerosos, e os poucos grandes acionistas que as dirigem preocupam-se, sobretudo, com operações financeiras. Aqueles que conduzem a própria empresa, administradores, engenheiros, técnicos de toda espécie, são, fora algumas exceções, não proprietários, mas assalariados; é uma burocracia. Paralelamente, o poder de Estado, em todos os países, concentrou-se cada vez mais nas mãos do aparelho burocrático. Enfim, o movimento operário está em poder de uma burocracia sindical. Hoje estamos praticamente sob a dominação da burocracia sindical, da burocracia industrial e da burocracia de Estado, e essas três burocracias se parecem tanto que poderíamos pôr uma no lugar da outra. (WEIL, 2001, p. 41)

Mesmo que a autora tenha formulado tal pensamento ainda na década de 1930 e se baseado na burocracia de Estado instituída por ocasião da Revolução Russa e, também, observado a supervalorização da tecnocracia instalada nos modos de produção industrial à época, suas ideias parecem dar conta de explicar a onipresença da burocracia dissipada em todo

o tecido social, independentemente do regime de governo a moldar o Estado. Mas o que vem a ser propriamente a burocracia?

Por burocracia, o dicionário *Aurélio* apresenta a seguinte definição: “administração da coisa pública por funcionários, sujeitos à hierarquia, rotina e regulamentos fixos”. Trata-se de um conceito clássico que pode ser facilmente adotado e materializado na escola pública. Mas o fato de a escola caber dentro da forma da burocracia não significa dizer que a unidade escolar seja um espaço burocrático por natureza, portanto cabe àqueles que discordam da burocratização do ambiente escolar identificar seu excesso e ressignificar sua prática.

Ainda segundo o mesmo dicionário, burocracia implica morosidade ou complicações decorrentes do poder abusivo nas relações hierarquizadas de trabalho. Chama de “burocrata: o funcionário pertencente à burocracia”, ou seja, aquele que se submete à burocracia. Usualmente, as pessoas tendem a associar, pejorativamente, a burocracia a algo negativo, por exemplo: lentidão na prestação de serviços, excesso de procedimentos formais, centralização das decisões, pilhas de papéis sobrepostos, ou seja, uma verdadeira sinfonia à ineficiência.

Segundo Weber (2015), o tipo ideal de burocracia refere-se ao quadro administrativo de funcionários que, guiados por procedimentos formais e regras rígidas de comportamento, é capaz de entregar maior eficiência e eficácia à administração pública, ou seja, o oposto do que prega o senso comum. A partir dos pressupostos weberianos, muitos autores formularam conceitos sobre burocracia.

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. As origens da burocracia remontam à época da Antiguidade. (CHIAVENATO, 2003, p. 258)

Para o autor, o cidadão leigo reconhece apenas os defeitos (disfunções) do sistema burocrático, e não a essência de todo o sistema, o que distorce as proposições de Weber sobre o nível de eficiência da burocracia. Chiavenato (2003), baseado no sociólogo alemão, apresenta as seguintes características responsáveis por conferir eficiência a toda forma de organização burocrática:

- a) Caráter legal das normas e dos regulamentos;
- b) Caráter formal das comunicações;
- c) Caráter racional e divisão do trabalho;
- d) Impessoalidade nas relações;
- e) Hierarquia de autoridade;

- f) Rotinas e procedimentos padronizados;
- g) Competência técnica e meritocracia;
- h) Especialização da administração;
- i) Profissionalização dos participantes; e
- j) Completa previsibilidade do funcionamento.

A burocracia, por mais que seja valorizada enquanto modelo de organização social e, até mesmo, como modo de pensar e agir, não se constitui como fórmula infalível. Segundo Chiavenato (2003), o próprio Weber anunciou que o excesso de burocratização no mundo moderno poderia colocar em risco a liberdade individual e os processos democráticos da sociedade civil. O autor vale-se de outro estudioso para apontar as fragilidades teóricas e técnicas contidas na conceituação da burocracia weberiana, especialmente na presunção da máxima eficiência.

[...] Merton notou também as consequências imprevistas (ou não desejadas) que levam à ineficiência e às imperfeições. Às consequências imprevistas, Merton deu o nome de disfunções da burocracia para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto [...]. Para Merton, não existe uma organização totalmente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. [...] Isso porque o tipo ideal de burocracia sofre transformações quando operado por homens. Segundo Merton, o homem (excluído dos estudos de Max Weber, que descreveu um sistema social desumano e mecanicista), quando participa da burocracia, faz com que toda previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo preestabelecido. Verifica-se, então, o que Merton chamou de disfunções da burocracia. Cada disfunção é uma consequência não prevista pelo modelo weberiano, um desvio ou exagero. (CHIAVENATO, 2003, p. 268)

As disfunções da burocracia não podem ser ignoradas dentro de um plano organizacional. A constatação de tais desvios ou exageros pode apontar para a necessidade de redimensionamento de estratégias para se atingirem fins. Dito de outra maneira, se a política de descentralização financeira da educação apresentar, enquanto estrutura burocrática, disfunções (contradições) entre os objetivos propostos e os meios de implementação, então os problemas devem ser identificados e devidamente tratados para sua superação.

Com as consistências e fragilidades apontadas nos pressupostos weberianos sobre burocracia, ainda hoje, nota-se grande produção teórica sobre o assunto. Para Motta (2007, p. 7), de maneira geral, o termo “burocracia” pode ter diversos sentidos, como: “administração

racional e eficiente, para designar o seu contrário, para designar o governo de altos funcionários, para designar organização”. Mas é a partir da multifacetada maneira de enxergar a burocracia que o autor extrai a tríade que, de fato, caracteriza fundamentalmente a burocracia: poder, controle e alienação. Ainda segundo o autor, o escopo a que se presta a burocracia é se apropriar da estrutura social, organizar e dominar toda a coletividade por meio do aparelho estatal.

De modo amplo podemos dizer que a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais, e métodos racionais. Esse aparelho dirigente, isto é, esse conjunto de burocratas, é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com regras que o próprio grupo adota e aplica. (MOTTA, 2007, p. 7)

De volta a Weber, a capacidade que o Estado tem de influenciar as organizações (públicas e privadas) pela racionalidade de resultados talvez justifique parte dos superpoderes da burocracia. E isso só é possível devido ao seu direito legal de executar o ordenamento político e social por intermédio do monopólio da força.

De acordo com Weber (2015), a definição do Estado moderno – associação política – do ponto de vista sociológico só é possível pelo uso legítimo da coação física, o que confere ao Estado o monopólio pela coação.

À dimensão política do Estado moderno weberiano podemos associar a distribuição do poder e a relação de dominação estabelecida entre os agentes envolvidos. Segundo Weber (2015):

Quem pratica política, reclama poder: poder como meio ao serviço de outros fins – ideais ou egoístas –, ou poder “pelo próprio poder”, para deleitar-se com a sensação de prestígio que proporciona. O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). (WEBER, 2015, p.526)

Na perspectiva weberiana, poder “[...] significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 2015, p. 33). A partir dessa ideia, poder é a capacidade que um indivíduo ou grupo tem de impor sua vontade sobre outras pessoas e, dessa forma, influenciar ou moldar comportamentos. Ainda segundo o sociólogo alemão, a legitimação do poder se dá por meio da dominação, que é a probabilidade de haver obediência a uma determinada ordem. Essa dominação pode ser de três tipos: *tradicional*, *carismática* e *racional-legal*.

Os tipos de dominação configuram o que Weber (2015) chamou de tipos ideais, que, apesar de não representarem o concreto, o real, são recursos metodológicos que servem de aproximação com o plano da realidade. Também se admite a possibilidade de tais dominações se inter-relacionarem em um mesmo espaço e tempo, podendo haver predominância de uma ou outra dominação.

Segundo Weber (2015), na dominação tradicional, a tradição e os costumes são a base legítima para a relação entre as partes. Nesse caso, aquele que detém o poder de mando – autoridade – não pode ser contestado, e, geralmente, a pessoa escolhida para ser o chefe é o mais velho ou o mais experiente do grupo. A dominação carismática assenta-se no poder de um líder baseado no seu carisma, em suas virtudes pessoais, em seus atos heroicos ou em outras qualidades que causam admiração e veneração pelos dominados. Por fim, a dominação racional ou legal tem sua legitimidade nas leis vigentes e nas regras estabelecidas por direito legal.

No caso da administração pública e também dos organismos privados da sociedade civil, sobretudo aqueles ligados à cadeia produtiva do sistema capitalista, a dominação racional-legal é a que mais se destaca. Na administração pública, a racionalidade se materializa por meio da estruturação burocrática que organiza hierarquicamente os cargos, cria critérios de competência, ordena regras rígidas e formais, prevê a especialização dos funcionários, estabelece e fixa o pagamento, institui relações impessoais e outros elementos que caracterizam a burocracia.

Na lógica burocrática instituída nas organizações estatais, é a dominação racional-legal que determina, por exemplo, um sistema institucional de poder hierárquico cujo formato piramidal estabelece relações de cima para baixo, de modo que a autoridade dos organismos superiores sempre prevaleça. A mesma lógica se aplica para as pessoas que, uma vez empossadas em um cargo público, observarão a autoridade de acordo com a hierarquia a elas atribuídas. Essa trama burocrática Weber (2015, p. 142) chamou de “autoridade institucional” e admitiu sua presença em todas as instituições, tanto aquelas consideradas aparelho ideológico de Estado (ALTHUSSER, 1987) quanto as oriundas da iniciativa privada. No Brasil, a maior autoridade institucional é o presidente da República.

“Autoridade institucional” existe, neste sentido, naturalmente em grandes empresas privadas, partidos, exércitos, do mesmo modo que no “Estado” e na “igreja”. Assim, também, no sentido desta terminologia o presidente eleito do Estado (ou colégio dos ministros ou dos representantes do povo) é uma “autoridade institucional”. (WEBER, 2015, p. 143)

A hierarquia oficial estabelecida institucionalmente confere ao Estado a condição de regular os metaobjetivos políticos e sociais traçados pelo governo em exercício. Visto sob o prisma da racionalidade formal endogenamente postado na administração pública e nas organizações privadas da sociedade civil, sob a forma de burocracia, é possível admitir a ideia de que somos todos funcionários de um grande sistema burocrático. Como funcionários, devemos seguir regras e cumprir nossas funções sem mesmo tomarmos parte dos processos de elaboração e definição do trabalho a ser executado. A profissionalização e a especialização previstas devem, apenas, nos capacitar para incrementar mais eficiência e eficácia ao funcionamento da máquina. Segundo a lógica weberiana, para atingir a racionalidade plena, as regras (técnicas e normas) devem ser a base para a qualificação profissional.

Normalmente, portanto, só estão qualificados à participação no quadro administrativo de uma associação os que podem comprovar uma especialização profissional, e só estes podem ser aceitos como funcionários. Os “funcionários” constituem tipicamente o quadro administrativo de associações racionais, sejam estas políticas, hierocráticas, econômicas (especialmente capitalistas) ou outras. (WEBER, 2015, p. 143)

Há nessa afirmação de Weber um claro aspecto de exclusão baseado na dimensão funcionalista do sistema burocrático, ou seja, sem qualificação, a pessoa sequer será um funcionário e não um funcionário qualquer: a qualificação profissional há de formar um indivíduo útil para o sistema e alienadamente adequado para não contestar a rotinização do trabalho. Tal alienação é anunciada pelo próprio Weber enquanto categoria fundamental para a aplicação da dominação racional-legal, que mais uma vez, vale dizer, não se aplica somente no âmbito da administração pública, mas a todos os partícipes da sociedade civil, empregando, dessa forma, uma conotação ampliada ao termo “funcionário”:

Aplica-se (em caso de racionalidade) o princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e aos meios de administração e produção. Os funcionários, empregados e trabalhadores do quadro administrativo não estão de posse dos meios materiais de administração e produção. (WEBER, 2015, p. 143)

A ideia de sermos todos funcionários de um grande programa já havia sido debatida por Flusser (2002) em sua obra *Filosofia da caixa preta*. Vilén Flusser utilizou-se da metáfora da máquina fotográfica para criticar a organização da sociedade do homem moderno. Para o autor, a sociedade moderna é uma sociedade de funcionários fadados a cumprir um programa

previamente determinado por um aparelho, e o aparelho (máquina fotográfica) constitui-se nos instrumentos que objetivam controlar, programar e dominar as ações do funcionário.

É possível estabelecer certa aproximação reflexiva entre a metáfora da máquina fotográfica de Flusser (2002) com os pressupostos da dominação racional-legal capitaneada pela burocracia de Weber (2015). O aparelho, que, na perspectiva flusseriana, pode ser “todo e qualquer local elaborado por seres humanos para a execução de alguma finalidade” (SOUZA, 2017, p. 42), corresponde, analogamente, a organizações sociais como escolas, igrejas, sindicatos, empresas e outras. A figura do funcionário estaria alinhada em ambas as proposições, ou seja, trata-se de um mero executor de tarefas prefixadas com conhecimento e formação suficientes para fazer a máquina funcionar. Quanto a isso, diz Flusser (2002):

A competência do aparelho fotográfico deve ser superior em número de fotografias à competência do fotógrafo que o manipula. Em outros termos: a competência do fotógrafo deve ser apenas parte da competência do aparelho. De maneira que o programa do aparelho deve ser impenetrável para o fotógrafo, em sua totalidade. Na procura de potencialidades escondidas no programa do aparelho, o fotógrafo nele se perde. (FLUSSER, 2002, p. 15)

Diante de uma sociedade que insiste em tratar a todos como se funcionários fossem, o que se pode ou se deve fazer para desencadear processos disruptivos e assim quebrar a lógica da racionalidade instrumental que nos cerca? A escola, estrutura sedimentada em relações democráticas, dialogais e que prima pela participação de todos os atores envolvidos, portanto, não burocratizada, pode constituir um *locus* de resistência à lógica racional. A experiência contada em “A primeira escola”, na introdução deste estudo, demonstra que, com a direção humanizada de Dona Vera e as carícias e delícias de Dona Lita, é possível haver uma escola que valorize as pessoas, e não os procedimentos formais dentro do processo de escolarização.

1.2 O papel das políticas públicas e a educação

Ao Estado cabe a obrigação de prover as políticas necessárias à organização social de seu povo e atender as diversas necessidades estruturais da sociedade. Para tanto, a relação entre Estado e sociedade civil deve ser a mais democrática possível, pois só assim o primeiro lançará mão de uma escuta sensível para melhor compreender as reais reivindicações do segundo elemento. No entanto, alguns estudiosos do papel do Estado brasileiro afirmam que, ao longo do tempo, o Estado caracterizou-se por apresentar postura autoritária e centralizadora. Ao mesmo tempo, tal perfil serviu como anteparo aos interesses do setor econômico em detrimento

dos demais setores que compõem a estrutura social brasileira. Para Coutinho (2006), o Estado brasileiro forjou, historicamente, um perfil centralizador e autoritário atrelado a um forte compromisso de privilegiar as políticas econômicas. O autor assevera que:

O elemento contedúístico mais importante dessa forma política autoritária e centralizadora de Estado é que ele sempre esteve claramente a serviço de interesses privados. O fato de esse Estado ter sido muito forte e ter aparentemente se superposto à ordem privada não anula, de modo algum, uma realidade fundamental: a de que toda essa força esteve sempre – em primeira ou em última instância, mais em primeira do que em última – a serviço de interesses estritamente privados. (COUTINHO, 2006, p. 183)

Para o autor, o mergulho na era da industrialização, ocorrido a partir de 1937 no Estado Novo de Vargas, marca em definitivo a consolidação de um Estado brasileiro ligado à classe burguesa e ao sistema capitalista, condição em que o aparelho estatal, independentemente do modelo político do governo vigente, tenderá a proteger essa relação. As políticas econômicas são, de fato, necessárias ao desenvolvimento de uma nação, contudo são as políticas sociais que equilibram a balança para o pleno desenvolvimento baseado no primado da justiça social.

Nas políticas sociais, estão ensejadas as obrigações do Estado perante a sociedade civil. Suas motivações e justificativas podem ser o resultado do amálgama entre diversos fatores sócio-históricos, como o crescimento desordenado do capitalismo, a luta de classes, a Revolução Industrial, a Revolução Tecnológica e outros.

Para Behring e Boschetti (2006), no Brasil, não podemos desconsiderar as influências do escravismo, do colonialismo e do imperialismo como importantes aspectos na configuração das origens das políticas sociais perpetradas pelo Estado. Ainda segundo as autoras, o patrimonialismo enquanto prática e o liberalismo formal como fundamento impactam significativamente a composição das políticas públicas conduzidas pelo Estado. O liberalismo implantado no início do século XX, por exemplo, não contemplava questões ligadas aos direitos sociais, o que vem confirmar os pressupostos de Coutinho (2006), abordados anteriormente, que relatam o favorecimento histórico das elites em detrimento das classes menos favorecidas no tocante às intervenções do Estado brasileiro.

A educação está situada no grande guarda-chuva das políticas sociais, portanto podemos dizer que, há tempos, sofre com os efeitos do tratamento desigual e não equânime entre as políticas ditas econômicas e aquelas ligadas à ordem social. Para Azevedo (2008), a educação como política social representa a concretude da intervenção do Estado em favor da sociedade civil, o que entendemos por política pública. Segundo a autora, a política educacional

desenvolvida pelo Estado corresponde ao enfoque que se atribui às políticas públicas. Mas o que se entende por políticas públicas?

Antes de definir o que vêm a ser políticas públicas e o que representam na relação entre Estado e sociedade civil, é relevante que se faça um resgate de suas origens históricas. Para Bacelar (2003), ao analisarmos as origens das políticas sociais no Brasil, é necessário que se faça uma contextualização política e econômica que compreenda os anos de 1930 até a década de 1980.

Segundo a autora, o país, que até 1920 era essencialmente agrícola, com a maioria esmagadora da população vivendo no campo, sofreu, em um curto período de tempo, uma mudança radical em seu perfil social. Após a era da industrialização, houve um deslocamento da população do campo para a cidade num ritmo ascendente e constante que permitiu que, apenas 50 anos depois, já nos anos 1980, 70% da população brasileira habitassem as cidades. A opção pela política desenvolvimentista, capitaneada pelos processos de industrialização, elevou o Brasil ao posto de 8º PIB mundial. No entanto, a busca frenética de uma certificação de potência econômica mundial consolidou de vez o Estado brasileiro como autoritário, conservador e centralizador, optando claramente por políticas econômicas em desfavor de um percurso político que guiasse ao Estado de bem-estar social.

Durante o regime militar (Barcelar), especificamente no período reconhecido como “milagre econômico” – 1969 a 1973 –, momento de grande e rápido crescimento econômico, o país viveu lampejos como potência econômica mundial, sobretudo pelo aumento vertiginoso do PIB, que passou de 7% a aproximadamente 14% no espaço de tempo citado. Esse aparente crescimento econômico, porém, serviu para aumentar as desigualdades sociais, além de deixar uma herança maldita para os governos vindouros por causa do crescimento da dívida externa.

O perfil conservador e autoritário do Estado brasileiro não foi exclusividade dos governos militares. Historicamente, as grandes transformações sociais foram efetivadas em movimentos de cima para baixo e em favor das elites. Como afirma Coutinho (2006), a proteção aos interesses da classe burguesa sempre foi um marco na ação estatal, independentemente do governo vigente. Assim, desde sempre, as políticas públicas voltadas ao crescimento econômico tradicionalmente recebem mais atenção e prioridade do que as políticas sociais.

O Estado brasileiro é, tradicionalmente, centralizador. A pouca ênfase no bem-estar, ou seja, tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado adquirisse uma postura de fazedor e não de regulador. Nós não temos tradição de Estado regulador, mas de Estado fazedor, protetor; não temos tradição de Estado que regule, que negocie com a sociedade os espaços políticos, o que só hoje estamos aprendendo a fazer. O Estado regulador requer o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição de fazer isso. (BACELAR, 2003, p. 2)

Ao considerar aqui o breve histórico sobre a gênese das políticas públicas no país e, principalmente, observar a inter-relação entre os aspectos políticos, econômicos e sociais, vale ressaltar que existem muitas e diversas formas de conceituar as políticas públicas. Cabe-nos considerar as definições que mais se adéquem à realidade e às necessidades pretendidas. Souza (2006) nos apresenta um conjunto de possibilidades:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

De fato, são várias e distintas as formas de compreensão do que sejam as políticas públicas. Este estudo terá como suporte teórico Behring & Boschetti (2008), para quem as dimensões econômica, histórica e política das políticas públicas não devem ser dissociadas. Segundo a autora, para além das razões econômicas e ou dos fenômenos sociais, as políticas públicas devem ser compreendidas pelo viés histórico-estrutural. Por esse caminho explica-se melhor o surgimento, o desenvolvimento e a conformação dessas políticas que ocorrem num dado momento histórico do país.

Nesse sentido, situar historicamente o surgimento e o desenvolvimento da política de descentralização no país é fundamental para compreender o contexto no qual se inscreve nosso problema central. Como já referido na seção “O problema da pesquisa”, na introdução deste estudo, o rompimento político com o modelo autoritário e centralizador que constituía os governos militares levou a que, no início do período de retomada da democracia – redemocratização –, os sentimentos e desejos de liberdade e participação social, presos por 21

anos, fossem libertos intensamente. No campo político, tal explosão da democracia resultou em vários encaminhamentos no sentido de desconcentrar o poder das mãos do Estado. E foi em meio à efervescência das manifestações em favor da democracia que o Congresso Nacional promulgou uma nova Constituição Federal em 1988.

Como produto substantivo desse grande movimento pela redemocratização que unia sociedade civil e seus representantes políticos no parlamento, o Estado brasileiro instituiu as políticas de desconcentração e descentralização como procedimentos políticos em favor da democracia. Delegar mais autonomia política e financeira aos estados, municípios e ao Distrito Federal era o objetivo a ser buscado. Segundo Abrucio (2005), o sistema federativo adquiriu centralidade nesse plano geral por se tratar de uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões entre mais de um nível de governo. No que diz respeito à descentralização financeira destinada à educação, nosso objeto de análise, pode-se dizer que o Estado, ao mesmo tempo em que atende aos anseios políticos do movimento pela democratização, delega aos entes federados certa autonomia para a gestão de políticas educacionais, estabelecendo, dessa feita, segundo o autor, uma relação de interdependência ente as partes da Federação.

A partir da macropolítica da descentralização financeira da educação, muitos programas e projetos – como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa de Descentralização Administrativo Financeiro (PDAF) – foram criados com o objetivo de destinar recursos financeiros diretamente à escola. Assim, dentro da estrutura burocrática da administração pública que engloba uma cadeia hierárquica de autoridades institucionais e níveis de poder, o diretor da unidade escolar foi incluído na linha de autoridades corresponsáveis pela gestão financeira destinada à educação.

Ao promover a política de descentralização financeira e imputar o dever da corresponsabilidade aos entes da Federação, o Estado exerce de maneira oficial uma das suas funções primordiais, qual seja, a regulação das políticas públicas, porém não abre mão das outras duas funções estatais: a fiscalização e o controle. Isso implica dizer que a autonomia da gestão financeira embutida nos programas e projetos de descentralização é apenas parcial, pois, em última instância, é o governo federal que regula e cria mecanismos de controle. Esse aspecto torna-se relevante na medida em que um dos fundamentos mais enaltecidos pela política de descentralização é a promoção da autonomia dos governos locais e, principalmente, das unidades públicas de ensino. Ora, é preciso ter clareza de que autonomia se está falando. Autonomia controlada é autonomia de fato?

2 Escola, organização social ou organização burocrática?

2.1 A escola como organização burocrática

Para Weber (2015), o Estado moderno só seria pleno em seu desenvolvimento por meio da aplicação da racionalidade formal em sua estrutura de poder. Sua crítica ao Estado anterior à modernidade deu-se principalmente pelos poderes marcadamente difusos que o Estado exercia em razão da centralização do poder da Igreja naquele tempo. Devido ao papel de coadjuvante que o Estado assumia, sua estrutura era tomada por funcionários despossuídos de comprometimento ético e profissional, práticas como o clientelismo, patrimonialismo, nepotismo e, sobretudo, a indistinção entre o que era público e privado eram recorrentes. Para implementar a reformulação do Estado e alinhá-lo às necessidades de um novo tempo (capitalismo moderno), o autor teorizou o primado da racionalidade formal na estrutura do Estado e, como um dos fundamentos básicos para o atingimento da mudança, havia de racionalizar a especialização e a profissionalização dos funcionários, algo que colocou a formação e, conseqüentemente, a escola em posição de destaque.

Para o autor, a escola é uma organização burocrática inserida num Estado burocrático, sendo assim deve estruturar-se socialmente sob os desígnios da racionalidade formal e obedecer às características da burocracia estamental. Como já abordado pelo próprio Weber (2015), por Motta (2007), Coutinho (2006) e outros autores, o Estado moderno, guiado pela racionalidade formal-instrumental, nasce extremamente imbricado e amalgamado com os interesses e as necessidades do sistema capitalista moderno. Doutro modo, pode-se dizer que a escola moderna, burocratizada, surge também comprometida com a reprodução de organização social presumida pelo mundo capitalista, uma vez que esse é o modelo hegemonicamente consolidado na sociedade moderna.

A burocracia weberiana assume o papel de mecanismo funcional do Estado com vistas à formação de um novo homem, capacitado e preparado para os novos desafios. Segundo Weber (2015), o homem moderno é o indivíduo que consegue racionalizar mais fortemente as relações sociais ampliadas e, com isso, potencializar maior eficiência em suas ações. A escola seria, nessa perspectiva, o *locus* social adequado para formar pessoas potencialmente focadas a desempenhar com eficiência e eficácia suas funções tanto nas organizações privadas quanto nas organizações públicas, o que acarretaria a qualificação dos quadros administrativos do Estado, colocando-os em outro nível de profissionalização. Para o autor, do ponto de vista social, a dominação burocrática implicaria, de modo geral:

- a) A tendência ao nivelamento no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionalmente qualificados;
- b) A tendência à *plutocratização* no interesse de um processo muito extenso de *qualificação* profissional (frequentemente, quase até o fim da terceira década de vida);
- c) A dominação da impessoalidade formalista: *sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem “amor” e “entusiasmo”, sob a pressão de simples conceitos de dever, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para cada qual, isto é, cada um dos interessados que efetivamente se encontra em situação igual – é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo (WEBER, 2015, p.147).

A qualificação para o trabalho que visa à profissionalização, que, por sua vez, objetiva capacitar as práticas individuais e coletivas para melhorar a produção, é aspecto contido no tipo de educação pretendida por Weber, mas que também representa o tipo de formação necessária para abastecer o sistema de produção da máquina capitalista. Quando o autor trata da *plutocracia* como fator de dominação social, ele está assumindo o compromisso da burocracia de favorecer os processos de enriquecimento da elite econômica, ou que a qualificação e a profissionalização do trabalho devem servir para potencializar os meios de produção do sistema capitalista.

A escola, que detém o monopólio da educação formal e dos conhecimentos historicamente sistematizados (ILLICH, 1977), integra parte de uma grande estrutura social, insere-se numa microrrealidade pautada em sua estrutura específica, mas, decerto, não pode fugir às influências e determinações de uma ideologia hegemônica própria do macrosistema. Quanto a isso, Tragtenberg (2012) não só atribui à escola uma função reprodutivista do modelo social hegemônico, como aponta a burocracia praticada na escola como um mecanismo de perpetuação da conformidade e, para garantir sua função, lança mão de seus “métodos” educativos e operacionais para vigiar e punir os membros da comunidade escolar.

A escola se constitui num centro de discriminação, reforçando tendências que existem no “mundo de fora”. O modelo pedagógico instituído permite efetuar vigilância constante. Dessa forma a escola se constitui num observatório político, um aparelho que permite o conhecimento e controle perpétuo de sua população, através da burocracia escolar, do orientador educacional, do psicólogo educacional, do professor ou até dos próprios alunos. É a estrutura escolar que legitima o poder de punir, que passa a ser visto como natural. Faz com que as pessoas aceitem tal situação. É dentro dessa estrutura que se relacionam os professores, os funcionários **técnicos** e administrativos e o diretor. (TRAGTENBERG, 2012, p. 79)

Para o autor, a escola representa um aparelho com a clara função de controlar todas as pessoas e reproduzir as condições da realidade, o que significa manter cada um na posição social já determinada previamente. Na verdade, Tragtenberg (2012) critica esse modelo de educação que retroalimenta o sistema de produção capitalista e tende a mercantilizar todas as relações sociais. No mundo capitalista, as múltiplas relações sociais gravitam em torno do mercado, e nada ou quase nada escapa ao julgamento do valor mercantilista, tudo tem seu preço, inclusive a educação. A escola capitalista, para efetivar sua função reprodutora, precisa valorizar a estrutura burocrática e enaltecer a burocracia, a fim de assegurar a lógica racional-legal e incuti-la no pensamento das pessoas (funcionários).

Em uma sociedade de “funcionários”, em que todos são induzidos a acreditar que a escola é a panaceia para os problemas sociais e um trampolim para o sucesso no mundo do trabalho, o modelo educacional é funcionalmente burocratizado para esse fim, ou seja, currículos, diplomas, sistemas de avaliação, técnicas pedagógicas, tudo é direcionado para que o estudante, com a aprovação da sociedade, possa ser “inserido” na realidade social que o cerca de modo a se tornar, posteriormente, mais um funcionário de um mundo programado. Curiosamente, Weber – o pai do Estado burocrático – alertou para os perigos de a burocracia inserir-se plenamente na educação. E Motta (1986, p. 47) revelou a “[...] previsão de Max Weber de que os estudantes seriam as principais vítimas do processo de burocratização” da escola justamente devido ao fato de que a educação moderna – burocratizada – preocupa-se menos com o desenvolvimento da pessoa e mais com o desenvolvimento funcional do indivíduo, algo que podemos deduzir ser um processo de desumanização da educação em favor de uma educação de resultados.

A escola pensada enquanto organização burocrática reforçará certas características da burocracia, como a divisão racional do trabalho, a valorização da autoridade hierárquica, a formalização e a impessoalidade como mediadoras nas relações interpessoais, a hierarquia dos cargos e outras mais. Na dimensão da racionalidade formal, essa escola terá forte inclinação a orientar todo o seu trabalho de modo a potencializar maior eficiência e eficácia às relações de trabalho a fim de alcançar os objetivos pretendidos. Segundo Paro (2016), a forma vertical como a escola é estruturada, geralmente em formato piramidal, reflete muito a primazia da concepção burocrática, autoritária e centralizadora do poder. Já Freitas (1995, p. 99) denuncia que a “[...] tarefa da escola inclui a necessidade de legitimar hierarquias sociais através de hierarquias escolares”. Pelo exposto, não se pode negar o envolvimento da escola com a trama sistêmica entre burocracia e capitalismo, e entender tal pressuposto constitui tarefa importante para que a escola possa combater o determinismo ideológico por trás dessa relação.

2.2 A escola como organização social

A lógica imperativa do capital, que determina a sociedade de mercado, confere um valor venal a tudo. Nessa ordem, as relações sociais são tomadas como mercadorias consumíveis que geram lucros e são apropriadas conforme o mérito de cada um. Para o capitalismo, a educação não foge à regra, ou seja, também é mercadoria. Se é mercadoria, então a escola pode ser estruturada conforme a lógica de uma empresa. Se o modelo é empresarial, então a burocracia pode ser aplicada como possibilidade de estruturação racional para atingir seus fins.

Ao seguir o modelo empresarial, a escola tende a separar setores, hierarquizar os cargos, formalizar procedimentos e absorver outras características próprias da burocracia. Como a escola é uma organização que reflete as disputas ideológicas presentes na sociedade, por consequência torna-se um espaço de constantes disputas entre o modelo burocrático e o modelo social. Dessa forma nem todos os estudiosos do assunto concordam que a educação seja um produto do mercado, racional e burocraticamente organizado pela escola.

Para Mészáros (2008), a competição desenfreada, o individualismo exacerbado e a busca do lucro a qualquer preço são símbolos do capitalismo e responsáveis pelo processo de desumanização do homem, portanto devem ser combatidos. O autor exalta o sentido estruturante da educação, sua vinculação com a ontogênese do trabalho e, ainda, confere à educação a possibilidade do efetivo enfrentamento da lógica do capital por meio da criatividade e da emancipação social.

Como detém o monopólio da educação formal na sociedade moderna, a escola assume uma contradição. Se, de um lado, é apontada como espaço social privilegiado, trincheira essencial para negação sistemática da lógica do sistema capitalista, por outro, contraditoriamente, é o espaço que historicamente serviu à reprodução e à manutenção desse mesmo sistema. Segundo Mészáros (2008),

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema capitalista, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma “internalizada” (isto é, pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas. (MÉSZÁROS, 2008, p. 35)

O autor, com profundidade de pensamento, ressalta que a incorrigível lógica do capital, se não superada, permite-nos apenas fazer alguns ajustes em sua prática real. Tal assertiva nos autoriza a pensar que a escola não é apenas um espaço de reprodução e manutenção da cultura hegemônica, mas também um *éthos* de resistência e luta.

Luck (2011) considera que a cultura é constituída pelo coletivo de pessoas ordenadas organicamente em torno de uma visão de mundo que as une, individual ou coletivamente, e essa projeção da vontade caracteriza o que as pessoas são ou desejam ser: conservadoras, autoritárias, inovadoras, libertárias e assim por diante. Essas tendências, segundo a autora, incidem no mundo do trabalho e podem, simbolicamente, ser representadas por uma organização cultural aberta ou fechada. O que a autora trata como organização aberta ou fechada será aqui assemelhada, respectivamente, como organização social e organização burocrática.

Uma organização aberta, também denominada de orgânica, é distinguida por características de flexibilidade, adaptabilidade, elevado espírito de participação na tomada de decisões e criatividade orientadas pela renovação, de modo a acompanhar as mudanças do mundo exterior e vincular-se a elas. As comunicações e interações nesse ambiente tendem a ser colaterais, em vez de exclusivamente verticais, promovendo interações formais e não formais, caracterizadas por autenticidade, respeito e empatia. Uma organização fechada é também chamada de mecanicista, reproduzindo todas as características desse tipo de organização (formal, fragmentada, hierarquizada etc.). Ela tende a concentrar o poder nas autoridades formais sobre a tomada de decisões e sobre a definição de usos e costumes, e a estabelecer regularidades para preservar esse poder e garantir a continuidade de práticas estabelecidas como legítimas, pelo próprio fato de terem sido estabelecidas. (LUCK, 2011, p. 98-99)

Por essa perspectiva, a autora corrobora a ideia de que a escola, inserida em contexto democrático, não mais poderia se organizar sob um modelo autoritário e centralizador, e, dessa maneira, a sobredeterminação burocrática na estrutura escolar não mais faria sentido.

Para Candido (1974), a estrutura total da escola não comporta apenas a estrutura administrativo-burocrática, ordenada de forma racional e consciente. A estrutura total da escola abriga também um grupo social correspondente a toda diversidade expressa na sociedade, e, por esse motivo, a escola precisa harmonizar as relações entre as partes estruturantes, considerando a racionalidade do viés administrativo e a imprevisibilidade das relações humanas. Usualmente, somos levados a acreditar que a estrutura administrativa da escola –

composta pelo planejamento geral, controle de pessoal, gerenciamento dos recursos materiais e financeiros e atividades afins – é descolada das demandas pedagógicas, o que é um equívoco.

Esse modo de enxergar separadamente a estrutura da escola está vinculado à concepção weberiana de burocracia. Ao desejar ser mais eficiente e corresponder, por exemplo, às expectativas dos índices postulados pelos exames externos (IDEB, Prova Brasil, e outros), a escola pode lançar mão de estratégias que valorizem mais que o devido a organização formal e racional do trabalho, provocando uma inversão de valores, de maneira que as atividades-meio se tornem mais importantes que as atividades-fim. Na verdade, é razoável compreender que as demandas pedagógicas (atividades-fim) devem pautar as atividades administrativas (atividades-meio) por intermédio de uma relação dialogada e não apartada.

Baseado em Candido, Paro (2016) formulou o conceito⁴ de grupo social, assumido aqui como organização social, formulação dirigida à estrutura da escola cuja ideia considera uma ampliação do conceito ao admitir a indissociabilidade da dimensão humana do grupo de pessoas que coexistem às partes já consagradas naquela estrutura. Parte o autor do pressuposto de que o trabalho coletivo e integrado não se associa à concepção racionalmente postulada da separação entre conteúdo e forma e entre trabalho e meios de produção. Segundo o autor, as questões ligadas à parte administrativo-burocrática, portanto áreas-meio, não podem ser vistas e processadas de maneira estanque das atividades de natureza pedagógica ou áreas-fim. Na prática, o que ele propõe é a verdadeira interação entre todas as partes do trabalho escolar, que, costumeiramente, se divide nos setores administrativo, financeiro e pedagógico, e que as relações humanas possam significar e mediar todo o processo interativo, e não as normas formais. Porém, para o autor, a possibilidade de interação entre esses setores está atrelada ao modelo de estrutura adotado pela escola: se seguir uma forma hierarquizada, verticalizada e centralizadora, o trabalho a ser executado tenderá à segmentação das partes e ao primado da impessoalidade nas relações; doutro lado, se a opção for por uma estrutura mais horizontalizada e verdadeiramente democrática, a probabilidade de haver uma relação dialogada e interativa entre as partes será aumentada muitas vezes.

Vázquez (1977) parte das perspectivas marxistas de que a prática humana fundamenta-se na unidade indissociável entre homem-natureza e sujeito-objeto e de que a prática tem o

⁴ Conceito apresentado na parte – *Outros estudos sobre a burocracia na escola* na p. 26. Como grupo social, a escola é dotada de um dinamismo que extrapola sua ordenação intencional, oficialmente instituída. As formas de conduta dos indivíduos e grupos que compõem a escola, suas contradições, antagonismos, interações, expectativas, costumes, enfim, todas as maneiras de conviver socialmente, nem sempre podem ser previstas pelas determinações oficiais. Não obstante, apesar da imprevisibilidade dessas relações, elas acabam por constituir um modo de existir ou de operar, envolvido por valores, costumes, rotinas, que lhes emprestam certa “regularidade” que não pode deixar de ser considerada no estudo da escola (PARO, 2016, p. 23).

poder de transformar o mundo. A essa unidade que não se dissocia o autor nomeou de *práxis interativa*. Decerto, uma prática transformadora – práxis interativa – não pode ser afetada pela burocratização que separa o conteúdo da forma. Sobre isso, diz o autor: “E dado que, ao burocratizar-se uma atividade prática, a lei que a rege se converte numa lei a *priori* estranha a seu conteúdo, a atividade burocratizada pode repetir-se até o infinito para satisfazer a forma que pré-existe ao conteúdo e à margem do próprio processo prático” (VÁZQUEZ, 1977, p. 260).

Para o autor, quando há predominância do formalismo no ambiente em que ocorrem as inter-relações sociais, o conteúdo se sacrifica em detrimento da forma. Nessa condição, pode-se dizer que as relações humanas são desprezadas em favor da formalidade e da impessoalidade, condição que vai de encontro às perspectivas pedagógicas contemporâneas que colocam a humanização no centro dos processos educativos.

Em razão do exposto, a escola estruturada sob os princípios da organização social e sintonizada com os princípios do Estado democrático de direito, como se considera o Estado brasileiro, deve comprometer-se com um paradigma que valorize uma estrutura democrática, humanizada, participativa e descentralizada nas relações de poder. A organização social deve colocar a pessoa, o ser humano, no centro do processo formativo, e não os procedimentos formais.

Lima (2007), autora da obra *Paulo Freire e a administração escolar*, procurou sistematizar algumas ideias do grande pensador e educador brasileiro sobre questões pertinentes à estrutura da escola numa perspectiva democrática e libertadora. Como Freire não legou obra nenhuma que tratasse especificamente do tema, a autora baseou-se, principalmente, no trabalho de Paulo Freire à frente da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo entre 1989 e 1991, quando tentou colocar em prática suas principais ideias. Logo de início, a autora tratou de situar a visão de mundo de Freire sobre sociedade para, a partir daí, buscar refletir seu pensamento sobre que tipo de educação vislumbrava promover:

[...] um modelo freireano de sociedade e de educação tem como princípio básico a libertação e a humanização do ser humano. Sua pedagogia apoia-se na concepção dialética da realidade e na valorização do indivíduo e de sua cultura como alicerces da prática educativa. A cidadania ativa e a democracia plena constituem, na visão do autor, fatores essenciais à superação e da libertação, bases da dominação e da exclusão presentes na sociedade em que vivemos. (LIMA, 2007, p. 28)

A administração escolar, para Freire, segundo a autora, deveria ser democrática não apenas na dimensão retórica, mas também na radicalidade da sua natureza, ou seja, as relações horizontalizadas devem assegurar condições reais para a participação ativa de todos os segmentos da comunidade escolar em todos os níveis de decisão, e não apenas representar uma participação figurativa e protocolar. Dessa forma, a “[...] administração escolar participativa aplica-se à organização no seu conjunto, desde a definição das políticas, até sua planificação e execução, passando pelo ambiente físico e social, pela metodologia de trabalho e organização de tarefas” (LIMA, 2007, p. 82).

A estrutura da escola enquanto organização social deve, de fato, atentar-se para a participação ativa de todos os envolvidos no trabalho escolar e levar a cabo a dimensão de radicalidade posta por Paulo Freire sobre o verdadeiro sentido das relações democráticas dentro da escola. No sistema de ensino do Distrito Federal, como revelado anteriormente, existe a Lei da Gestão Democrática, a qual regula a estrutura e o funcionamento das unidades públicas de ensino, contudo a letra fria da lei não garante um ambiente tomado por relações democráticas à feição de Freire. Para Lima (2007, p. 55), “[...] as condições concretas para o desenvolvimento de uma administração democrática e plena devem ser buscadas diariamente no âmbito escolar”.

Paulo Freire também não deixou de observar que a escola fazia parte de um macrossistema de educação, um sistema burocratizado em que a centralização e o poder administrativo influenciavam a vida escolar. Em função disso, buscou implementar em sua prática de gestor outra lógica estruturante.

As reformas centralizadoras de administração incomodavam Paulo Freire que era radicalmente contra as ações de controle e de subordinação administrativa das unidades escolares em relação ao poder central. Mostrou-se sempre favorável à delegação de poder na implantação das políticas educacionais. Em sua trajetória, lutou por um projeto de educação apoiado em três pilares fundamentais: a participação, a descentralização e a autonomia. Coerente com seu pensamento, adotou, em sua administração na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, uma política que valorizava a participação de todas as pessoas envolvidas no sistema educacional, favorecendo o exercício da cidadania. (LIMA, 2007, p. 61)

Nota-se que os três pilares elencados por Paulo Freire para o projeto ideal de educação – autonomia, descentralização e participação – são também os pressupostos legais enunciados pela política de descentralização da educação, representados, na escola pública do Distrito Federal, pelo PDAF e pelo PDDE. O que se encontra no plano teórico, tanto das concepções freireanas quanto da política de descentralização financeira da educação, e o que, de fato, se materializa no chão da escola constituem desafios a serem desvelados e combatidos.

2.3 Alguns estudos sobre a burocracia na escola

A história da sociedade moderna confunde-se, em grande medida, com a história da burocracia enquanto forma de organização social. Nessa direção, os substratos burocráticos que ensejam poder, controle e alienação às estruturas sociais são constantemente alvos de estudos e pesquisas nos diversos campos que integram as ciências sociais. Esta dissertação, que teve como referencial teórico as concepções do sociólogo alemão Max Weber sobre a burocracia, procurou enunciar a estruturação do Estado moderno a partir da lógica formal legitimada pela dominação legal.

A burocracia não nasceu com Weber, mas suas contribuições acerca do Estado burocrático serviram e servem de fundamento para inúmeras obras até hoje. Outros autores, tomando as ideias weberianas como base, também contribuíram de forma significativa para a necessária compreensão da relação entre a sociedade moderna e a burocracia. Para Motta (2007, p. 8), “[...] a sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetida a uma grande organização burocrática que é o Estado”. Segundo o autor, admite-se tratar a burocracia como um fenômeno tanto ligado à classe dominante, surgido na então União Soviética, quanto aos altos funcionários públicos e administradores de empresas capitalistas e de organizações forjadas na e pela moderna estrutura social. Ainda de acordo com Motta (2007), escolas, sindicatos, partidos políticos e empresas, por exemplo, constituem tais organizações, e estas são caracterizadas pela divisão do trabalho, pela impessoalidade presente na hierarquização das relações, pelo emprego corrente de métodos racionais e, sobretudo, encontram-se unidas pela objetivação em reproduzir o modelo de organização social vigente, ou seja, o sistema capitalista.

As relações históricas e estruturantes entre capital e trabalho, base do capitalismo, são, na perspectiva de Motta (2007), reproduzidas pelas organizações que incutem em seus participantes modos de pensar e agir centrados na perpetuação do *status quo*. O Estado, organização das organizações, vale-se da administração pública para impor, via dominação burocrático-legal, os pressupostos contidos na ideia de organização apontados pelo autor. As reflexões em torno da escola, organização que ora nos interessa, são assim entendidas:

As escolas, que constituem também organizações, começam, desde muito cedo, a preparar indivíduos para determinados papéis no sistema produtivo. Elas o fazem transmitindo modelos sociais já existentes. As escolas tendem a legitimar determinadas condutas e condenar outras. (MOTTA, 2007, p. 79)

A escola, tomada enquanto importante espaço ideológico para a formação de pessoas treinadas e conformadas a ocupar diferentes papéis nos meios de produção do sistema capitalista, adapta-se constantemente às exigências que as forças econômicas historicamente sobredeterminam a essa ideologia hegemônica. Para Motta (2007), certas elites estão no topo da hierarquia das organizações e são elas que determinam as práticas políticas e administrativas a serem seguidas. Como as elites podem mudar seus interesses e necessidades ao longo dos tempos, as organizações vão também se adequando à nova ordem, mas sempre conservando a lógica racional das organizações.

Segundo Tragtenberg (2012, p. 44), a burocracia é uma categoria histórica inserida num processo em que a história se constitui como a história dos meios de produção. De acordo com o autor, os meios de produção capitalistas estão intimamente vinculados à ideologia administrativa que, derivada da burocracia, exerce seu poder de dominação racional nos vários aparelhos ideológicos estatais ou privados dos quais a escola faz parte. Segundo o autor, a função da ideologia administrativa é legitimar a dominação dos princípios contidos no capital, devendo – a ideologia administrativa – adaptar-se mediante as conjunturas históricas de cunho político e econômico-social.

Como o capitalismo muda no tempo, as ideologias administrativas que o legitimam também sofrem idêntico processo. Na medida em que a mudança no capitalismo verifica no nível da aparência, da livre concorrência ao monopólio, das sociedades anônimas às multinacionais, conservam-se as mesmas relações capitalistas de produção. As ideologias administrativas de Taylor, Fayol, Mayo, a Teoria dos Sistemas, apesar de mutações aparentes, conservam a mesma identidade básica: administrar no modo capitalista de produção é ainda dirigir, comandar e organizar. (TRAGTENBERG, 2012, p. 67)

O autor defende que a administração é, antes de qualquer coisa, o exercício do poder, consubstanciado por um quadro administrativo, grupo responsável por dirigir e comandar. Os grandes teóricos da administração citados por Tragtenberg, *grosso modo*, intentaram conceitos que pudessem organizar a relação de trabalho de maneira a incrementar com eficiência e eficácia os meios de produção. Para tanto, a definição de papéis baseada na condição de mando e obediência é fundamental. A lógica racional, marca incontestemente da ideologia administrativa, adentrou inexoravelmente todas as organizações da sociedade moderna em maior ou menor grau a depender do tipo de trabalho e da função social a ser desenvolvida. Nesse ponto, se há um entendimento de que a administração burocrática seja meio para atingir fins, então refletir

acerca da prioridade entre atividades-fim e atividades-meio se faz necessário dentro de cada organização, e na escola tal reflexão é fundamental.

A escola pode ser esse tipo de organização de acomodação passiva e obediente aos desígnios prescritos pelo sistema capitalista, denunciados por Motta (2007) e Tragtenberg (2012), ou, quem sabe, ser um espaço de resistência e combate ao primado do capital. Para tanto, repensar a estrutura e o funcionamento da escola pode ser um caminho possível e necessário, pois, enquanto essa instituição estiver apenas reproduzindo o mesmo *modus operandi* de organizações econômicas, nada mudará.

Como a escola vem historicamente sincronizando sua prática às tendências camaleônicas do capitalismo, quando a fábrica, instituição simbólica do sistema capitalista, aderiu à burocratização, a escola também seguiu na mesma direção. Para Tragtenberg (2007), à burocratização da produção de objetos na fábrica corresponde a burocratização na produção e reprodução de conhecimentos e ideologias nas escolas.

Ainda segundo o autor:

A chamada “administração escolar” nada mais é do que a aplicação à escola do sistema administrativo e de uma prática teorizada por Taylor, Fayol, Mayo ou pelos sistêmicos, na medida em que a escola tem como função reproduzir o modo de produção dominante a cada época. (TRAGTENBERG, 2007, p. 67)

A presença e os desdobramentos da burocracia na escola, sobretudo imbricada na estrutura administrativa, tem sido alvo de muitas produções acadêmicas ao longo do tempo. Estrada e Viriato (2012) defendem que as organizações burocráticas fundamentam-se essencialmente pelos princípios da eficiência e da eficácia e que o objetivo principal da administração das organizações é aumentar a eficiência e perseguir a produtividade. Amparados por Motta (2004), os autores afirmam que:

A escola é amplamente burocratizada. Percebe-se isso nos exames, nos critérios de seleção, de promoção e nos programas. “A compulsão burocrática transparece claramente no meio acadêmico” (MOTTA, 2004, p. 232). Sua segurança e conformidade que procura inculcar parecem tranquilizar a sociedade. Os frutos da escola não são apenas os frutos de uma burocracia, com todas as suas implicações, mas são os frutos reprodutores de uma sociedade burocrática, reprodutora das relações sociais presentes em suas bases. (ESTRADA; VIRIATO, 2012, p. 24)

No artigo científico intitulado *A escola enquanto organização burocrática: a gestão escolar na perspectiva dos diretores escolares de Cascavel*, os autores envidaram esforços no sentido de explicitar o quanto marcada é a administração escolar pelas características da burocracia, sobretudo na perspectiva weberiana. Ao entrevistar somente diretores de escola, a pesquisa tentou lançar luz a um dos principais participantes da gestão escolar por entender que o diretor encarna a autoridade burocrática anunciada por Weber (2015).

O estudo dos autores demonstrou que todos os 47 diretores participantes da pesquisa reconhecem que a escola é uma organização burocrática, ainda que nem todos tivessem clareza do significado epistemológico desse termo. Para nortear a investigação, os autores recorreram às concepções teóricas de Bresser e Motta (2004), que conferem à burocracia um caráter formal, impessoal e profissional. Para auferir o grau de entendimento sobre a ideia de organização burocrática aplicada à escola, foi elaborado um questionário fechado para que o diretor pudesse evidenciar sua visão a respeito de quatro características que definem o caráter formal da burocracia: i) autoridade formal; ii) normas escritas e exaustivas; iii) caráter hierárquico; e iv) divisão do trabalho. Como resultado, constatou-se que os diretores associam a escola à organização burocrática por reconhecer o caráter formal da burocracia identificado da seguinte forma: 23% autoridade formal; 36% normas escritas e exaustivas; 9% caráter hierárquico; e 19% divisão do trabalho.

A escola, entendida e assumida enquanto organização burocrática, deve equacionar todas as vantagens e desvantagens que uma gestão assentada na burocracia proporciona à sua estrutura e ao seu funcionamento. A burocracia talhada em seu aspecto mais formal acarreta problemas de ordem operacional, causados principalmente pelo excesso de formalismo em sua execução. Esse fenômeno Weber (2015) nomeia de *disfunções* da organização burocrática. Na pesquisa em questão, Estrada e Viriato (2012) constataram que os diretores queixaram-se do tempo destinado ao preenchimento de documentos e atividades afins, conforme se observa nos trechos de depoimentos a seguir:

Porque Cascavel. Diretor ultimamente passa a maior parte do tempo preenchendo papel. Formulários que não têm fim; Passamos a maioria do tempo em função de papéis e preenchendo documentos, prestando contas de tudo o que fazemos”; “Há muitas coisas (papéis, para serem preenchidos e tomam muito tempo do diretor sobrando pouco tempo para o pedagógico (fundamental). (ESTRADA; VIRIATO, 2012, p. 26)

Os autores verificaram que: “Uma quantidade razoável dos gestores associou a burocracia com questões referentes a licitações e tomadas de preços, donde podemos inferir que este tipo de atividade consome parte significativa de seu trabalho” (ESTRADA; VIRIATO, 2012, p. 30).

A burocracia como forma de organização social está presente em quase tudo ao nosso redor. Não nos escapa a sua presença e, mesmo que não consintamos, seu poder estará a nos impelir para suas amarras e a nos seduzir com promessas de segurança, previsibilidade e resultados eficientes. Como uma teia de aranha, que posiciona a isca no centro para atrair a vítima e depois a prende em sua textura viscosa, quase inescapável, a organização burocrática – escolar – atrai os gestores com promessas de melhorias na qualidade de ensino por meio de “vantagens” que mecanizam ações e rotinizam o trabalho. Manejar os princípios burocráticos em prol de um trabalho escolar que vise atingir os objetivos precípuos da escola e, ao mesmo tempo, valorizar as pessoas e não os procedimentos formais parece ser o desafio posto.

Ao analisar os dados da pesquisa, Estrada e Viriato (2012) tornaram públicas algumas contradições no posicionamento dos diretores de Cascavel/PR no tocante à compreensão que se tem do papel da burocracia na gestão escolar. Para 85% dos diretores, a burocracia traz segurança para o trabalho e para os partícipes da escola; 30% dos diretores legitimaram a burocracia por conta da segurança que ela proporciona em questões de organização, eficiência e qualidade dos serviços prestados; 90% afirmaram que a burocracia é fundamental para se atingirem os objetivos escolares. Por outro lado, ao serem inquiridos de que forma distribuem suas atribuições na gestão, apenas 2% disseram priorizar as questões pedagógicas. Perguntados se a burocracia representa dificuldade para a gestão da escola, 81% disseram que sim. Percebe-se uma clara confusão dos diretores de como posicionar a burocracia dentro do escopo da gestão escolar. Para os autores, os resultados escancaram um paradoxo existente no que diz respeito à importância da burocracia no trabalho escolar. Mesmo admitindo as limitações e dificuldades impostas pela burocracia, 96% dos diretores afirmaram que não há como fazer a gestão escolar sem as estruturas burocráticas. É como se o raptado se apaixonasse por seu raptor.

É bom lembrar que a escola enquanto instituição do Estado ou, como se referiu Motta (2012), uma organização burocrática nada mais é do que uma representação da estrutura social de uma sociedade situada historicamente em seu tempo. Dito isso, analisar as determinações estruturantes da burocracia torna-se necessário para que ampliemos as razões de sua origem e de seu poder no âmbito da escola. Assim, a tese de Lúcia Mara Mendel, defendida em 2015, na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), que versa sobre a burocracia e a

herança patrimonialista presentes no sistema de ensino do Estado de São Paulo, pode contribuir de maneira relevante para esse fim.

A autora parte da hipótese de que, primeiramente, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seesp) representa uma instituição burocrática resultante da união dinâmica entre *elementos modernizantes* orientados por programas de racionalização que visam promover a eficiência do Estado e *elementos tradicionais* advindos do patrimonialismo histórico, imiscuídos historicamente nas ações públicas do Estado brasileiro (MENDEL, 2015). Outra situação hipotética trata do recrudescimento da centralização da gestão da educação no Estado de São Paulo em virtude da relação entre a união dinâmica, citada anteriormente, e as estratégias racionalizadas para a expansão de um suposto Estado social de direitos.

As macroestruturas que justificam, em nível local, a presença da burocracia na escola não podem ser desprezadas, pois o formato piramidal do Estado burocrático em Weber, cujo tronco teórico serve ao embasamento das proposições de Mendel (2015), interliga todas as estruturas estatais por um sistema racionalmente arquitetado e hierarquicamente organizado, de modo que a escola é o ponto final de uma grande trama institucional.

A autora limitou o recorte temporal de sua pesquisa entre os anos de 1995 e 2011, período em que buscou levantar as diversas estratégias que evidenciassem, de forma racional, as tentativas da Seesp de imprimir mais eficiência aos resultados do seu sistema de ensino. Em decorrência, constatou que mecanismos voltados à racionalização do sistema de ensino apresentavam disfunções burocráticas em vários níveis dentro da secretaria que, por fim, recaíam sobre as escolas.

Na análise da configuração da atuação da Seesp, no entanto, muitos dos mecanismos implantados como forma de racionalização evidenciam disfuncionalidades como, por exemplo, o excesso de normatizações que se sobrepõem e se contrapõem ao longo do tempo, a determinação de atribuições para o corpo técnico não especializado que atua nos órgãos da administração central e regional da Seesp, a delegação de responsabilidades às escolas com orientação insuficiente para sua execução e a ausência de indicadores de acompanhamento para avaliação dos resultados alcançados. (MENDEL, 2015, p. 16)

A citação em tela reforça a ideia de que a burocracia não é algo infalível e de que o excesso de formalidades nela contida pode causar indesejáveis *disfunções* e, com isso, alterar resultados e implicar prejuízos em rede. A realidade revelada por Mendel (2015), da qual a escola é o ponto final, demonstra que há disfunções burocráticas nos vários níveis do sistema de ensino paulista, os quais derivam de diretrizes e paradigmas educacionais impostos pelo

governo federal via Ministério da Educação (MEC). Tal situação aplica-se perfeitamente à realidade do sistema público de ensino do Distrito Federal e provavelmente a todos os demais sistemas de ensino do país, uma vez que a lógica racional do Estado burocrático é a mesma para todas as instituições burocráticas.

A tese em questão traz inúmeras reflexões que são caras à nossa compreensão sobre a constituição histórica da burocracia que se encontra cravada no coração da educação pública brasileira. Sobre os processos normativos que resultaram no recrudescimento da centralização da gestão da educação no Estado de São Paulo, Mendel (2015) apoiou-se em teóricos como Barroso (2005), Lima (2012) e Sahlberg (2012) para tratar do papel regulador do Estado que, no caso da educação e num dado momento histórico, normatizou políticas públicas sintonizadas com políticas internacionais que impingiram aos nossos sistemas de ensino uma sistematização burocrática voltada a alcançar metas e a melhorar a produtividade educacional, entenda-se, atingir os números estabelecidos por avaliações externas. Toda essa organização em escala institucional culmina em uma cultura de competição e ranqueamento que interfere significativamente na organização do trabalho escolar.

O momento histórico e político ao qual se refere Mendel (2015) toma por referência as políticas internacionais na área de educação capitaneadas por diversos organismos globais e implementadas inicialmente na década de 1980. Conforme a autora, baseada em Lima (2012), a política internacional focada em promover o *ranking* da educação implicou também um novo paradigma da gestão pública, momento em que o Estado flexibilizou a estrutura administrativa e política, transferiu responsabilidades às autoridades locais e se eximiu do compromisso com os resultados pretendidos. Esse movimento de desresponsabilização do Estado consubstanciado por princípios neoliberais chamou-se novo gerencialismo (LIMA, 2012).

Ao observar o início do recorte temporal da pesquisa de Mendel – 1995 –, nota-se a coincidência com a implantação da reforma do Estado brasileiro patrocinada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que implementou o modelo de administração pública baseado na descentralização e na desconcentração do poder central em nome de uma suposta autonomia dos poderes públicos locais. Mais uma vez, as macroestruturas da política educacional que serviram de estofo à dissertação supra podem e devem ser analisadas nos estudos que almejam investigar a relação da burocracia com a educação em qualquer sistema público de ensino.

Para Mendel (2015), na esteira da política de descentralização e desconcentração do poder, a escola surge como a última unidade da estrutura educacional do Estado e a ela cabe a execução de todas as demandas burocráticas dos diversos órgãos administrativos

hierarquicamente organizados, o que, na prática, pode comprometer a atividade-fim em função do enaltecimento da atividade-meio.

Sobre a política de descentralização financeira da educação, aspecto que mais nos interessa no momento, a autora buscou evidenciar o ponto conflitante da proposição dessa política educacional. Trata-se da inconsistência, quando os recursos alocados para a escola constituem um ordenamento institucional que sugere o favorecimento da autonomia pedagógica, administrativa e da gestão financeira das escolas, e, doutra parte, a mesma política lança mão de mecanismos de regulação e controle com viés autoritário e que remete à mesma centralização ora combatida. Nota a autora que, além da autonomia bem limitada, a política de descentralização financeira destinada à educação onera burocraticamente o trabalho realizado na escola. Ao analisar a relação entre a escola, a Seesp e demais órgãos envolvidos na política de descentralização financeira, Mendel (2015) relata que:

A história de repasse de recursos para as escolas ilustra exemplarmente esta condição, constituindo-se em todo o período praticamente numa via de mão única: a demanda surge e é encaminhada da Seesp (ou MEC) para a escola desenvolver alguma atividade determinada pelo poder central. Independentemente da fonte de financiamento, estadual ou federal, o repasse de recursos caracteriza-se pela decisão do poder central sobre o objeto de financiamento, as condições e possibilidades de aplicação do recurso, a forma de prestação de contas e o prazo para sua execução. (MENDEL, 2015, p. 64-65)

Pelo exposto, nota-se que a propalada autonomia da gestão financeira da unidade escolar é uma ação limitada, pois o poder central, a bem do zelo dos recursos públicos, regula a forma e os prazos de execução dos aportes financeiros destinados à escola. A matéria merece um debate feito com muita responsabilidade ética e profissional, pois o manejo do dinheiro público é algo muito sério e caro para toda a sociedade, contudo o que está em jogo, nesse caso, são as disfunções burocráticas que sobrecarregam o trabalho escolar e colocam em risco a priorização da atividade-fim, qual seja: o ensino. Não restam dúvidas de que os recursos alocados diretamente nas escolas sejam importantes para a construção das autonomias desejadas, porém devemos nos perguntar quais seriam as condições favoráveis à realização desse plano.

A inelutável presença da burocracia no âmbito da escola pública nos desafia a pensar e criar barreiras para o seu poderio administrativo em face das demais atividades que compõem o conjunto do trabalho escolar. Não seria razoável projetar o fim da burocracia na estrutura escolar, até porque, enquanto o Estado valer-se do aparato burocrático para se estabelecer

institucionalmente, as organizações burocráticas – públicas ou privadas – se submeterão à sua dominação de natureza racional legal. Entretanto vale o debate para que as pessoas ligadas à área de educação, ou não, reflitam sobre a importância do tema, pois identificar possíveis indicadores do excesso da burocracia na escola e criar formas conscientes de combatê-los parece algo necessário e urgente.

Como vimos, o contexto político brasileiro e até internacional tem o poder de intervir no modelo de gestão da administração pública regulada pelo Estado (LIMA, 2012) e, dessa maneira, mudar paradigmas político-administrativos em todo o sistema de ensino nacional que, por sua vez, vai sobredeterminar demandas burocráticas para a escola, que é o último ponto da estrutura burocrática estatal. Para além das determinações exógenas, incluindo as disfunções burocráticas do macrossistema que recaem na escola (MENDEL, 2015), outros fatores podem explicar a presença, a permanência e o fortalecimento da burocracia na unidade escolar. Segundo Paro (2007), a forma como se organiza a estrutura da escola pode favorecer tanto uma gestão baseada em relações democráticas, colaborativas e participativas quanto estabelecer uma gestão verticalizada, autoritária e tomada por relações tensas de poder, portanto burocrática. Segundo o autor,

[...] as escolas dos vários sistemas de ensino do país se organizam de modo bastante semelhante, no formato piramidal, em que, no topo, fica a direção; logo abaixo, hierarquicamente, os profissionais que prestam assistência e supervisão aos professores (denominados coordenadores pedagógicos, ou assistentes pedagógicos, ou supervisores escolares, etc.); a seguir, encontra-se o corpo docente e, logo abaixo, os alunos. (PARO, 2007, p. 82)

A maneira como se vê a escola importa para a organização de sua estrutura. Vista como uma máquina fragmentada, com partes sobrepostas e independentes, sua base estrutural será de natureza burocrática, e a relação entre as pessoas da comunidade escolar tenderá à impessoalidade e ao formalismo. Concebida dessa forma, a escola burocratizada é identificada como uma estrutura administrativa, uma repartição pública qualquer, contudo outras concepções se contrapõem a essa. Paro (2016), ao apoiar-se teoricamente em Antônio Cândido, estudioso da administração escolar, defende que a estrutura administrativa é parte de uma estrutura maior em que a escola é considerada como um grupo social. Nessa ordem, para além da relação racional e formal da burocracia administrativa, há de se considerarem as intencionalidades e imprevisibilidades próprias do ser humano. Segundo o autor,

Como grupo social, a escola é dotada de um dinamismo que extrapola sua ordenação intencional, oficialmente instituída. As formas de conduta dos indivíduos e grupos que compõem a escola, suas contradições, antagonismos, interações, expectativas, costumes, enfim, todas as maneiras de conviver socialmente, nem sempre podem ser previstas pelas determinações oficiais. Não obstante, apesar da imprevisibilidade dessas relações, elas acabam por constituir um modo de existir ou de operar, envolvido por valores, costumes, rotinas, que lhes emprestam certa “regularidade” que não pode deixar de ser considerada no estudo da escola. (PARO, 2016, p. 23)

Ao extrapolar o conceito da estrutura escolar somente enquanto meio administrativo, o autor nomeia como estrutura total aquela capaz de agregar os elementos formais instituídos sem abrir mão das múltiplas relações sociais que coexistem no espaço escolar. O autor chama atenção para não se polarizarem as ditas atividades-meio e atividades-fim, o que seria um contrassenso, uma vez que as primeiras prescindem das outras, ou seja, é preciso entender a importância da mutualidade entre esses elementos constitutivos do trabalho escolar (PARO, 2016). Segundo o autor, a burocracia tende a incutir uma relação segmentada entre as partes e, com isso, relegar a atividade-fim a segundo plano.

A importância e o papel atribuído à burocracia no ambiente escolar podem estar atrelados à concepção da escola como organização burocrática, como alertou Motta (2007), ou como organização social, como convida a refletir Luck (2011). Segundo a autora,

A escola é muito mais do que um prédio e suas condições materiais e recursos de funcionamento. Não é tão somente um currículo, nem uma estrutura administrativo-pedagógica, nem muito menos, um conjunto de espaços onde aulas são dadas. Ela é uma organização social, isto é, uma coletividade dinâmica, intencionalmente organizada com o objetivo de promover com seus alunos o desenvolvimento de cidadãos críticos, mediante sua compreensão de mundo, de si mesmos e de seu papel nesse mundo, pela vivência de experiências sociais e significativas. (LUCK, 2011, p. 85)

A burocracia provavelmente continuará presente na estrutura escolar por muito tempo ainda, mas cabe a todos os envolvidos na complexa cadeia institucional da educação, burocraticamente organizados, e, em especial aos gestores locais, o dever de formular estratégias conscientes de combate à sobreposição imperativa da burocracia em detrimento das ações ligadas à atividade-fim no meio escolar. Nesse sentido, as contribuições de Paro (2016) e Luck (2011) podem auxiliar significativamente os dirigentes locais na necessária aquisição de aportes teóricos no sentido de conceber a escola enquanto estrutura total, organização coletiva, que prima pelas relações humanas carregadas de intencionalidades e experiências sociais significativas.

Em nível local, no sistema público de ensino, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF) reconhece legal e institucionalmente como parte do trabalho desenvolvido pelos profissionais do magistério um tempo reservado exclusivamente às ações pedagógicas. Fruto de muita luta da categoria de professores junto ao seu sindicato, a Lei⁵ nº 5.105/2013 concede esse direito à coordenação pedagógica, condição de trabalho privilegiada, não constante na quase totalidade dos sistemas públicos de ensino do país. O fato de haver uma lei que garanta tempos e espaços ao desenvolvimento de ações pedagógicas em estrito cumprimento às atividades-fim não autoriza afirmar que a educação pública do Distrito Federal vivencie experiência diferente de outros sistemas de ensino da Federação brasileira no tocante à onipresença da burocracia na escola. Pois, de fato, a superação da lógica burocrática na escola deve passar pela mudança consciente do pensar e agir, caso contrário, ironicamente, a lei apenas formalizará a própria burocracia.

Diante das amarras invisíveis que prendem as rotinas do trabalho da escola à burocracia formal e, provavelmente, pela ausência de uma resistência articulada e combativa por parte daqueles que têm a responsabilidade de organizar o trabalho da escola, pela combinação desses e de outros fatores, pode-se inferir que a dominação legal contida nos princípios administrativo-burocráticos de Weber ainda está fortemente presente na estrutura da escola do século XXI, e mesmo os momentos mais sensíveis à prática pedagógica no trabalho não lhe escapam. Mundim Neto (2003), em sua dissertação intitulada *A opressão e a escola: somos hospedeiros do algoz?*, envidou esforços para denunciar o quão presente é a burocracia na rotina de trabalho das escolas públicas do Distrito Federal, inclusive, nos momentos da coordenação pedagógica.

Entretanto, percebemos no cotidiano escolar que a burocracia ocupa todos os espaços, inclusive os momentos destinados aos assuntos pedagógicos. Verificamos, a partir do acompanhamento das reuniões ditas pedagógicas, que os temas tratados não dizem respeito ao trabalho desenvolvido entre professores e alunos. Há sempre uma série de informações a serem repassadas com o objetivo de que o cumprimento da rotina seja garantido, uma organização que se mostra indiferente às necessidades das pessoas envolvidas e também inflexível às demandas dos professores, sempre com a justificativa da necessidade de cumprir os prazos e demais determinações de instâncias superiores. (MUNDIM NETO, 2003, p. 77)

⁵ Segundo o Plano de Carreira do Magistério Público do DF (Sinpro-DF), Lei nº 5.1005/2013, em seu Cap. II, Seção V, Art. 10 – II, o percentual de coordenação pedagógica dar-se-á na proporção de 37,5% do total da carga de trabalho do professor.

A autora foi mais incisiva ao relatar fatos ocorridos durante uma coordenação pedagógica na escola em que fez sua observação de pesquisa.

Nas reuniões pedagógicas realizadas na escola onde estivemos com o intuito de observar parte da rotina, a pauta estava quase sempre restrita às informações que a equipe de direção julgava importantes para assegurar o andamento do trabalho, principalmente quanto ao cumprimento das datas para entrega de notas e preenchimento dos diários de classe. Essas reuniões eram acompanhadas sempre pelo vice-diretor que se dizia responsável pelo pedagógico. (MUNDIM NETO, 2003, p. 78)

A citação em tela ilustra de maneira clara e objetiva como acontecem, por parte da burocracia, a apropriação do binômio espaço-tempo e seu desvirtuamento em prol de momentos baseados na formalidade e, muitas vezes, na impessoalidade. Não que a intervenção administrativa não possa acontecer em consonância com o planejamento pedagógico. A relação entre atividade-meio e atividade-fim pode e deve ocorrer pela mutualidade das partes, ou seja, sem segmentação, como advertiu Paro (2016), mas não é o que se observa com certa frequência na rotina escolar.

Ainda sobre a última citação, Mundim Neto (2003), de forma não intencional, chama atenção para outra questão discutida até aqui: as *disfunções burocráticas*. Quando o vice-diretor da escola assume diretamente ser ele o “responsável pelo pedagógico”, essa fala marca, simbolicamente, uma das características pontuais da burocracia weberiana, qual seja, a divisão racional do trabalho. Fica evidente que, pela divisão do trabalho, o diretor da escola assume a responsabilidade pela demanda administrativa e financeira, tal como será demonstrado adiante, na parte da análise de dados desta pesquisa. Ora, a não participação ou participação parcial do diretor em atividades pedagógicas, portanto atividades-fim, pode ser refletida como um problema decorrente dos efeitos da burocracia no ambiente escolar, ou seja, representa uma *disfunção burocrática*.

Com a política pública da descentralização financeira implementada a partir da reforma do Estado (LIMA, 2012) e organizada administrativamente pelo novo gerencialismo (MENDEL, 2015), a escola pública incorporou oficialmente ao rol de suas atribuições a gestão financeira. Alguns projetos e programas foram criados para materializar o objetivo de se alocarem recursos financeiros do poder público, federal ou de outros níveis da Federação, diretamente para as escolas, assim cada unidade escolar passou a tutelar a gestão financeira de programas como o PDDE e o PDAF.

Sobre a gestão financeira do PDAF na escola pública do Distrito Federal, Silva (2016), em sua dissertação de mestrado intitulada *A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor administrativo*, apresenta uma rica pesquisa sobre o quanto a gestão dos recursos financeiros desse programa e, especialmente, a prestação de contas concorrem de maneira perigosa com a organização e execução do trabalho pedagógico. De início, a autora fez um levantamento das atividades administrativo-burocráticas que decorrem do Decreto nº 28.513/2007, o qual fixa as condições para o recebimento e a prestação de contas desse recurso. Constatou-se que o diretor da escola, por mais que compartilhe a gestão financeira do PDAF com outros atores, é quem, em última instância, responde de forma administrativa e legal por todo o processo.

Pelas normas vigentes, exige-se a constituição de unidades executoras, representadas pelas Associações Escolares, para a gestão desses recursos financeiros e de Conselhos Escolares para a aprovação das prioridades e o acompanhamento dos gastos em cada escola. Apesar da instituição desses espaços coletivos no âmbito escolar, a figura central nesse processo ainda tem sido o diretor, pois a ele compete responder em todas as instâncias pela prestação de contas dos recursos públicos. (SILVA, 2016, p. 17)

Pelo exposto, pode-se inferir que a gestão financeira afasta, mesmo que parcialmente, o diretor das suas obrigações com o setor pedagógico. Isso por si só – o distanciamento de um ator tão importante nos processos educativos – já compromete em algum grau o planejamento pedagógico da escola. Outras instâncias presentes na unidade escolar, como o conselho escolar e a associação de pais, alunos e mestres, estão habitualmente mais voltadas aos ritos burocráticos do gerenciamento dos recursos financeiros do que ao acompanhamento das atividades pedagógicas desenvolvidas pela escola.

O PDDE, de origem federal e vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), segue o mesmo modelo para a gestão financeira destinado à escola pública do Distrito Federal, ou seja, a escola e, em especial, o diretor têm responsabilidades duplicadas no que tange aos trâmites burocráticos advindos dos recursos federal e distrital, o que significa tempos e espaços dobrados para responder às exigências da gestão financeira. O diretor, inclusive, deve buscar formação apropriada para saber lidar com a complexidade da gestão financeira, sob pena de, ao não cumprir devidamente a prestação de contas, entrar em condição de inadimplência e deixar a escola sem receber os recursos (tanto o federal quanto o distrital). Conforme Silva (2016),

Com mais essa responsabilidade, o diretor, além das atribuições políticas, pedagógicas e administrativas, também desempenha atribuições de gestão financeira. São necessários conhecimentos teóricos e práticos sobre administração do dinheiro público; regras e normas estabelecidas pela Lei nº 8.666/19932; práticas contábeis; cálculos de impostos e contribuições; aplicações financeiras; transações bancárias, uma vez que taxas indevidas serão reembolsadas por ele; enfim, uma diversidade de conhecimentos. (SILVA, 2016, p. 18)

Muito embora a Secretaria de Educação do Distrito Federal ofereça curso de formação continuada para que os gestores tenham a expertise necessária à execução da gestão financeira, Silva (2016), ao apontar os estudos de Borges (2014), demonstrou ser insuficiente tal formação.

A política de descentralização financeira no campo educacional é algo concreto e, ao que parece, não mais retrocederá. Se seu conteúdo é ponto de conformação entre todas as partes envolvidas, sua forma ainda merece ser debatida com muita responsabilidade e atenção. Os estudos apresentados nesta seção nos permitem inferir que há certa convergência de opiniões quanto aos benefícios e às possibilidades de melhora na qualidade do ensino em função de esses recursos serem alocados diretamente nas escolas, porém as implicações decorrentes da gestão financeira dos programas de descentralização carecem de ajustes. O que fazer para diminuir as *disfunções burocráticas* que acometem as escolas? Como garantir os recursos financeiros sem onerar burocraticamente a gestão da escola? As respostas a essas e a outras indagações não podem ser negligenciadas para que possamos alcançar um ponto de equilíbrio entre os pressupostos legais contidos na política de descentralização e o seu real impacto na realidade cotidiana do trabalho escolar.

Por fim, a maior contradição a ser transposta na política de descentralização financeira da educação talvez resida no fato de que, em seu objetivo final, a proposta de promover autonomia pedagógica, administrativa e da gestão financeira às escolas seja dificultada pela utilização de mecanismos burocráticos centralizadores e até autoritários presentes na própria hierarquia institucional do Estado.

3 A pesquisa

3.1 O contexto da pesquisa

A presente pesquisa buscou evidenciar as contradições contidas na política de descentralização financeira da educação e teve como foco as implicações da gestão financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) para a organização do trabalho pedagógico da escola pública do Distrito Federal.

Com o fim do regime militar – 1964-1985 –, o Estado brasileiro procurou afastar-se do modelo de governo autoritário e centralizador que marcou a época dos militares. Dessa forma, a proposta de descentralizar e desconcentrar o poder do governo federal mostrou-se sintonizada com as manifestações da sociedade que clamava pela democratização em todos os âmbitos sociais. Ato contínuo, a política de descentralização financeira protocolada pelo governo veio ao encontro da vontade da população de participar efetivamente das mudanças estruturais que tomavam corpo naquele momento.

Os marcos legais utilizados nesta pesquisa para situar, política e socialmente, a política de descentralização financeira da educação subscrevem e legitimam os princípios democráticos instituídos pelo poder público com a finalidade de democratizar e conceder o direito à participação ativa da população no que se refere à gestão financeira dos recursos públicos aportados diretamente na escola.

A primeira referência foi a própria Constituição Federal de 1988, que instituiu, em seu art. 212, um percentual mínimo dos impostos arrecadados pelos entes da Federação a ser aplicado na área de educação. Essa proteção legal serviu de base para toda a legislação que veio posteriormente. A Lei nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e, em seu art. 15, orienta os sistemas de educação pública que assegurem às unidades escolares escalas progressivas de autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira. A Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, com vigência de 2014 a 2024, estabelece, em sua Meta 19, a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino a fim de assegurar a participação da população nos processos decisórios da educação. E, especificamente, a Estratégia 19.7 do mesmo diploma visa promover a autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira das escolas por meio de recursos e apoio técnico da União. O Plano Distrital de Educação trata, em suas Metas 19 e 20, respectivamente, da gestão democrática e do financiamento da educação pública do Distrito Federal. Todos esses

documentos dão suporte legal e amparam política e socialmente os dois programas que são objeto de análise da presente dissertação: o PDDE, de origem do governo federal, e o PDAF, oriundo do governo do Distrito Federal.

Os documentos em tela servem como pano de fundo para a contradição evidenciada neste estudo, ou seja, o embate entre autonomia e controle. Se, por um lado, a fundamentação legal da política de descentralização financeira objetiva promover a autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira às escolas, por outro, os mecanismos de controle instituídos pelo poder da dominação burocrática não só regulam e limitam a autonomia das escolas, como criam problemas à gestão da instituição escolar por causa das *disfunções burocráticas* decorrentes da gestão financeira. No mais, como os sistemas de educação pública podem conferir autonomia às unidades escolares quando eles mesmos não são constituídos de elementos democráticos e participativos no que tange aos processos de elaboração das políticas de educação?

A fim de estabelecer uma coerência teórica e demarcar o percurso burocrático da gestão financeira, a política de descentralização financeira da educação foi compreendida por política pública que, regulada pelo Estado brasileiro, materializa a burocracia teorizada por Max Weber sob a égide da dominação legal. A organização da administração pública, institucional e hierarquicamente engendrada, coloca, no caso, a Secretaria de Educação do Distrito Federal como parte da grande estrutura burocrática e a escola pública como a última unidade de todo o processo racional que envolve a educação.

No caso do PDAF, a gestão financeira direcionada às escolas do sistema público de ensino do Distrito Federal segue um caminho burocrático no tocante ao controle e à regulação dos recursos que começa no nível central da Secretaria de Educação, passa pela unidade intermediária, que são as coordenações regionais de ensino, e só depois chega ao chão da escola. De maneira objetiva, o controle dos recursos descentralizados passa pela Gerência de Prestação de Contas dos Recursos Descentralizados, unidade situada na Subsecretaria de Administração Geral, nível central; na Gerência de Administração, nível intermediário; e, na escola, fica por conta da direção da escola e de órgãos colegiados.

A seguir o organograma da Secretaria de Educação do Distrito Federal.

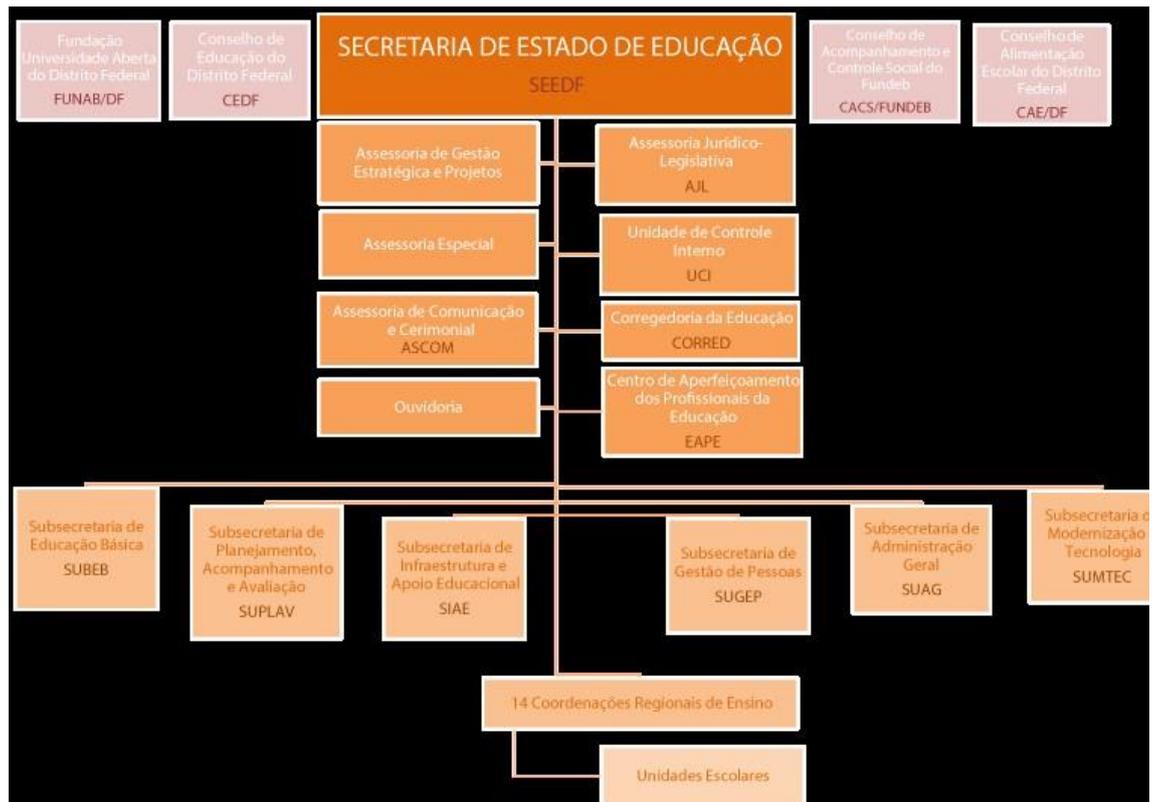


Figura 1 – Organograma da SEDF

Fonte: <http://www.se.df.gov.br/>, acesso em 2019

Seguindo a mesma lógica da estrutura central, a coordenação regional de ensino tem em seu organograma a Gerência de Administração, que representa, em nível intermediário, o órgão responsável por fazer, regionalmente, o trabalho de controle e regulação da gestão financeira realizada pela escola. É esse órgão que faz os primeiros contatos com a escola, identifica possíveis problemas, orienta os gestores e toma providências administrativas.

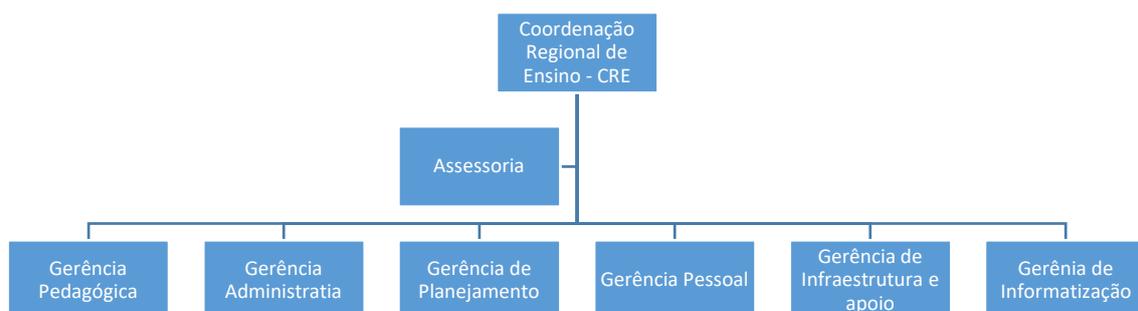


Figura 2 – Organograma da CRE criado pelo autor a partir de informações obtidas na CRE do Núcleo Bandeirante em 2019

O recurso de origem federal – PDDE, oriundo do FNDE –, consiste na destinação de recursos em caráter suplementar às escolas públicas que, por adesão, solicitam tal benefício. Na prática, os recursos do PDAF e do PDDE vão direto para a escola, mas cabe à Secretaria de Educação limitar, fiscalizar e regular a execução desse dinheiro. Para tanto, utiliza a mesma lógica burocrático-legal que outras instâncias hierárquicas do grande sistema institucional de ensino.

O percurso burocrático ora descrito representa todo o esforço institucional do Estado brasileiro, primeiramente, para promover a desconcentração do poder, transferindo ao governo local a responsabilidade por regular os recursos supracitados; depois, proporcionar a efetiva descentralização financeira da educação por meio dos mecanismos burocrático-legais que resulta, em última instância, na gestão financeira praticada na escola.

A gestão financeira em termos locais é de responsabilidade da equipe gestora da escola em consonância com os órgãos colegiados instituídos legalmente. Segundo a Lei nº 4.752/2012, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema de educação do Distrito Federal, a equipe gestora deve ser composta da seguinte forma:

Art. 37. A direção das instituições educacionais será desempenhada pela equipe gestora composta por diretor e vice-diretor, supervisores e chefe de secretaria com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as disposições legais.

Foram apresentadas duas concepções distintas quanto à estrutura da escola: organização burocrática e organização social. Cumpre dizer que, a depender do modo como a escola se organize, a gestão financeira tenderá a ser mais democrática, participativa e transparente ou, então, autoritária e centralizadora.

3.2 Percurso metodológico

Em tempos de militarização nas escolas públicas do Distrito Federal, quando os direitos e a liberdade das instituições e dos cidadãos estão em xeque, discutir os processos democráticos e a importância das relações dialógicas no seio do ambiente escolar parece ser algo de grande importância para a sociedade brasileira. A partir da perspectiva de valoração dos processos democráticos que deveriam, de forma coerente, estar presentes na estrutura e no funcionamento da escola pública, investigar se a gestão financeira que decorre do PDAF e do

PDDE ocorre de maneira verdadeiramente participativa e colaborativa configura-se enquanto tema atual e relevante.

Esta pesquisa tem por objetivo central analisar como a equipe da direção organizou o trabalho pedagógico e, ao mesmo tempo, atendeu as demandas burocráticas decorrentes do PDDE e do PDAF no ano de 2018. A hipótese levantada é de que a gestão dos recursos financeiros feita pela escola onere burocraticamente a direção, que, em função disso, compromete significativamente a organização dos tempos e espaços de trabalho, antes reservados prioritariamente à atividade-fim, ou seja, ao setor pedagógico. O provável comprometimento das atividades pedagógicas em razão das intercorrências da gestão financeira pode residir na forma como se organiza o trabalho escolar e as inter-relações entre os sujeitos da escola.

A fim de objetivar as reflexões analíticas acerca dos dados colhidos e possibilitar um entrecruzamento desses resultados com o fulcro contido no objetivo central, foram elencados alguns eixos norteadores para guiar a pesquisa.

Quadro 1 – Eixos norteadores da pesquisa

Nº	Eixo orientador
1	As demandas burocráticas sobrepõem-se totalmente ao setor pedagógico?
2	As demandas burocráticas comprometem parcialmente o setor pedagógico?
3	As demandas burocráticas não interferem no setor pedagógico?

Os eixos norteadores serviram de base para a elaboração de dois roteiros distintos de entrevista, um a ser aplicado aos indivíduos que integram os participantes das escolas parceiras e outro a ser aplicado exclusivamente à Professora Eva Waisros Pereira, por razões a serem explicitadas posteriormente. Segundo Gil (2009), como procedimento, a entrevista é uma técnica bastante utilizada nas diversas áreas do conhecimento que compõem as ciências sociais e, como vantagem, apresenta a possibilidade de classificar e quantificar os dados obtidos. A entrevista realizada face a face ainda permite interação social entre pesquisador e entrevistados, podendo criar condições propícias ao desprendimento necessário para o depoimento de cada um e, assim, talvez, ampliar as perspectivas sobre o objeto pesquisado. Para o autor,

Enquanto técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes. (GIL, 2009, p. 109)

O primeiro roteiro de entrevista foi elaborado a partir da necessidade de estabelecer uma possível conexão histórica e política entre a história da educação de Brasília e a política de descentralização financeira. A entrevista foi realizada com a Profa. Dra. Eva Waisros Pereira, coordenadora do Museu da Educação do Distrito Federal, pesquisadora referência na área. Também foram analisados documentos sobre o contexto político e social em que se implantou o sistema de ensino em Brasília, à época de sua inauguração.

O roteiro de perguntas a seguir serviu para guiar o diálogo, mas não para limitar a exposição da entrevistada, que teve total liberdade para imprimir fluidez ao depoimento e acrescentar algo novo às questões propostas. Ao final, cerca de 50 minutos foram computados para posterior degravação.

Roteiro de entrevista

- 1- *Professora Eva, é sabido que a história da educação em Brasília começa mesmo antes da sua inauguração, que data de 1960. A senhora pode dizer como era a organização administrativa do então sistema provisório de ensino à época?*
 - *Estruturas institucionais-burocráticas: a relação entre Escola x Novacap x MEC;*
 - *Como as escolas se organizavam administrativamente? Indicação do diretor x outras experiências;*
 - *Grau de autonomia das escolas em relação às suas instituições hierárquicas;*
 - *Havia uma política de financiamento para a educação? Como essa política era estruturada?*

- 2- *Com a proximidade da inauguração de Brasília, o MEC criou, em 1960, a Comissão Administrativa do Sistema Educacional de Brasília (Caseb) para encaminhar a transição do sistema provisório para o sistema definitivo de educação. O próprio Anísio Teixeira, na condição de diretor do Inep, participou e teve posição de liderança no trabalho da comissão.*
 - *Diante desse contexto, podemos dizer que o sistema de ensino implantado em Brasília foi um ato de descentralização e desconcentração do poder central? Qual era a posição de Anísio sobre esse tema (descentralização)?*

- *Como Anísio Teixeira enxergava a gestão da escola? (gestão democrática, indicação do diretor, direção colegiada, outros)*
 - *Como foi sistematizada a política de financiamento educacional pós-inauguração da nova capital?*
- 3- *Segundo alguns autores, Max Weber em especial, a burocracia constitui-se enquanto forma de legitimação de poder na esfera administrativa. No campo da educação, a estrutura administrativo-burocrática deve ser tratada como atividade-meio em prol de melhores condições para o desenvolvimento das atividades pedagógicas (atividade-fim).*
- *Para Anísio Teixeira, como deveria ser a relação educação x burocracia?*
 - *E para a senhora, como dever ser essa relação?*

O segundo roteiro de entrevista, a seguir, foi direcionado aos integrantes da equipe gestora, demais segmentos da comunidade escolar e membros dos órgãos colegiados das duas escolas participantes da pesquisa. O escopo das perguntas intenciona alcançar o grau de entendimento e envolvimento que cada segmento da comunidade escolar tem do objeto de pesquisa do presente estudo, a saber, a gestão financeira do PDAF e do PDDE.

Roteiro de entrevista semiestruturada

1. *Há quanto tempo você trabalha na Secretaria de Educação?*
2. *Qual é o seu cargo e há quanto tempo você exerce essa função?*
3. *Você tem conhecimento dos recursos do PDAF e do PDDE e sabe como são gerenciados pela escola?*
4. *Você sabe quais são as pessoas responsáveis pela gestão do PDAF e do PDDE na escola?*
5. *Na sua opinião, quais são as atividades de natureza burocrática que estão diretamente associadas à gestão financeira do PDAF e do PDDE na escola?*
6. *Para você, em que medida os tempos e espaços reservados ao atendimento das demandas burocráticas do PDAF e do PDDE comprometem o trabalho pedagógico desenvolvido pela escola? Explique.*
 - *As demandas burocráticas sobrepõem-se totalmente às atividades pedagógicas;*
 - *As demandas burocráticas comprometem parcialmente as atividades pedagógicas;*
 - *As demandas burocráticas não interferem no andamento das atividades pedagógicas.*
7. *Há algo mais que você gostaria de relatar sobre a gestão financeira dos recursos do PDAF e do PDDE realizados pela escola?*

3.3 A história da educação de Brasília: do sonho de Anísio Teixeira à gestão financeira

Ao Brasil Reino sucede o Brasil Império, quando se instala, no campo da educação, algo que se poderia resumir na conjunção do pior do despotismo esclarecido com o pior do Estado Liberal. A educação popular foi entregue aos governos provinciais e a educação média e superior ao governo imperial. Nada me parece mais significativo desse longo período de estagnação e omissão, com medíocres lampejos de paternalismo, do que a criação do colégio Pedro II e dos institutos de cegos e de surdos-mudos, como principais instituições educativas da Capital do país em sessenta anos de reinado.

ANÍSIO TEIXEIRA

Esta seção objetiva conhecer a história da educação de Brasília, situá-la em um contexto político nacional e estabelecer possíveis intersecções com a política de descentralização financeira da educação.

Para investigar a história da educação de Brasília, é irremediavelmente necessário abordar a vida e a obra de um dos maiores educadores que o país já teve, Anísio Teixeira. Sua trajetória de luta em favor da educação no Brasil se entrecruza com o projeto de educação pensado inicialmente para a nova capital federal. Muitos estudos e pesquisas foram feitos ao longo do tempo para registrar a inextrincável relação entre a história da educação de Brasília e o ideário de educação defendido por Anísio Teixeira. Para fundamentar as questões discutidas nesta seção, optou-se por contar, principalmente, com as contribuições da Profa. Dra. Eva Waisros Pereira, pesquisadora referência no assunto.

Como base teórica para a investigação, foram utilizadas obras que versam sobre a relação de Anísio Teixeira com a construção de um plano de educação pensado exclusivamente para Brasília. Também foi feita uma entrevista com a Profa. Eva a fim de ampliar as informações e conexões inerentes à subjetividade que circunda o tema. Devido à abrangência de possibilidades analíticas que decorrem da relação entre a história da educação de Brasília e o renomado educador e em observância ao objeto proposto, delimitou-se a abordagem nas seguintes questões: qual era o projeto de educação de Anísio Teixeira e como esse projeto se materializou em Brasília? Como o contexto político nacional influenciou o projeto de educação pensado para a nova capital? Qual era o posicionamento de Anísio Teixeira quanto à descentralização? Havia uma política voltada para a gestão financeira à época da implantação do sistema de ensino em Brasília? Como isso se dava na prática?

3.3.1 Anísio Teixeira e seu projeto de educação

Segundo Hermano Gouveia Neto (1973), Anísio Spínola Teixeira nasceu em Caetité, na Bahia, no dia 12 de junho de 1900, e formou-se em Direito no Estado do Rio de Janeiro. Anísio era filho do Dr. Deocleciano Pires Teixeira, renomado baiano por sua liderança política nas cercanias daquela cidade, e de Dona Anna Spíndola Teixeria. Até o ginásial (hoje, o correspondente ao ensino fundamental), Anísio estudou na cidade natal, depois foi morar em Salvador, onde concluiu o nível equivalente ao atual ensino médio.

Informações contidas na página oficial do Museu da Educação do Distrito Federal⁶ sobre a biografia de Anísio Teixeira dão conta de que o educador baiano formou-se em Direito aos 22 anos de idade, porém sua vocação e predestinação à educação o colocaram ainda muito jovem em postos de relevância no gerenciamento da educação. Assim, aos 24 anos, foi nomeado inspetor geral de ensino do Estado da Bahia, desejoso de ampliar seu conhecimento e contribuir ainda mais para o desenvolvimento da educação brasileira. Entre os anos de 1925 e 1929, fez inúmeras viagens pela Europa e pelos Estados Unidos para conhecer outros modelos de ensino. E o educador brasileiro foi especialmente tocado pelas teorias do norte-americano John Dewey. Ainda em 1929, assumiu a Diretoria da Instrução Pública da Bahia, quando, já tomado pelas influências norte-americanas e europeias, desenvolveu um trabalho de excelência, o que lhe conferiu um reconhecimento em nível nacional.

A educação, para Teixeira, principalmente pelas influências de Dewey, tomou uma dimensão revolucionária que seria capaz de transformar a sociedade e, portanto, deveria ser gratuita em todos os níveis de ensino, acessível a todos os cidadãos e não mais um bem exclusivo a uma parcela privilegiada da sociedade.

Quando, na Convenção Francesa, se formulou o ideal de uma educação escolar para todos os cidadãos, não se pensava tanto em universalizar a escola existente, mas em uma nova concepção de sociedade em que privilégios de classe, de dinheiro e de herança não existissem, e o indivíduo pudesse buscar, pela escola, a sua posição na vida social. Desde o começo, pois, a escola universal era algo de novo e, na realidade, uma instituição que, a despeito da família, da classe e da religião, viria a dar a cada indivíduo a oportunidade de ser na sociedade, aquilo que seus dotes inatos, devidamente desenvolvidos, determinassem. (TEIXEIRA, 1967, p. 12)

⁶ Informações disponíveis em: <http://www.museudaeducacao.com.br/cte-44/anisio-teixeira/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

O ideário de educação pensado pelo educador baiano não se restringia à universalização da educação pura e simplesmente, como se apenas o fato de oportunizar o ingresso à escola para toda a gente fosse suficiente. Para ele, a educação deveria ser algo transformador, algo capaz de mudar o mundo de injustiças e desigualdades, e não mais somente reproduzi-las sem nenhum compromisso ético. Sobre isso, Gouveia Neto (1973) recuperou uma fala do próprio Anísio Teixeira em que afirmava textualmente o tamanho de suas aspirações com a educação brasileira.

A obra da educação entre nós será sempre uma obra “extraordinária”, em que são necessários esforços excepcionais para levá-la a termo. Não visa ela tão-somente à perpetuação de instituições, aspirações e hábitos, mas a reformá-los e a implantar a nova ordem democrática, mas a tarefa é a de reerguer o meio e não apenas conservá-lo. Seu fito não é conservar o passado, mas dirigir o presente e preparar o futuro. (GOUVEIA NETO, 1973, p. 25)

O compromisso com os processos democráticos na educação também foi uma marca na atuação de Anísio, que, assim como Paulo Freire, buscou colocar em prática, ao longo de sua vida, os princípios teóricos que formavam a base de seu pensamento. Segundo Gouveia Neto (1973), a democracia era um elemento tão caro a Anísio Teixeira que, para ele, a democracia era, literalmente, educação e, portanto, um dever supremo do Estado. A definição de democracia por Anísio Teixeira é:

Democracia é um regime de saber e de virtude. E saber e virtude não chegam conosco ao berço, mas são aquisições lentas e penosas, por processos voluntários e organizados... Embora todos os regimes dependam da educação, a democracia depende da mais difícil das educações e da maior quantidade da educação. A democracia é o regime das mais difíceis das educações – a educação pela qual o homem, todos os homens e todas as mulheres aprendem a ser livres, bons e capazes. (GOUVEIA NETO, 1973, p. 20-21)

Um entendimento assim tão profundo da importância da democracia na formação do ser humano permite refletir que sem educação não há democracia e, da mesma forma, sem democracia não haverá educação. Um pensamento assim, tão refinado e grandioso, idealizado por Anísio Teixeira e associado ao dever, em alto grau, imputado ao Estado brasileiro de zelar e fazer valer tal princípio, realmente reforça a ideia de que ele buscou, enquanto agente público, nos diversos níveis de poder que ocupou, unir a teoria à prática.

Devido à sua militância em favor de uma educação verdadeiramente transformadora e, portanto, diferente da educação comprometida com a manutenção das desigualdades e das injustiças sociais praticada no início do século XX, Anísio Teixeira alinhou-se a outros grandes

educadores e, juntos, manifestaram toda a indignação com o modelo de educação vigente e protocolaram, em 1932, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, momento em que apontavam novas perspectivas para a educação nacional. Para Ricardo (2018), o processo de industrialização e o movimento de urbanização que assolavam a sociedade naquele momento suscitavam e exigiam outro tipo de educação, e nisso o *Manifesto* projetou uma educação que

[...] priorizasse o raciocínio, o fazer, a autonomia de pensar e agir, experimentação. A teoria e a prática deveriam andar juntas, e a democracia se colocava como meio para o desenvolvimento. Era preciso compartilhar experiências, analisá-las e chegar a conclusões sem um vasto derrame de respostas prontas a tudo, como era praticado pela educação tradicional vigente. (RICARDO, 2018, p. 215)

A esse respeito, a Profa. Eva Waisros não só endossou as motivações que levaram à criação do *Manifesto dos Pioneiros*, mais conhecido como Movimento Escola Nova, como também enfatizou o posicionamento de Teixeira sobre como os princípios escolanovistas deveriam ser aplicados permanentemente na escola pública, pois, para ele, a educação pública era a chave para as mudanças políticas e sociais esperanças pelo Movimento.

Sobre Anísio Teixeira, é desnecessário dizer que se trata de um intelectual e homem público que dedicou toda a sua vida à causa da educação e que na década de 1930 foi signatário do *Manifesto dos Pioneiros* da educação nova, movimento que pretendia a reconstrução nacional por meio da reconstrução da própria educação. À época, todos os grandes defensores dessa causa subscreveram o *Manifesto* e durante toda vida Anísio Teixeira manteve-se fiel aos princípios: da escola pública, laica, gratuita e de qualidade. (WAISROS, 2019)

Anísio Teixeira, durante sua carreira, sempre defendeu o lado transformador da educação e lutou incansavelmente por uma escola pública que pudesse preparar as pessoas para, a partir de suas próprias experiências, enfrentar com altivez e autonomia os desafios propostos pela vida. A educação, para o educador baiano, devia motivar os estudantes a solucionar problemas de forma autônoma e executar projetos que fossem significativos para eles (RICARDO, 2018).

Anísio teve o privilégio de tentar e, muitas vezes, colocar em prática suas principais ideias sobre educação. Como agente público, ocupou cargos de comando em diferentes níveis de governo, tanto estaduais quanto no governo federal. Mas, segundo Gouveia Neto (1973), foi na Bahia, como secretário de educação na administração do governador Otávio Mangabeira (1947-1951), que o educador baiano, dispondo de autonomia para trabalhar e certo apoio

político – a Câmara Estadual não o apoiava totalmente –, conseguiu implementar uma reforma no sistema educacional que, devido ao seu caráter inovador e transformador, impactou não só a educação local, como teve enorme ressonância na educação brasileira como um todo. Dentre as principais realizações propostas para o sistema educacional baiano, destacam-se: a lei orgânica, que propunha maior autonomia para os serviços educacionais; a escola parque; a expansão do ensino médio; o ginásio de bairros ou “secções”; as construções escolares; as superintendências de ensino e concurso para ingresso no magistério; dentre outras.

As propostas inovadoras e impactantes materializavam os princípios escolanovistas para a educação defendidos por Anísio Teixeira. Posteriormente, algumas foram incorporadas ao projeto de educação elaborado para o sistema de educação da nova capital federal. Sobre o projeto Escola Parque, para Gouveia Neto (1973), essa foi uma experiência tão exitosa que despertou o interesse de dirigentes e estudiosos da educação de toda parte, do Brasil e fora do país também.

Acredito mesmo que a Escola Parque signifique um marco muito importante na vida educacional brasileira, não somente por haver sido instalada em 1949, mas também por ser ainda um exemplo sempre invocado – especialmente quando, em nossos dias ainda, se procura estabelecer novos rumos para a nossa escola. (GOUVEIA NETO, 1973, p. 33)

A Escola Parque ou Centro Educacional Carneiro Ribeiro, situada em Salvador, Bahia, foi a experiência mais famosa e nacionalmente premiada. A concepção pedagógica centrada na perspectiva de preparação para a vida moderna lançava luz em uma educação imersa nas transformações sociais que sacudiam o país à época. Anísio Teixeira planejou um complexo que integrava o centro educacional com as escolas parque e as escolas classe, modelo arquitetônico que era o palco das interações educativas, a grande sacada do projeto. Comprometido com as questões político-sociais, Teixeira indicou o bairro da Liberdade, local de grande vulnerabilidade social da região metropolitana de Salvador, para a implantação do plano (GOUVEIA NETO, 1973).

A educação integral era um dos pilares da proposta justamente para adequar um modelo de educação que fosse fazer a diferença para a realidade dos estudantes. Dessa forma os diversos pavilhões que compunham as escolas parque e as escolas classe dispunham de atividades como “trabalhos manuais, artes industriais, educação artística, educação física e atividades socializantes. Nas escolas classe se desenvolvem as atividades normais ou convencionais das demais escolas, estudando ciências físicas e sociais, leitura, escrita e aritmética” (GOUVEIA NETO, 1973 p. 36).

Ainda segundo o autor, como suporte técnico-estrutural para a educação integral, as crianças estudavam em um turno nas escolas classe e no outro turno iam para a escola parque. No centro educacional, chamado por Anísio Teixeira de centro popular, as crianças recebiam assistência médica, odontológica, orientação educacional e uma merenda escolar bem nutrida. A concepção filosófica e política da escola parque, bem como a expertise adquirida na questão das construções escolares, foram contribuições importantíssimas de Anísio e que, posteriormente, o acompanharam no grande desafio da elaboração de um plano diretor de educação para Brasília.

De acordo com Vasconcelos (2018), a educação integral, na perspectiva de Anísio Teixeira, para além da ocupação de tempos e espaços, remete ao caráter ontológico da formação humana em suas múltiplas dimensões. A autora afirma que tal concepção atinente à formação integral do ser humano encontra abrigo e se objetiva em outra formulação de Anísio, a escola unitária. A ideia da escola unitária passa pela proposta de que o estudante se submete a um processo de formação contínua e integrada que unifica todos os níveis de ensino, ou seja, começaria na educação infantil e se estenderia até a universidade. Ainda conforme a autora, a relação entre a escola unitária e a concepção de educação integral de Anísio Teixeira favorece o surgimento do homem onilateral, indivíduo forjado em suas múltiplas dimensionalidades.

A educação integral e suas aproximações com a escola unitária representam a tentativa de constituição de seres humanos onilaterais, formados em suas múltiplas dimensões. A onilateralidade humana está, assim, contemplada pelos aspectos sociais, cognitivos, psicológicos, culturais, artísticos, estéticos e físicos, enfim, as várias dimensões da formação humana. (VASCONCELOS, 2018, p. 305)

Nessa direção, a formação de um homem onilateral estaria em sintonia com o ideário de educação buscado por Anísio Teixeira, quando projetava a formação de um indivíduo preparado para os desafios reais da vida, preparação que passava necessariamente pelo tripé defendido pelo educador baiano – conhecimento, pesquisa e experimentação –, um fundamento metodológico historicamente negligenciado pelo sistema de educação do país. Quanto ao seu projeto de educação, Anísio compreende a necessidade de haver uma responsabilidade solidária entre todos os entes da Federação, principalmente no que tange à educação primária (educação básica), quanto a um direcionamento do sistema de educação nacional, contudo acentua a necessária autonomia, ainda que parcial, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal para desenvolver, cada um, um modelo de educação mais condizente com o contexto local.

Esta compreensão do disposto na Constituição importa em estabelecer o dever solidário da União, dos Estados, *do Distrito Federal* e dos Municípios no cumprimento dessa obrigação constitucional prioritária, ou seja, a de oferecer educação primária a todos os brasileiros. Um dever solidário não se pode cumprir sem conjugação entre si dos esforços de cada participante, de modo que alguma forma de entendimento se há de estabelecer para a satisfação plena e bastante do aludido dever. (TEIXEIRA, 1968, p. 52, grifo do autor)

Por este motivo, em face da responsabilidade solidária da União, do Estado e do Município, quanto ao cumprimento da obrigação constitucional de ministrar educação primária a todos os brasileiros, julgamos que, nos termos aliás da Constituição a escola primária deve ser definida pela União (Lei de Diretrizes e Bases) e organizada pelo Estado, (Constituição, art. 171), mas administrada, na órbita municipal (Art. 169 da Constituição), por autoridades locais, com razoável amplitude da autonomia. (TEIXEIRA, 1968, p. 55-56)

Na citação, Teixeira evoca o direito à educação indistintamente para todos os cidadãos brasileiros, formalizado na Constituição Federal de 1946, e enfatiza o caráter solidário do sistema federativo pela responsabilidade na oferta da educação, mas, preocupado com a heterogeneidade cultural e social do país, sem dizer das desigualdades no plano econômico, cita a necessidade de se respeitarem as especificidades regionais (locais) para a implantação de projetos de educação que fossem mais realistas. O tema da descentralização do sistema educacional já havia sido abordado em 1932 no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*.

De acordo com Novaes e Fialho (2010), a descentralização constituía, para Anísio Teixeira, um pressuposto para a valorização de uma educação local, algo imprescindível para a proposição de se transformar a sociedade por meio da transformação da própria educação.

Para Anísio Teixeira (1996) a descentralização na educação representa uma contingência da extensão territorial e do regime federativo. Em suas concepções sobre uma possível reforma da educação, identifica na descentralização uma via pela qual os municípios poderiam criar sistemas locais de educação e órgãos próprios de gestão. Tal condição, segundo o autor, permitiria aos municípios enfrentarem as dificuldades geradas por modelos de educação definidos a partir de único centro. (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 594)

Vale ressaltar que a Constituição de 1946 surgiu logo após o fim de um longo período ditatorial conduzido por Getúlio Vargas, momento em que o Estado exercia um governo autoritário e centralizador. Nesse sentido, ainda que os termos constitucionais apresentassem limitações e fragilidades quanto às questões da educação, não se podem negar os avanços para a democratização em todas as dimensões sociais. Porém os grandes educadores à época, Anísio inclusive, não deixaram de contribuir com sugestões que pudessem alavancar o processo de desenvolvimento da educação. Então o discurso em favor da descentralização ganhou força não

só no campo da educação, como também em áreas afetas, como a administrativa e a financeira. Para Eva Waisros,

Realmente o país saía de uma ditadura em que imperavam as Leis Orgânicas, a política era muito fechada e o poder central totalmente autoritário, as normas sempre vinham de cima para baixo. A visão de Anísio Teixeira era diferenciada em relação a essa questão – *educação* –, isso tanto nas questões políticas, de gestão, da administração, quanto no financiamento. Tanto é assim, que ele foi um os brasileiros que, na época do Conselho Nacional de Educação, lutou muito pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, que foi constituída em 1948, mas só em 1961 é que foi aprovada. Então se antes você tinha todas as normas em uma vertente autoritária em relação à educação, a partir da Constituição de 1946, como disse Florestan Fernandes, tivemos um avanço possível e algumas melhorias vêm sendo feitas ao longo do tempo. (WAISROS, 2019)

De fato, Teixeira (1968), ao mesmo tempo em que empreendia esforços para a descentralização da educação, formulava proposições para que o sistema de educação não ficasse localmente desassistido de condições orçamentárias e financeiras para o seu pleno desenvolvimento. Homem e educador de seu tempo, Teixeira se posicionava incansavelmente em favor da educação pública e gratuita, mas sua luta pelo financiamento da educação focava prioritariamente o nível primário. Em sua concepção, o provimento financeiro, garantido constitucionalmente, deveria ser de tal forma que “não faltassem recursos destinados ao cumprimento da obrigação do Estado de dar educação a todos, na escola obrigatória, que seria a primária” (TEIXEIRA, 1969, p. 51).

Segundo o autor, em última instância, para que a escola primária pudesse realizar plenamente seu projeto de educação contextualizado localmente, seria preciso outorgar sua administração às autoridades locais, pois, se pedagogicamente o estudante precisasse integrar sua experiência de vida ao meio escolar, ninguém melhor do que os dirigentes locais para conduzir tal processo.

É, pois, de toda conveniência que a escola primária seja uma instituição local, administrada localmente com profunda participação com o meio local. *Heimatkunde* é como os alemães designam este princípio fundamental, que deve comandar a organização do ensino primário. (TEIXEIRA, 1968, p. 54)

Ao longo de toda a carreira, as experiências de Anísio Teixeira em posições de comando executivo não o apartaram do educador, intelectual e pensador das causas da educação. Essa condição favoreceu a produção de algumas obras acerca do tema da administração escolar. Assim, em 1968, no I Simpósio Interamericano de Administração

Escolar, ele escreveu um pequeno artigo intitulado “A Natureza da Administração Escolar”. Como ponto central, defendeu o posicionamento de que o administrador escolar irremediavelmente há de ser um profissional que, antes de tudo, seja professor, que tenha razoável experiência no magistério e conheça os problemas da educação por dentro. A posição, se radicalmente considerada, refuta em gênero e grau a lógica da racionalidade formal burocrática, tendência dos tempos atuais, que admite uma organização do trabalho escolar assemelhada ao gerencialismo empresarial, modelo preocupado com os resultados e os procedimentos formais de operacionalização e, para tanto, só precisa de uma pessoa burocraticamente capaz de gerenciar os processos e meios do trabalho.

De volta ao ideário de educação de Anísio Teixeira e sua inter-relação com a política de descentralização da educação e seus correlatos, nota-se um descompasso entre aquilo que propunha o educador baiano e o projeto de educação capitaneado pelo modelo nacional-desenvolvimentista.

3.4 O contexto político nacional e suas influências na implantação do sistema de educação de Brasília

A relevância de contextualizar a trajetória da educação no Distrito Federal, não só pelo viés histórico, mas também adicionando a dimensão política a fim de melhor compreendermos os processos de inserção da burocracia na escola pública, foi outra importante contribuição da Profa. Eva Waisros. “É preciso fazer uma busca sobre o contexto político nacional”, afirmou a entrevistada, sugerindo que esse caminho pudesse dar “indícios” de como o cenário político nacional e sua relação com a nova capital pôde influenciar a instalação da burocracia na escola. A sugestão da Profa. Eva vai ao encontro da abordagem deste estudo, quando se buscou entrecruzar os cenários políticos percebidos na ditadura militar com o período da redemocratização do país, aproximando-os às políticas educacionais que, em última análise, incidem na gestão escolar.

O aspecto político está na base de um projeto de nação, assim como está presente no projeto de educação de um país. O próprio plano de educação para o Distrito Federal, por mais inovador e progressista que fosse, não podia fugir aos alicerces da política capitaneada por Juscelino Kubitschek, presidente da República à época da inauguração de Brasília.

A construção da nova capital do Brasil constituía-se em uma das metas da política nacional-desenvolvimentista implementada pelo governo Juscelino Kubitscheck. Brasília seria um ponto de germinação para o interior, visando à integração entre centros urbanos e regiões agropecuárias, por meio de um complexo rodoviário. (FRANÇA; WAISROS, s/d, p. 2)

Note-se que a política nacional-desenvolvimentista servia como um guarda-chuva a abrigar todas as políticas do Estado no período da nova capital federal. No começo, como Brasília ainda não dispunha de autonomia política, o próprio governo federal assegurou as condições para que a educação desse os primeiros passos na capital, ou seja, houve participação direta do poder central na história da formação do sistema de educação de Brasília, portanto o nacional-desenvolvimentismo se assentou na base política desse projeto.

Para Villar (2018), o nacional-desenvolvimentismo enquanto concepção política assumiu papel de destaque, tanto no cenário internacional quanto na dimensão nacional, no período pós-Segunda Guerra Mundial. Os efeitos deletérios da guerra, principalmente no plano econômico, levaram muitos países a implementar reformas político-econômicas a fim de reparar os danos após anos de destruição. Assim, por exemplo, foi criado o Plano Marshall, que buscou empreender um grande programa de recuperação dos Estados Unidos e dos países europeus que se encontravam economicamente devastados. Segundo o autor, as ideias desenvolvimentistas, base do Plano Marshall, vendiam uma mensagem modernizadora defendida, principalmente, por uma elite urbano-industrial.

A adesão do Brasil e de demais países da América Latina ao modelo nacional-desenvolvimentista resultou em gradual e forte endividamento junto aos organismos financeiros internacionais, o que acirrou ainda mais a condição de desigualdades e injustiças sociais nessa região do planeta, pois, como denunciado por Coutinho (2006), em momentos de crise, há uma priorização por parte do Estado de proteger os setores econômicos em detrimento das áreas sociais. O capital estrangeiro fornecido para assegurar o dito desenvolvimento econômico voltado, num primeiro momento, para a industrialização e, posteriormente, para a importação de produtos teve sérios impactos na política econômica dos países latino-americanos.

O serviço da dívida dos países latino-americanos, que correspondia, no período de 1951-1956, a 5% dos seus ingressos, passou a 11% em 1956-1960 e foi de 16% no período 1961-1963, constituindo-se num processo de transferência crescente de recursos. Nos decênios 1940 e 1950, observaram-se, sobretudo, a intensificação da crise do modelo de industrialização por substituição de importações e a progressiva deterioração dos termos de troca que se expressou com maior clareza de 1950 a 1962, quando as importações da América Latina cresceram 10%. Ao mesmo tempo, o preço dos produtos, em geral primários, caiu 12% (FRANK, 1974). Isso ocorreu devido ao

processo de monopolização oligopsônica e de substituição dos insumos naturais pelos sintéticos, com importante impacto sobre o perfil ocupacional e educacional dos trabalhadores na América Latina e, em particular, no Brasil. (VILLAR, 2018, p. 285-286)

Ao observar a citação de Villar (2018), nota-se que o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) foi o momento em que o processo de endividamento se agravava de maneira mais intensa. Como o desenvolvimento planejado da economia objetivou, num primeiro momento histórico, a consolidação das indústrias e a urbanização, tal condição exigiu qualificação específica e requalificação dos trabalhadores para o mercado de trabalho. Esses dois fatores conjugados têm estreita ligação com o deslocamento da capital do Brasil para o centro e com a mudança de paradigmas para a educação. Dessa forma, abordar a história da educação de Brasília passa necessariamente pelo entendimento dos aspectos políticos e sociais que a envolvem. Saber quais foram os motivos que desencadearam a transferência da capital é importante, pois, como afirmou a Profa. Eva Waisros (2019), “o propósito da mudança da capital da costa brasileira, antes no Rio de Janeiro, para o centro do país era um desejo antigo, que vem desde o período imperial”.

Mas eu acho que primeiro é importante contextualizar o período da construção da Capital, não que tenha sido uma política de JK somente com os objetivos declarados de promover a integração nacional levando o Distrito Federal para o centro do país. Era uma forma de contribuição efetiva com o desenvolvimento econômico, isso realmente constitui-se como o fundamento. Agora, o desenvolvimento econômico implica também em um desenvolvimento social, então toda essa obra da construção de Brasília precisa ser vista no seu conjunto, ou seja, com os propósitos do desenvolvimento econômico e social dentro de um plano de metas, dentre as quais, Brasília centralizaria os objetivos com o discurso da integração nacional. Quando se pensa na mudança de uma capital já consolidada, primeiro da Bahia para o Rio de Janeiro e depois, do Rio para Brasília, a questão educacional precisa ser contextualizada de forma ampla. (WAISROS, 2019)

Na mesma direção, Villar (2018) afirma que:

O nacional-desenvolvimentismo na América Latina e, em particular, no Brasil tinha, na acelerada intensificação do processo de urbanização – em que se inseria a criação de Brasília como um novo paradigma –, uma das formas de materialização ou de manifestação de modernização de toda a sociedade. O acesso à infraestrutura e aparelhos urbanos, para uma sociedade que estaria procurando superar seu passado rural era aparentemente uma forma mais tangível, mais imediata de vivenciar uma participação no processo de desenvolvimento, em que se incluía com forte apelo o acesso à educação pública. (VILLAR, 2018, p. 292)

Segundo o autor, o Conselho Interamericano de Comércio e Produção, organismo latino-americano com muita influência do governo norte-americano, a partir de 1947, instigou fortemente a presença de interesses da iniciativa privada no modelo de educação profissional no país, pois havia urgência em formar trabalhadores com perfil para atuação imediata na indústria e no comércio. Villar (2018) chama atenção para a consolidação das leis orgânicas do ensino criadas ainda no Estado Novo, regulamentações que ficaram conhecidas por Reforma Capanema. Nessa ocasião, foram criados dois órgãos que simbolizam a vertente empresarial na educação brasileira: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

A partir do foco na especialização técnica com vistas a suprir as necessidades do campo empresarial, a educação brasileira passou a sofrer de uma crise de concepção. De um lado, era preciso contemplar os interesses da política nacional-desenvolvimentista; doutra parte, havia uma discussão por parte dos educadores mais progressistas para perspectivar uma educação emancipadora. Segundo o autor, em 1959, um grupo de educadores formulou um documento, agora intitulado *Manifesto dos Educadores*, e, sabedores de que a educação pública, por sua natureza democrática e acolhedora, é a porta de entrada para a disseminação de ideologias hegemônicas, trataram de explicitar um manifesto em favor da educação e da educação pública, extrapolando o caráter meramente de formação para o trabalho. Villar (2018) destaca o trecho do manifesto:

A ideia da educação pública – conquista irreversível das sociedades modernas; a de uma educação liberal e democrática, e a de educação para o trabalho e o desenvolvimento econômico e, portanto, para o progresso das ciências e da técnica que residem à base da civilização industrial, são três teses fundamentais defendidas por educadores progressistas do mundo inteiro. (VILLAR, 2018, p. 89-90)

A educação pública atrelada ao desenvolvimento econômico do país foi alvo de muitas críticas, principalmente por ter essa educação modelado métodos pedagógicos racionalmente preparados para a formação que se pretendia, o que, segundo Villar (2018), Saviani chamou de pedagogia tecnicista.

A ênfase no desenvolvimento econômico do país, como pressuposto para o desenvolvimento das demais instâncias da sociedade, produziu uma inversão do papel do ensino público, colocando a escola sob os desígnios do mercado de trabalho, passando a concepção produtivista a moldar todo o ensino brasileiro por meio da pedagogia tecnicista. (SAVIANI, 2005, p. 89-90)

E foi então sob esse cenário nacional marcado pela política nacional-desenvolvimentista e pelo desejo de forças conservadoras de implementar uma educação voltada para o trabalho – mercado – que Anísio Teixeira recebeu o grande desafio de planejar um sistema de educação para a nova capital federal. Ele sabia que, para ser fiel ao seu ideário de educação transformadora, não poderia sucumbir ao modelo de escola produtivista pretendida pela elite econômica do país. A seu favor, Teixeira levava consigo a exitosa experiência do Centro Educacional Carneiro Ribeiro e o conceito de educação integral.

3.5 A história da educação de Brasília



Figura 3 – Escolas de Acampamento – vista parcial da Escola Classe Metropolitana – Arquivo GEPLAN RA VIII

Fonte: Museu da Educação do Distrito Federal

“Um povo sem memória é também um povo sem história”, com essa frase emblemática a Profa. Dra. Eva Waisros Pereira sintetizou o que seria a entrevista sobre a história da educação de Brasília. Professora por longos anos na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

(UnB), durante muito tempo pesquisou de forma acurada a história da educação pública do Distrito Federal, tornando-se uma referência teórica sobre o assunto. Não por acaso, hoje é a coordenadora do Museu da Educação do Distrito Federal, instituição criada para salvaguardar o percurso histórico da educação em Brasília e preservar sua memória.

Segundo a Profa. Eva, a história da educação em Brasília começou antes de sua inauguração. A entrevistada, de acordo com registros históricos e depoimentos colhidos ao longo de muito tempo de pesquisa, constatou que, com a chegada dos primeiros trabalhadores para a construção da nova capital e a consequente instalação de acampamentos provisórios, houve a necessidade da criação das primeiras escolas, mesmo que improvisadas. Ainda não era o sistema de educação propriamente dito, mas, como havia a necessidade de atendimento educacional à recém-chegada população, um esquema emergencial foi constituído.

A gente sabe pelos depoimentos e pela história que em 1956 começaram a chegar os primeiros caminhões trazendo os trabalhadores para a grande construção de Brasília. Para muitos, era a melhor oportunidade de trabalho e eles vinham do nordeste e outras partes do país. Esse período, como se pode notar, é anterior à inauguração de Brasília e mesmo havendo escolas provisórias eu diria que não existia um sistema de educação, mas apenas escolas construídas nos acampamentos e em outros locais que a população ia aos poucos se instalando. Inicialmente essa população era majoritariamente constituída por homens que, uma vez estabelecidos aqui, traziam as famílias e com chegada das crianças houve a necessidade premente de assistir a população com educação. (WAISROS, 2019)

Antes da chegada dos trabalhadores vindos das diversas regiões do país, em localidades⁷ próximas à área escolhida para a edificação de Brasília, como Planaltina e Brazlândia, já existia um sistema de ensino público e particular pertencente à Secretaria de Educação do Estado de Goiás, que mais tarde foi integrado ao sistema de ensino do Distrito Federal. Segundo a Profa. Eva Waisros, as escolas dos acampamentos, somadas às escolas incorporadas que pertenciam ao sistema de ensino de Goiás e outras modalidades de escolas, formaram a base para o futuro sistema de ensino de Brasília.

As escolas incorporadas ao sistema de ensino de Brasília em razão da apropriação de seus territórios, por exemplo, as de Brazlândia e Planaltina, trouxeram suas práticas pedagógicas, de gestão e outras experiências. Então várias modalidades de escolas formaram a base do sistema público de ensino de Brasília. (WAISROS, 2019)

⁷ Planaltina, cidade centenária pertencente ao quadrilátero destinado à construção do novo Distrito Federal, já dispunha de escola desde o ano de 1923; Brazlândia, antiga Fazenda Chapadinha, pertencente à comarca de Luziânia, tinha uma escola primária desde 1933. A Origem do Sistema Educacional de Brasília; Projeto arquivo da Memória da Educação em Brasília, 1984, p. 17-18.

A preocupação com um sistema de ensino próprio para Brasília sempre esteve presente, desde o ano de 1957, início das obras. Oferecer escola para crianças e adolescentes, filhos de operários, engenheiros ou autoridades locais, era um cuidado a ser perseguido. Por ser filho de candangos⁸ e conhecer pessoalmente essa história, posso testemunhar a veracidade desse fato, o que foi devidamente representado no seguinte diálogo com a Profa. Eva:

– É importante dizer que, antes da inauguração, já havia escolas funcionando em Brasília.

– Sim, professora – respondi com empolgação –, inclusive, descobri que minha primeira escola pertence a esse seletto grupo.

– Ah! E qual seria?

– Estudei até a 4ª série na Escola da Granja Modelo do Riacho Fundo,⁹ que consta na lista das escolas em funcionamento no ano de 1959. Mas, claro, só cheguei por lá nos anos 1970 – pensei bem baixinho...

A partir da entrevista, outras fontes foram utilizadas para corroborar as informações obtidas. A biblioteca da Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (Eape) disponibilizou obras que tratam justamente da atuação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), por meio do seu Departamento de Educação e Difusão Cultural, sobre o papel de órgão responsável por instituir um sistema provisório de educação em Brasília.

Para viabilizar esse empreendimento (*sistema provisório de educação – grifo do autor*), foi criada, em 1956, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), diretamente subordinada ao Presidente da República. Além de responsabilizar-se pela construção de Brasília, essa instituição encarregou-se de criar diversos organismos ou setores necessários ao funcionamento da cidade. Em decorrência, criou-se, no final de 1956, o Departamento de Educação e Saúde, mais tarde denominado Departamento de Educação e Difusão Cultural, cuja finalidade era promover atividades educacionais, em caráter emergencial, até a implantação definitiva do sistema educacional do Distrito Federal. (FRANÇA; WAISROS, s/d, p. 2)

Nesse ponto da conversa, a Profa. Eva inseriu o nome daquele que teria papel fundamental na construção da história da educação em Brasília, Anísio Teixeira. O Departamento de Educação e Difusão Cultural, responsável pela administração das primeiras escolas, recebia o assessoramento técnico diretamente de Anísio Teixeira, que, naquele

⁸ Designação dada aos operários que trabalharam na construção de Brasília. Informações disponíveis em: <http://www.museudaeducacao.com.br>. Acesso em: 20 maio 2019.

⁹ 40 Anos de Educação em Brasília/Secretaria de Estado de Educação – Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2001.

momento, ocupava o cargo de diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), órgão ligado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). É impossível falar do percurso histórico da educação no Distrito Federal e não tratar das contribuições de Anísio Teixeira para o processo, afirma a professora.

Então ele [Anísio Teixeira] ocupava dois cargos importantes no governo federal (MEC), um no Inep e outro na Capes. Ele revolucionou o Inep e existe muita obra tratando disso e esse órgão acabou sendo o braço direito do MEC que cuidava da educação básica, especialmente do ensino primário. (WAISROS, 2019)

Com a proximidade da inauguração de Brasília e por uma exigência cada vez maior de ampliação e criação de um sistema próprio de ensino na nova capital do Brasil, o MEC criou um organismo administrativo, objetivando efetuar a adequada e necessária transição do então sistema provisório de ensino para um plano de educação definitivo. Assim surgiu, via Portaria nº 4, de 5 de janeiro de 1960, a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília, conhecida por Caseb. A Comissão contava com a destacada participação de Anísio Teixeira.

Em 1959, foi instituída, no Ministério da Educação e Cultura, a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB)¹, tendo Anísio Teixeira dela participado como membro da Comissão Deliberativa. Responsabilizando-se pela elaboração do referido plano, o educador deu origem ao documento intitulado “Plano de Construções Escolares de Brasília”, que veio a público em 1961... (FRANÇA; WAISROS, s/d, p. 2)

A transição para o sistema de educação permanente começou exatamente com essa Comissão (CASEB) que era constituída por uma direção deliberativa e outra executiva, ambas compostas por pioneiros. Na direção deliberativa que se reunia periodicamente para avaliar todo o processo necessário à implantação do sistema de educação, dela participavam Ernesto Silva e o próprio Anísio Teixeira, que era o responsável pelo planejamento. (WAISROS, 2019)

A principal finalidade da Comissão era organizar e administrar o ensino primário e médio em Brasília até a estruturação de um plano educacional definitivo, o que aconteceu somente com a criação da Fundação Educacional do Distrito Federal por ocasião do Decreto¹⁰ nº 48.297, de 17 de junho 1960, momento em que toda a organização do sistema público de ensino da nova capital ficaria a cargo dessa instituição pública, incluindo a contratação de pessoal (SILVA, 2016).

¹⁰ A Origem do Sistema Educacional de Brasília; Projeto de Arquivo da Memória da Educação em Brasília; 1984, p. 17-18.

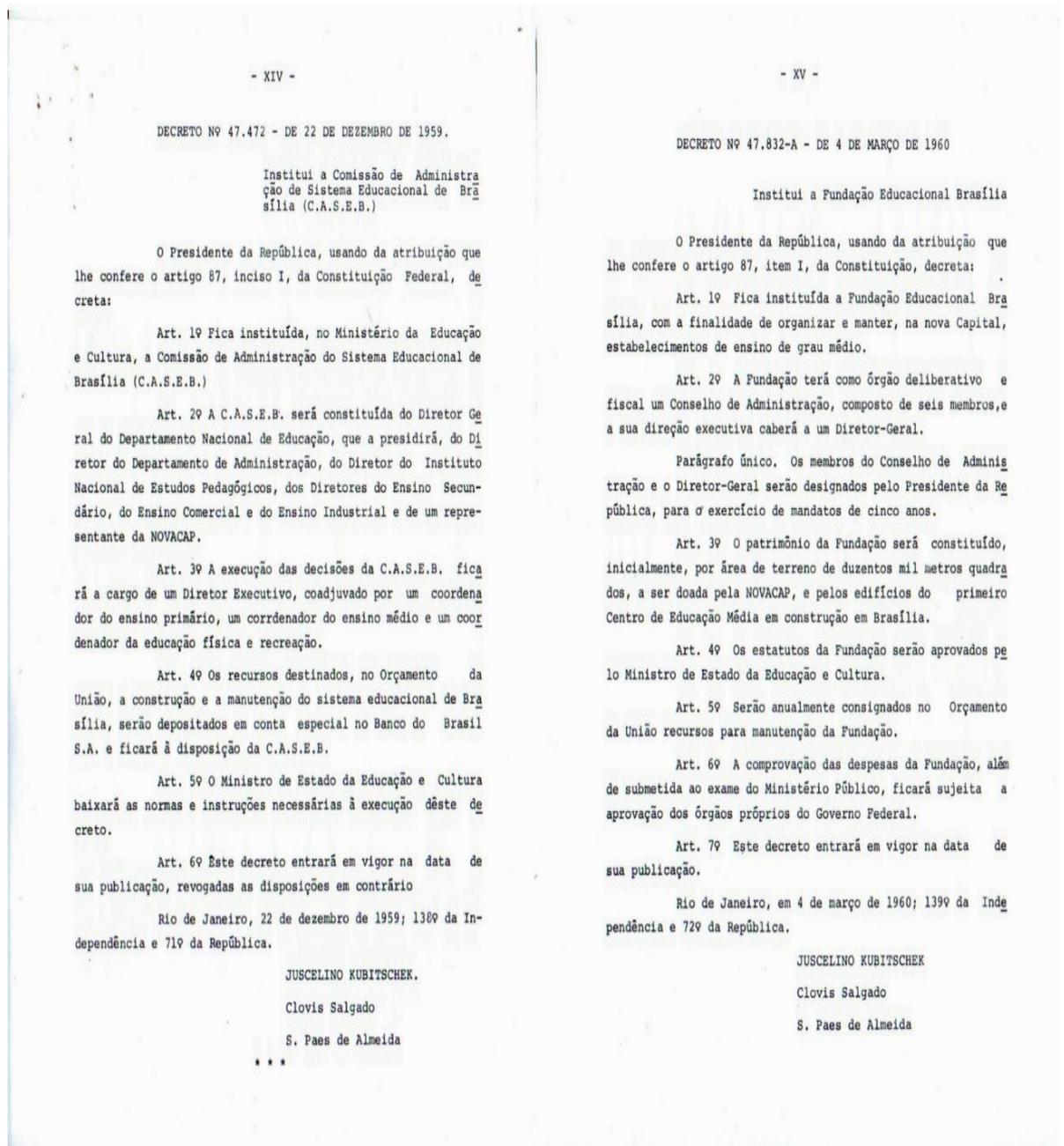


Figura 4 – Decreto nº 47.472/1959, que instituiu a Caseb

Fonte: Museu da Educação do Distrito Federal

3.6 O plano de construções escolares de Brasília

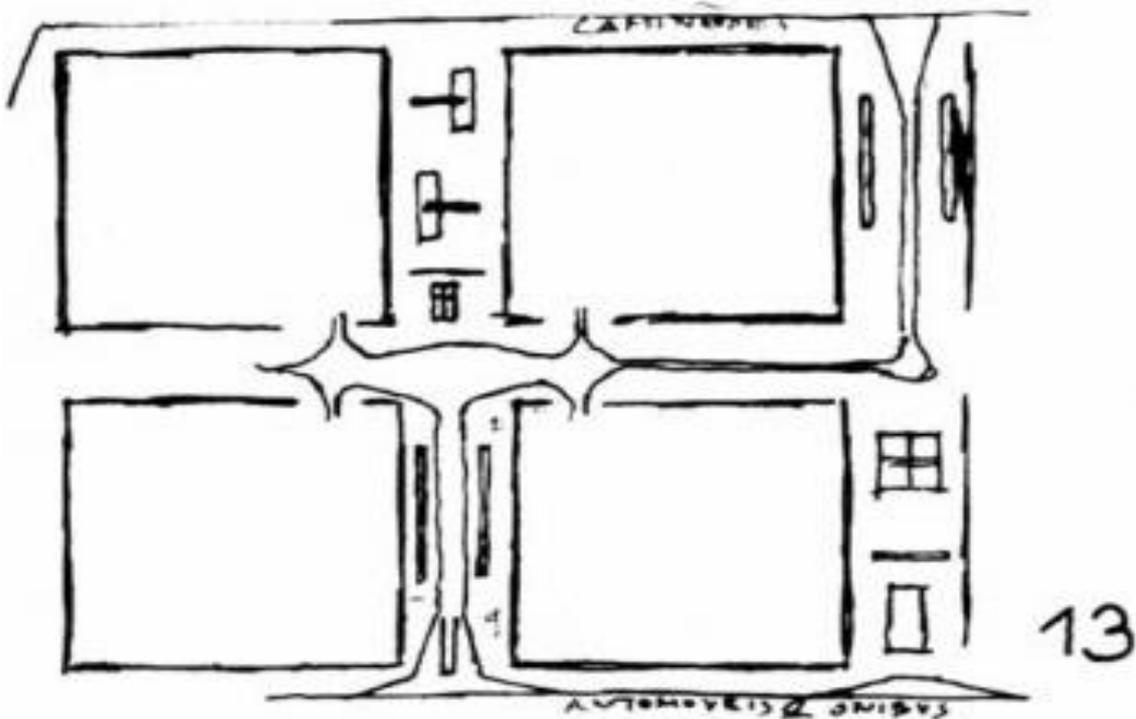


Figura 5 – Foto do Arquivo Público do Distrito Federal, domínio público

Fonte: Acervo Lúcio Costa

Anísio Teixeira teve a honra e o privilégio de estar à frente da implantação do sistema educacional da nova capital brasileira, sistema de educação que nasceu com a construção da cidade, algo *sui generis*, o que conferiu um desafio ainda maior ao grande educador baiano, peculiaridade reconhecida pela Profa. Eva (2019): “Foi nesse contexto [das escolas provisórias] que surgiu o sistema educacional paralelamente à construção da cidade, e isso foi muito atípico, algo não comum”. Anísio, por ocasião da implantação do sistema de educação em Brasília, teve a oportunidade de colocar em prática os pressupostos da educação firmados pelo *Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova*, documento do qual era signatário, assim como os princípios filosóficos da educação pensados por John Dewey e defendidos por ele durante toda a carreira.

Envolto no clima de desenvolvimento e modernização que cingia o contexto político nacional naquele momento histórico, o plano proposto por Anísio pode ser compreendido como um ato de ousadia e resistência, pois o aspecto democratizante e transformador que o fundamentava não condizia com o paradigma da educação profissionalizante propugnada pelas ideias do nacional-desenvolvimentismo. Toda sua experiência como gestor e administrador foi colocada à prova, e o plano de educação traçado por Anísio Teixeira era rico em detalhes

técnicos e incluía até projeto arquitetônico das escolas. No entanto as atividades-meio não eram maiores ou mais importantes que o fim desejado. O otimismo de Teixeira era tamanho, que ele acreditou que o plano de construções escolares para Brasília pudesse servir de exemplo para todos os sistemas de educação do Brasil.

O plano de construções escolares para Brasília obedeceu ao propósito de abrir oportunidades para a Capital federal oferecer à nação um conjunto de escolas que pudessem constituir exemplo para o sistema educacional do país. Como as necessidades da civilização moderna cada vez impõem obrigações à escola, aumentando-lhe as atribuições e funções, o plano consiste – em cada nível de ensino, desde o primário até o superior ou terciário, como hoje já se está este a chamar – num conjunto de edifícios, com funções diversas e consideráveis variedade de forma e de objetivos, a fim de atender a necessidades específicas de ensino e educação e, além disto, à necessidade de vida e convívio social. (TEIXEIRA, 1961, p. 13)

Segundo informações disponibilizadas pelo *site* do Museu da Educação do Distrito Federal,¹¹ o plano propunha atendimento escolar de forma integrada nos diferentes níveis de ensino: elementar, médio e superior. A proposta para a educação de Brasília era ousada a ponto de projetar-se enquanto modelo a ser seguido nacionalmente. Como já destacado, Anísio Teixeira buscou inspiração na experiência exitosa do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, mais conhecido por Escola Parque de Salvador.

O pressuposto pedagógico do plano de construções escolares de Brasília baseava-se na autonomia do homem para questionar e resolver seus problemas e sentir-se parte de um mundo em transformação. Os objetivos¹² para sua efetivação eram os seguintes:

- Distribuir equitativa e equidistantemente as escolas no Plano Piloto e cidades-satélites, de modo que a criança percorresse o menor trajeto possível para chegar à escola, sem interferência do tráfego de veículos, para comodidade e tranquilidade de pais e alunos;
- Concentrar as crianças de todas as classes sociais na mesma escola (democratização);
- Possibilitar o ensino a todas as crianças e adolescentes;
- Romper com a rotina do sistema educacional brasileiro pela elaboração de um plano novo que proporcionasse à criança e ao adolescente uma educação integral;
- Reunir em um só centro todos os cursos de grau médio, permitindo maior sociabilidade aos jovens da mesma idade que, embora frequentando classes diferentes, tivessem em

¹¹ Disponível em: <http://www.museudaeducacao.com.br>. Acesso em: 20 maio 2019.

¹² Disponível em: www.anped.org.br/sites/default/files/gt02-667-intok.pdf. Acesso em: 20 maio 2019.

comum atividades na biblioteca, na piscina, nos campos de esporte, nos grêmios, no refeitório etc.; e

- Facilitar o ensino particular, com fixação de áreas para externatos e internatos, vendidas a preço muito baixo, com pagamento facilitado (até com bolsas de estudo).

A educação planejada que se propunha a integrar todos os níveis de ensino, fomentar no aluno uma visão crítica do mundo e ousava colocar em um mesmo espaço ricos e pobres, pretos e brancos, o filho do operário com o filho de um ministro de Estado, acabou incomodando muita gente que não concordava com tamanha integração. A proposta de uma educação transformadora, que, em algum grau, incomodava a elite econômica e política do país, desaguou de vez em reprimenda oficial quando Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, juntos, idealizaram a Universidade de Brasília (UnB) e a lideraram por alguns anos. Até que, em 1964, o golpe militar os retirou à força da universidade. Por tudo isso, para estudar a história da educação em Brasília, é necessário investigar o que Anísio Teixeira deixou de legado para a construção histórica do sistema de ensino público do Distrito Federal.

Ao conhecer melhor a história da educação do Distrito Federal e descobrir que Anísio Teixeira, mesmo estando em cargos deliberativos na estrutura central do MEC e na Caseb, conseguiu não só elaborar um plano de ensino com proposta inovadora, mas estabelecer limites para que as atividades-meio não ofuscassem a atividade-fim, ou seja, a parte pedagógica, isso foi significativo para as pretensões deste estudo, uma vez que romper o estigma da supremacia administrativo-burocrática na administração escolar é algo urgente e necessário.

A história de Teixeira nos inspira a lutar diuturnamente para que, na escola ou em outros espaços destinados à defesa da educação, as atividades-meio – burocráticas ou não – sejam concebidas apenas para propiciar as melhores condições para a realização das atividades-fim, e não o inverso.

3.7 A escola e a gestão financeira nas escolas pesquisadas

Ao adentrar o espaço da escola enquanto pesquisador, carrego comigo as marcas indeléveis de quem já vivenciou diferentes experiências e perspectivas no âmbito do sistema público de ensino do Distrito Federal. Como bem desenhadas na apresentação deste estudo, as múltiplas vivências com a escola pública – como estudante, professor, gestor da escola e gestor em nível central –, ilustram uma longa relação que começa nos anos 1970 e se estende até o presente momento. O olhar multifacetado sobre essa instituição favorece ao pesquisador

ampliar o contexto no qual se desenvolve a relação entre os representantes dos segmentos da comunidade escolar e o objeto de estudo.

Ao tratar do sistema público de ensino do Distrito Federal, cabe dizer que as escolas escolhidas para os procedimentos da coleta de dados fazem parte da Coordenação Regional de Ensino do Núcleo Bandeirante, uma das 14 coordenações regionais que integram o sistema educacional organizado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Quanto à gestão financeira do PDAF e do PDDE, vale dizer que todas as cerca de 671¹³ escolas públicas da rede de ensino fazem jus ao recebimento dos recursos supracitados, portanto a escolha da Coordenação Regional de Ensino do Núcleo Bandeirante e respectivas escolas deu-se meramente por facilidade no trânsito institucional por parte do pesquisador, uma vez que atua profissionalmente nessa coordenação regional.

Como já dito, todas as escolas recebem tanto o PDAF quanto o PDDE. A exceção fica por conta da escola que, por uma razão ou outra, não cumpre as exigências determinadas pela Lei nº 6.023/2017 PDAF, art. 33, e Resolução nº 10/2013 PDDE, art. 20, e portarias regulatórias, ficando na condição de inadimplência, ou seja, deixa de perceber os recursos temporariamente até que os problemas impeditivos sejam resolvidos.

As escolas participantes da coleta de dados estão em condição de total adimplência quanto ao recebimento dos programas em questão, portanto a escolha foi motivada pelo interesse em saber como a escola lida com as atividades administrativo-burocráticas decorrentes da gestão financeira em situação de normalidade técnica e em conformidade com os pressupostos legais da política de descentralização financeira que destina recursos de forma direta para as unidades de ensino.

A escola que doravante será nomeada por Escola-1 ou E1 é uma unidade do tipo *Centro Educacional*, que tem por característica o atendimento a diferentes etapas e modalidades da educação básica. A E1 funciona nos três turnos de atendimento, ou seja, matutino, vespertino e noturno, com aproximadamente 540 alunos matriculados. A segunda escola pesquisada, nomeada Escola-2 ou E2, é do tipo Centro de Ensino Fundamental (CEF), também funciona nos três turnos de trabalho e atende os anos finais do ensino fundamental e a educação de jovens e adultos (EJA). A E2 dispõe de, segundo informações da própria equipe da direção, cerca de 3.000 alunos distribuídos nos três turnos. Esses números são relevantes na medida em que, segundo o art. 10 da Lei nº 6.023/2017 – PDAF e o art. 11 da Resolução nº 10/2013 – PDDE,

¹³ Censo Escolar do Distrito Federal de 2017. Disponível em: <http://www.se.df.gov.br/censo-escolar-2017>. Acesso em: 4 mar. 2019.

o montante dos recursos a que cada escola receberá guarda relação direta com a quantidade de alunos matriculados no ano anterior.

Quanto ao funcionamento, as escolas seguem uma rotina intensa de trabalho, independentemente do tamanho físico e da quantidade de alunos matriculados. Algumas situações da rotina escolar são comuns a todas as unidades, como dar entrada (receber a comunidade escolar) em cada turno, organizar as reuniões de coordenação pedagógica com o corpo docente, sistematizar o trabalho de limpeza e vigilância, atender as necessidades do público externo, responder às exigências administrativas dos órgãos superiores, entre outras. Dito isso, cabe dizer que o procedimento metodológico de entrevistar os participantes foi realizado ao longo de muitos encontros e desencontros em função da dinâmica de trabalho estabelecida no ambiente escolar.

As escolas pesquisadas trazem muitos pontos em comum, pois, como pertencem ao mesmo sistema de ensino e obedecem às mesmas orientações institucionais, via de regra, seguem um padrão na estrutura e no funcionamento. Contudo cada escola é única e enfrenta uma realidade idiossincraticamente constituída pelas suas experiências vividas cotidianamente e pelas relações estabelecidas localmente com a comunidade. Dessa forma, ao conhecermos mais amiúde as características de cada unidade, separadamente, poderemos tecer associações mais fidedignas entre os dados coletados e o contexto vivencial de cada uma delas. Como fonte primária para obtenção das informações que se seguem, houve uma consulta aos respectivos projetos políticos-pedagógicos (PPP) por dois motivos: primeiramente, o PPP é o documento que registra as estratégias, ações e intenções da instituição na busca das autonomias propugnadas pela política de descentralização financeira; em segundo lugar, o documento deve ser uma obra construída democraticamente e com a participação ativa de todos os segmentos da comunidade escolar. Em atendimento ao disposto na Lei da Gestão Democrática, as normas reguladas para a promoção da autonomia da escola pública do Distrito Federal são:

➤ **Da autonomia pedagógica**

Art. 4º Cada unidade escolar formulará e implementará seu projeto político-pedagógico, em consonância com as políticas educacionais vigentes e as normas e diretrizes da Rede Pública do Distrito Federal. Parágrafo único. Cabe à unidade escolar, considerada a sua identidade e de sua comunidade escolar, articular o projeto político-pedagógico com os planos nacional e distrital de educação;

➤ **Da autonomia administrativa**

Art. 5º A autonomia administrativa das instituições educacionais, observada a legislação vigente, será garantida por:

I – formulação, aprovação e implementação do plano de gestão da unidade escolar;

II – gerenciamento dos recursos oriundos da descentralização financeira;

III – reorganização do seu calendário escolar nos casos de reposição de aulas.

➤ **Da autonomia financeira**

Art. 6º A autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal será assegurada pela administração dos recursos pela respectiva unidade executora, nos termos de seu projeto político-pedagógico (grifo do autor), do plano de gestão e da disponibilidade financeira nela alocada, conforme legislação vigente.

De fato, vista por esse ângulo, a gestão financeira exercida na escola deveria ser uma ação resultante de todo um esforço coletivo e devidamente equilibrada em sua execução.

3.7.1 A Escola A vista por dentro

Fruto de uma política pública voltada à reforma agrária e desenvolvida no ano de 1986, um grupo de 100 famílias recebeu, cada uma, uma residência em uma pequena propriedade rural com o justo compromisso de cultivar e produzir. Como é devido, o poder público, em pouco tempo, tratou de providenciar o acesso à educação que aquela gente tinha por direito fundamental. Segundo o documento examinado, como o conglomerado ainda estava em processo de fundação, naturalmente, aquele lugar não dispunha de infraestrutura básica, muito menos de aparelhos públicos destinados a atendê-los em suas necessidades de civis. Dessa maneira, como não havia escola, as crianças eram deslocadas para a unidade escolar mais próxima a fim de serem atendidas.

Em 1987, a primeira e até hoje única escola da comunidade começou a ser construída e naquele mesmo ano foi concluída. Guardadas as proporções, a história da Escola A remete à história das escolas pioneiras de Brasília, ou seja, a sua construção confunde-se com o desenvolvimento da cidade. A escola costuma ser um aparelho público muito importante em quaisquer sociedades da era moderna. Em comunidades mais vulneráveis socialmente ou desprovidas de outros aparelhos estatais, é ela que assume o papel como referência local. E a Escola A demonstrou logo cedo que sua função social seria dimensionada para além dos limites físicos, assumindo, assim, certa liderança comunitária.

A Escola A sempre teve uma importante função social. Naturalmente e historicamente se confirmou como um Instituição da liderança da comunidade em suas demandas sociais. Essa liderança ficou mais clara e presente a partir de 1995, quando a comunidade organizada pela equipe docente da escola pleiteou a reforma e ampliação de seu único prédio, pois este se encontrava com um telhado que proporcionava riscos de desabamento e serviram de moradia para pombos e outros pássaros causadores de danos à saúde [...]. (PPP, 2018, p. 3, grifo no original)

A relação entre a escola e a comunidade foi se consolidando por meio de ações conjuntas marcadas pela consciência política e social, uma característica acentuada até hoje. Dessa união, muitas conquistas e benfeitorias para a escola e conseqüentemente para a comunidade foram consumadas. O Distrito Federal, no período de 1995 a 1998, teve um governo¹⁴ cujo projeto político se intitulava democrático e popular, e foi nesse momento histórico e valendo-se de um projeto do referido governo chamado Orçamento Participativo¹⁵ que a comunidade local, juntamente com os representantes da escola, formalizou as prioridades a serem executadas, assim: em 1996, a escola recebeu iluminação; no ano de 1997, a escola foi ampliada para se adequar à demanda demográfica; e em 1998, o tão aguardado asfalto chegou às principais vias de acesso à escola.

Uma escola com um histórico de lutas e liderança social, essa é a imagem da escola para quem lê seu registro histórico. Outra questão salta aos olhos: o modelo de educação idealizado por Anísio Teixeira, o qual prevê uma formação escolar que não se descola da realidade social do estudante, é perfeitamente identificável no PPP quando se toma conhecimento de todos os projetos educativos que já foram realizados e outros perspectivados para realização. Devido ao contexto geocológico no qual a escola se insere, os projetos voltados ao meio ambiente recebem atenção especial por parte da comunidade escolar, conforme enunciado no documento: “a escola está situada na microbacia do Ipê, próxima às nascentes”. A preservação ambiental, com foco no uso sustentável da água, tem sido uma bandeira identitária da unidade escolar e, ao mesmo tempo, desperta na comunidade local uma consciência política e social.

A Escola A se notabilizou por ostentar a bandeira em defesa das questões do meio ambiente, reconhecimento que lhe rendeu inúmeros prêmios nacionais e até internacionais. Mas, em função da natureza do que se discute neste estudo, cumpre destacar a capacidade, enquanto organização social, que a escola tem de valorizar os processos democráticos e a

¹⁴ O governador do Distrito Federal no período 1995-1998 era Cristovam Buarque, do Partido dos Trabalhadores – PT. Seu projeto de governo era considerado democrático e popular.

¹⁵ O Orçamento Participativo era uma proposta de coparticipação da população no planejamento e execução orçamentária do governo local.

participação da comunidade escolar nos encaminhamentos atinentes ao andamento da escola, algo bem marcado ao longo das 274 páginas do documento.

Em 2004, no dia seis de março, foi realizada uma importante reunião com os vários segmentos da escola, a fim de resgatar uma importante participação da comunidade, além de iniciar um processo de consolidação de uma gestão mais democrática. Em salas separadas, cada segmento registrou sua visão sobre a realidade da escola e ao final foi formada uma grande plenária para a exposição dos pontos de vista de cada segmento citado. Foi um momento riquíssimo. Muitas pessoas registraram a importância e a emoção daquele momento. Desta reunião foram retirados apontamentos para a construção do Projeto Estudantil (Projeto Pedagógico) daquele ano. (PPP, 2018, p. 5)

Quanto à questão específica da gestão financeira, não foi encontrado nenhum registro formal que tratasse diretamente de uma ação coletiva e participativa dessa área – os programas foram citados somente como fonte para a realização dos projetos da escola. “Os recursos financeiros do Estabelecimento serão provenientes das verbas do programa PDDE/FNDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e do PDAF (Programa de Descentralização Administrativa Financeira do Governo do Distrito Federal)”. No entanto, ao considerar o perfil da Escola A, a história de envolvimento da comunidade escolar e o respeito às práticas democráticas, supõe-se que a gestão financeira também seja um ato coletivo em sua execução.

3.7.2 A Escola B e suas características

Segundo o PPP, no tocante à parte histórica, a Escola B foi inaugurada em 31 de agosto de 2000 e está localizada na Região Administrativa XXI (RA XXI), região criada oficialmente em 2003, por força da Lei nº 3.153, porém dados apontados no documento dão conta de que, desde os anos 1990, a localidade já era ocupada por muitas famílias. No Distrito Federal, como em outras partes do país, há uma constante necessidade de políticas públicas de habitação, infelizmente, nem sempre as políticas habitacionais são precedidas de um planejamento que considere uma infraestrutura adequada anterior à ocupação, bem como a instalação de aparelhos públicos fundamentais, como a escola.

A comunidade é formada por pessoas de diversos lugares do país que receberam lotes para se estabelecerem no Distrito Federal. Ainda há lotes pendentes de regularização, entretanto a infraestrutura disponível para a comunidade não atende todas as necessidades básicas com a devida qualidade. Não há áreas de lazer o suficiente, bem como empregos para a população. (PPP, 2018, p. 6)

A realidade social da população circunvizinha à Escola B, cuja diversidade cultural se faz presente pela representação de pessoas de várias regiões do país, apresenta um elemento unificador entre as pessoas: a vulnerabilidade social. Em locais desassistidos pelo poder público em seus direitos fundamentais, não raro há uma maior incidência de problemas sociais, e muitos destes são refletidos no dia a dia da escola. Em um procedimento diagnóstico, a escola identificou como fatores incidentes na questão da evasão escolar e baixos rendimentos as seguintes causas: “violência escolar e urbana, marginalidade, liberdade sexual, abuso e uso de drogas, gravidez precoce, e para muitos jovens a dificuldade em se relacionar com seus pais”. São problemas identificados no ambiente escolar que espelham a realidade da escola. Além desses desafios comportamentais e de origem familiar, a escola lida com um problema estruturante que remete à condição desordenada da cidade: a superpopulação escolar. Típico de conglomerados urbanos feitos sem planejamento, a demanda por ensino extrapola a capacidade da escola e, no caso da Escola B, a situação se agravou quando a cidade recebeu ainda mais moradores em virtude de um programa federal de habitações populares.

Com a construção das novas moradias do programa “Minha casa, minha Vida” a região recebeu mais de 11 mil famílias, o que tem superlotado as salas de aula dessa Unidade Escolar e dificultando o trabalho pedagógico, uma vez que os espaços e recursos se tornaram insuficientes. (PPP, 2018, p. 10)

A escola, segundo registros no PPP, conta com um efetivo de quase 3.000 estudantes, distribuídos nos três turnos, o que exige um ritmo intenso de trabalho. O documento evidencia vários problemas estruturais da unidade escolar e, principalmente, destaca quanto o contexto social reflete problemas comportamentais no interior da escola. Sinaliza, ainda, que a melhor saída para enfrentar os problemas é promover uma gestão colaborativa, cuja participação de todos os segmentos seja valorizada.

Precisamos da clareza de que a Gestão Democrática é uma questão de postura, que se aprende no cotidiano da escola, no coletivo, isso não quer dizer que todos devem estar no mesmo lugar pensando a mesma coisa, mas coletivo é um grupo de pessoas que comunga da mesma ideia e que procura buscar espaço para discussões. (PPP, 2018, p. 13)

Vale destacar que a gestão pedagógica deve estar constantemente a promover ações que proporcionem o envolvimento de todos que se relacionem com a escola como, pais, funcionários, alunos, prestadores de serviços, dentre outros. Portanto, ser um gestor pedagógico é ir além dos problemas burocráticos de cada unidade de ensino. (PPP, 2018, p. 27)

Considerando as necessidades da Instituição de Ensino, todos os envolvidos no processo devem participar das decisões que a Direção precisa tomar. Os assuntos são colocados em pauta e discutidos nas coordenações pedagógicas. O Conselho Escolar tem ação efetiva em todos os segmentos da escola e auxilia em todas as tomadas de decisão. (PPP, 2018, p. 28)

No tocante à gestão financeira da escola, apesar de todo o discurso apresentado até aqui estar ancorado nas relações democráticas e na participação ativa de todos os segmentos, o que sugere uma escola estruturada horizontalmente, a presença da racionalidade formal e o cuidado com a autoridade institucional ficam evidentes quando no texto se afirma que:

Dentro da escola, o diretor é o responsável legal por ela (gestão financeira – grifo do autor), além de administrar as verbas recebidas, ele deverá cuidar da equipe de funcionários [...]

A escola funciona com verbas provenientes do governo federal e estadual:

- PDAF (Programa de Descentralização Administrativa e Financeira) destinadas a gastos com luz, água, telefone, internet banda larga, manutenção e reparos, compras de equipamentos, etc.
- PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) destinados a gastos que visem aumentar os índices de desempenho da educação básica. (PPP, 2018, p. 28-29)

Esse descompasso entre a postura democratizante assumida pela escola e, especificamente, o tratamento dispensado à gestão financeira que perpassa pela centralidade do diretor da unidade escolar pode ser um indicativo das possíveis contradições da política de descentralização financeira tratadas neste estudo.

3.8 Os dados

Nesta seção, serão enunciadas possíveis inconsistências contidas na política de descentralização financeira da educação, quando confrontados os objetivos da gestão financeira com a organização do trabalho pedagógico da escola.

Como a coleta de dados via entrevista semiestruturada ocorreu ao longo de muitos encontros, de maneira individual e alternada, para facilitar a identificação dos participantes, foi estabelecido um código sequencial, considerando a ordem em que aconteceu a entrevista em cada unidade escolar, a designação da escola e a pessoa entrevistada. Assim, o primeiro entrevistado da primeira escola (E1) recebeu a denominação: Participante-1 da E1; o entrevistado na segunda escola (E2) passou a ser identificado por Participante-1 da E2. Essa

lógica foi aplicada a cada escola até o último entrevistado ou Participante-6. Para identificar a que segmento da comunidade escolar cada participante pertence, optou-se pelo Quadro 2.

Quadro 2 – Pertencimento do participante por segmento escolar

Participante	Escola-1	Participante	Escola-2
P1	Diretor	P1	Diretor
P2	Vice-diretor	P2	Supervisor pedagógico – membro do conselho escolar
P3	Supervisor	P3	Vice-diretor
P4	Carreira assistência-tesoureira do caixa escolar	P4	Auxiliar administrativo e chefe da secretaria
P5	Professor	P5	Professor
P6	Coordenador pedagógico	P6	Professor da sala de recursos

Fonte: Elaboração própria.

Ao enunciar os eixos norteadores da pesquisa (*As demandas burocráticas se sobrepõem totalmente ao setor pedagógico? As demandas burocráticas comprometem parcialmente o setor pedagógico? As demandas burocráticas não interferem no setor pedagógico?*) como ponto de partida para a análise dos dados e ao considerar que as demandas burocráticas buscadas aqui dizem respeito às atividades que emanam da gestão financeira atrelada ao PDAF e ao PDDE, coube, em primeira mão, avaliar se todos os participantes da entrevista reconhecem a presença do objeto de pesquisa – gestão financeira – no âmbito escolar e se sabem como a escola o administra. A pergunta de número 3 do roteiro de entrevistas resultou no Quadro 3 e no Quadro 4.

Quadro 3 – Se o participante reconhece os programas PDAF e PDDE e sabe como são gerenciados – Escola 1

Participante	Reconhece os Programas financeiros	Sabe como eles funcionam e de que forma
P1	Sim	Sim – inteiramente
P2	Sim	Sim – conhece bem
P3	Sim	Sim – parcialmente
P4	Sim	Sim – parcialmente
P5	Não	Não
P6	Sim	Sim – parcialmente

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4 – Se o participante reconhece os programas PDAF e PDDE e sabe como são gerenciados – Escola 2

Participante	Reconhece os programas financeiros	Sabe como eles funcionam
P1	Sim	Sim – inteiramente
P2	Sim	Sim – inteiramente
P3	Sim	Sim – inteiramente
P4	Sim	Sim – parcialmente
P5	Sim	Sim – parcialmente
P6	Sim	Sim – parcialmente

Fonte: Elaboração própria.

Diante das respostas obtidas em que 91% dos entrevistados demonstraram conhecer os programas financeiros e saber, de forma integral ou parcialmente, como os recursos são empregados na escola, pode-se dizer que o objeto em análise é do conhecimento da maioria dos participantes da pesquisa, o que é relevante para a validação dos resultados.

O alto índice no reconhecimento por parte dos participantes da existência da gestão financeira dos recursos do PDAF e do PDDE pode estar vinculado ao fato de ambas as escolas terem demonstrado, via PPP, que valorizam práticas democráticas em suas gestões, tornando público a toda a comunidade escolar suas principais ações, quer na dimensão pedagógica, na administrativa ou na financeira. O fato de a maior parte dos entrevistados ter um bom tempo de trabalho na Secretaria de Educação ou fazer uso de seus serviços como membros da comunidade local também pode ter colaborado para a construção desse perfil, uma vez que o contato sistemático com a escola permite que as pessoas se apropriem da sua realidade social. Dos 12 participantes, apenas um tem menos de dez anos de convívio com o ambiente da escola pública e, no total, 67% já estão há mais de duas décadas trabalhando ou se inter-relacionando de alguma forma com o sistema público de ensino do Distrito Federal.

Quanto à dimensão exata de como funciona a gestão financeira da escola, nota-se que quanto mais o participante está envolvido nos procedimentos formais da execução e gerenciamento dos recursos, tanto maior será o seu conhecimento sobre o assunto, fato constatado por vários depoimentos.

Sim, conheço e sei como funciona porque eu sou uma das pessoas na escola que conhece as portarias sobre o PDDE e PDAF, estou sempre lendo e tentando entender tudo para gerir da melhor forma possível, assim, a escola pode funcionar sem o risco de ficarmos inadimplentes devido a algum problema. (P1 da E1)

Tenho conhecimento sim. O PDDE é um recurso federal e o PDAF é distrital, o PDDE de vez em quando tem outros subprogramas direcionados à escola como o Mais Educação, o Ensino Médio Inovador e outros. (P2 da E1)

Sim eu tenho conhecimento e também sei lidar com esses recursos. O PDAF é uma verba pública do DF que vem da Secretaria direto para a escola e que pode ser aplicado em reformas e em manutenção no geral, já o PDDE é uma verba que vem direto do FNDE e ele nos proporciona a compra de bens de capital que são coisas que viram patrimônio e também bens pedagógicos. Com o PDDE a gente pode adquirir materiais pedagógicos, mas não podemos utilizá-lo na manutenção do prédio e é assim que a gente tem que gerenciar as verbas. (P1 da E2)

Eu sei porque faço parte do Conselho Escolar, mas não é fácil para qualquer professor que esteja na escola saber desse movimento, desses recursos. Realmente nós temos um problema de comunicação com os professores, nós não temos também o tempo necessário para discutir com o professor, com a comunidade e com os alunos sobre o gasto desse dinheiro. Como sou do Conselho Escolar tenho a obrigação de acompanhar. (P2 da E2)

Sim. Nós recebemos duas verbas o PDAF que é uma descentralização de recursos do Governo do Distrito Federal, e é oriundo de um percentual dos impostos arrecadados pelo governo. E temos PDDE que é um recurso que vem do FNDE para ser gerenciado pela escola. O gerenciamento é da seguinte forma, a gente faz uma ata de prioridade com a participação de todos os segmentos da escola, depois desse levantamento nós analisamos a Portaria que regulamenta a utilização da verba e só aí podemos fazer os reparos do prédio, comprar bens de consumo e de capital. (P3 da E2)

A riqueza de detalhes ao descrever o rito formal para o gerenciamento das verbas oficiais denuncia a proporcionalidade do quanto o participante encontra-se mais comprometido formalmente com a gestão financeira. E, se aumentada a lupa sobre esse pequeno grupo, veremos que o diretor da escola é a pessoa que mais se sujeita às determinações burocráticas impostas pelo rito administrativo-legal da política de descentralização financeira, fato confirmado pelos depoimentos apresentados no Quadro 5.

Quadro 5 – Os responsáveis pela gestão financeira segundo a visão dos participantes da pesquisa

Participante	Escola-1		Participante	Escola-2
P1	Diretora		P1	Diretora
P2	Diretora		P2	Diretora e vice-diretora
P3	Diretora e vice-diretora		P3	Diretora
P4	Diretora e vice-diretora		P4	Diretora e vice-diretora
P5	Diretora e vice-diretora		P5	Diretora
P6	Diretora		P6	Diretora e vice-diretora

Fonte: Elaboração própria.

Contrariando a perspectiva da política de descentralização que sugere uma corresponsabilidade dos envolvidos na execução da gestão financeira, nota-se que as pessoas da comunidade escolar sinalizam uma condição de não pertencimento à atividade em questão, pois não se incluem como responsáveis diretos pela ação. Reconhecer apenas a figura do diretor e do vice-diretor como fiadores da gestão dos recursos é legitimar a autoridade formal instituída na escola, o que favorece a estruturação da escola enquanto modelo de organização burocrática, modelo que o presente estudo procura refutar. Mesmo na situação em que o participante indica os dois representantes da direção como responsáveis pela gestão do PDAF e do PDDE, ainda há a personificação do diretor como o protagonista da gestão financeira e ao vice-diretor cabe uma participação como coadjuvante, pois esse seria, por entendimento tácito ou pronunciado, o maior responsável pelas atividades pedagógicas da escola.

Então como eu respondi anteriormente é a diretora e a vice, mas principalmente é a diretora quem fica responsável pelos programas financeiros. (P3 E1)

No meu conhecimento é a diretora e a vice-diretora, sendo a diretora mais ligada à gestão desses recursos financeiros. (P6 E1)

Olha, primeiro quem cuida mais diretamente é a diretora, que no caso sou eu, a vice direção é mais voltada para o pedagógico e essa parte burocrática é mesmo comigo. (P1 E2)

As entrevistas revelaram que, de fato, há uma centralidade na figura do diretor no tocante à execução das atividades formais ligadas à gestão financeira, situação que decorre, inclusive, por força legal, uma vez que a Portaria nº 33 de 07/02/2019, que regulamenta as ações da Unidade Executora Local, determina a responsabilidade exclusiva do diretor para determinados procedimentos burocráticos, justamente por ser ele, compulsoriamente, o presidente do referido órgão colegiado. Muito embora as atribuições ligadas à gestão financeira possam ser redistribuídas a outras pessoas da direção e a membros dos órgãos representativos, como associação de alunos, pais e mestres, conselho escolar e outros, na prática, o diretor frequentemente absorve a maior parte das atribuições inerentes à gestão dos recursos.

O diretor da escola não é ou não deve ser um líder autocrático, alguém que exerça uma soberania nas complexas relações que permeiam tanto a organização do trabalho pedagógico quanto as inter-relações entre os diversos segmentos da comunidade escolar. Talvez, ele não queira isso, mas as circunstâncias em volta do cargo podem levar a essa condição. No Distrito Federal, a Lei nº 4.751/2012, que versa sobre o sistema de ensino público e a gestão democrática, determina que a gestão escolar deve ser dividida pelos membros da equipe da

direção composta por diretor, vice-diretor, supervisores e chefe de secretaria, além da participação efetiva dos organismos representativos da comunidade escolar como o conselho escolar, a associação de pais e mestres, as associações de alunos, pais e mestres, a caixa escolar e outros. Incoerentemente, por outro lado, o próprio poder público, de maneira contraditória, acaba criando dispositivos legais que transferem para o diretor a centralidade no desenvolvimento do trabalho escolar.

Silva (2016), em estudo abrangente sobre o papel do diretor nas escolas públicas do Distrito Federal, elaborou um percurso histórico do tratamento dispensado a esse servidor ao longo do tempo e descobriu que a Secretaria de Educação, independentemente do projeto de educação vigente, tenderá a implantar um modelo de gestão cuja centralidade das atribuições recaía, em última análise, na conta do diretor. Para a autora, a partir da política de descentralização financeira iniciada nos anos 1990 e, principalmente, no início da alocação direta de recursos na escola, o diretor passou a assumir mais essa atribuição com a exclusividade no uso de suas funções e, dessa forma, “foi se transformando cada vez mais em um profissional polivalente, do tipo faz tudo na escola” (SILVA, 2016, p. 66). Com a chegada do PDDE, em 1995, e, posteriormente, do PDAF, em 2007, Decreto nº 28.513, a gestão financeira de fato passou a fazer parte do conjunto de obrigações institucionais da escola com ênfase no diretor.

Acumulando com a função diretor, exige-se, também dele, exercer a função de presidente da unidade executora, entidade sem fins lucrativos responsável pela gestão dos recursos financeiros descentralizados pelo PDAF. Logo, ao exercer obrigatoriamente a presidência, a função de gestor financeiro foi institucionalizada na escola pública do Distrito Federal, pois é o diretor quem de fato movimenta a conta bancária, isto é, quem assina o cheque. (SILVA, 2016, p. 127)

Ao tomar o marco temporal como referência, PPDE em 1995 e PDAF em 2017, pode-se dizer que a gestão financeira, enquanto atribuição direta da escola e, principalmente, como função mais associada ao diretor, é uma atividade relativamente nova e, provavelmente por isso, suas reais implicações para o pleno desenvolvimento da educação careçam de mais estudos e pesquisas que possam colaborar para desvelar suas potencialidades e fragilidades.

A centralidade do diretor em muitas atribuições na escola e, em particular, na gestão financeira dos recursos oficiais pode representar uma eminente imposição da lógica racional formal direcionada às organizações que constituem o Estado moderno em que a figura de uma autoridade, de um chefe ou de um mandatário se faz necessária. Combater o imperativo burocrático contido nesse sistema institucional que coloca o diretor como gerente de produções

no mundo do capital não é tarefa fácil, mas há de ser um ato eivado de consciência política daqueles que defendem a educação como meio transformador da realidade e veem a escola como espaço de resistência.

Para além da dominação legal, a racionalidade técnica imposta pelo Estado moderno de Weber (2015), aliada a modelos mais atuais da gestão do trabalho vinculados ao sistema capitalista, por exemplo, o modelo gerencial implantado pela Reforma do Estado de Bresser Pereira (1997),¹⁶ pode de alguma forma influenciar a organização do trabalho na escola a exemplo de como funcionam as corporações privadas do mercado. Nessa situação, o diretor de uma unidade escolar seria equivalente ao gerente de uma loja comercial, onde a autoridade hierárquica serve ao propósito de incrementar a eficiência e eficácia na produção do trabalho, *grosso modo*, o que preconizava a reforma administrativa de Bresser Pereira nos anos 1990 do século passado. Mais que conferir ao diretor uma autoridade hierárquica, as influências externas podem incutir na comunidade escolar uma conformidade com a organização piramidal da estrutura da escola, o que vai de encontro aos pressupostos da gestão democrática e do que prega a política de descentralização financeira.

Apesar de a discussão estar gravitando, nesse momento, em torno da figura do diretor, ele não é o foco da pesquisa, porém, ao considerar os depoimentos dos entrevistados, nota-se que a análise dos dados coletados passa necessariamente pela compreensão do papel do diretor dentro da complexidade que envolve a gestão financeira da escola.

A discussão sobre o trabalho da escola estar centrado ou não na figura do diretor é algo controverso. Mesmo entre aqueles que lutam por uma escola essencialmente democrática, há pessoas que defendem a necessária presença de um líder capaz de articular todas as dimensões inerentes à estrutura e ao funcionamento da escola. Lima (2007), em trabalho baseado nas experiências de Paulo Freire como gestor público¹⁷ à frente da Secretaria de Educação na Prefeitura da Cidade de São Paulo, nos diz que:

Paulo Freire mostra que não existe outro caminho, senão a práxis da dialogicidade e anuncia que para a formação de uma cultura escolar, cuja prioridade seja a teoria dialógica, é necessária a presença de um interlocutor para que o coletivo não se perca em sua finalidade. Esse interlocutor – função que deve ser assumida pelo diretor de escola – é um elemento decisivo para implementação e o desenvolvimento de qualquer ação pedagógica, dentro da unidade escolar. (LIMA, 2007, p. 32)

¹⁶ Luiz Carlos Bresser Pereira foi o ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e implantou a Reforma da Administração Pública (1995-1998), no então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

¹⁷ Paulo Freire não escreveu uma obra sobre administração escolar, mas suas experiências como Secretário de Educação da prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1991 inspiraram outras pessoas a escreverem sobre o assunto.

A autora realça a importância do papel do diretor para o desenvolvimento do trabalho da escola fundamentada em ninguém menos que Paulo Freire, um dos maiores educadores que este país já viu. Não é intenção deste estudo tensionar a discussão sobre o tema, mas o evidente protagonismo dado ao diretor pode sinalizar uma das inconsistências da política de descentralização financeira da educação.

A gestão financeira, se realizada à guisa de preceitos legais da política de descentralização financeira e consubstanciada pelo que versa o projeto político-pedagógico, deveria ser uma atividade fundamentada absolutamente em bases democráticas e com a participação ativa da comunidade escolar em todas as fases do processo. No entanto, percebe-se que à medida que os objetivos propostos pela descentralização financeira vão se materializando, ou seja, quando os recursos financeiros são operacionalizados de forma palpável na ponta do sistema educacional – na escola –, surge uma relação antagônica entre a autonomia propalada pela gestão financeira e os meios administrativo-burocráticos utilizados para o seu controle, o que seria uma das inconsistências encontradas no macrossistema. Na prática, a unidade escolar deve seguir rigorosamente as orientações das autoridades institucionais superiores, sob pena de receber sanções administrativas e até a restrição da verba, se for o caso. Por consequência, o gerenciamento dos recursos dentro da escola, à medida que se consolida como procedimento formal, vai se afunilando ao ponto de ser centralizado a uma única figura, o diretor ou a autoridade institucional local.

A partir da perspectiva do pesquisador de que a autonomia limitada da gestão financeira e a centralização no diretor sinalizam inconsistências na política de descentralização financeira, houve a necessidade de investigar se os participantes detectavam alguma fragilidade da gestão financeira. A pergunta número 6 do roteiro de entrevistas buscou saber, na visão dos entrevistados, se o gerenciamento dos recursos do PDAF e do PDDE compromete em algum grau, ou se não compromete, o desenvolvimento das atividades pedagógicas da escola.

Quadro 6 – Posicionamento do participante sobre o grau de comprometimento do trabalho pedagógico em razão da gestão financeira do PDAF e do PDDE

Compromete totalmente o pedagógico	Compromete parcialmente o pedagógico	Não compromete o pedagógico
<ul style="list-style-type: none"> - Participante-1 E1 - Participante-1 E2 - Participante-2 E2 - Participante-3 E2 	<ul style="list-style-type: none"> - Participante-2 E1 - Participante-3 E1 - Participante-6 E1 - Participante-5 E2 - Participante-6 E2 	<ul style="list-style-type: none"> - Participante-4 E1 - Participante-5 E1 - Participante-3 E2
4 participantes	5 participantes	3 participantes

Ao observar o Quadro 6 e ao considerar a opção “compromete totalmente o pedagógico”, somada à opção “compromete parcialmente o pedagógico”, podemos constatar que as atividades administrativo-burocráticas associadas à gestão financeira do PDAF e do PDDE desenvolvidas na escola comprometem, sim, em algum grau, o trabalho pedagógico. Pelos dados coletados nas entrevistas, outra constatação é que, quanto mais envolvido diretamente com as atividades da gestão financeira, tanto mais o entrevistado concorda com o comprometimento das questões pedagógicas. Muitas vezes, essa pessoa formalmente ligada às atividades da gestão financeira sente-se afastada das demandas pedagógicas em razão das particularidades formais ligadas à burocratização da gestão financeira.

Bom aqui na escola a gente consegue gerenciar a situação porque a vice-diretora fica responsável pelo pedagógico, não que eu fique totalmente de fora, mas por conta da questão administrativa e, principalmente, a financeira, eu me ausento com frequência por isso acho que sobrepõe-se sim. Às vezes eu estou na coordenação pedagógica e de repente eu preciso parar tudo para resolver um problema sério ligado a verba, por exemplo, comprar urgentemente um botijão de gás para fazer a merenda das crianças, nesse momento o gás é prioridade e eu preciso sair do momento pedagógico para atender essa demanda que é também financeira, pois eu tenho que pegar um cheque, caso não tenha folha no talão eu preciso ir ao banco, só eu posso fazer isso... Então é difícil, por isso eu acho que sobrepõe mesmo. (P1 E1)

Então, essa parte realmente... essas demandas burocráticas elas nos tiram um pouco da escola, principalmente nos momentos de fazer as compras eu não posso só fazer compras pelo telefone entendeu. Ah, fulano você traz isso assim para mim? Na prática eu preciso pesquisar preços, saber se a lojas estão aptas a vender ou não, por isso cada dia de compra eu me ausento o dia inteiro da escola, o que significa deixar o pedagógico realmente em segundo plano. Mas só para mim, como diretora, porque eu tenho uma equipe de supervisor pedagógico e de coordenadores que cuidam da escola quando eu não estou, em momento algum a parte pedagógica fica sem assistência. A minha maior

função é tratar da parte do financeiro, porque demanda muito tempo e precisa de muita atenção, o diretor que não tem tempo de fazer compras, não gosta de sair, não gosta de correr atrás das coisas certinhas, não vai dar conta da parte financeira. (P1 E2)

O comprometimento das atividades pedagógicas devido às intercorrências da gestão financeira, fato confirmado por 75% dos entrevistados, é algo concreto, mas a razão para a condição do comprometimento total ou parcial está prevalentemente denunciado, nas repostas, pela ausência do diretor em momentos dedicados ao planejamento e à coordenação das atividades pedagógicas.

É, compromete no sentido que você tem menos um componente da equipe da direção para suprir o pedagógico, porque a diretora também deve ser responsável pelo pedagógico. Não é o coordenador, não é o vice-diretor, é a diretora, ele (sic) é o responsável pelo pedagógico da escola e quando a diretora se ausenta para fazer compras, assinar cheque, para atestar nota fiscal, o pedagógico fica desassistido. O diretor é quem fez o plano de gestão, ele juntamente com o vice-diretor quando participaram do processo de eleição da escola. Então quando ele se ausenta da escola para comprar material, para justificar nota fiscal, justificar gastos junto à Regional de Ensino, ele abre mão de cumprir a obrigação para a qual foi eleito. Na minha opinião, realmente, outra pessoa é que deveria fazer essa função. (P2 E2)

Comprometem parcialmente, sempre que a diretora pode ela está participando das coordenações coletivas, dos trabalhos pedagógicos, dos eventos, porém a gente percebe que, em alguns momentos ela deixa de participar por conta dessas atividades burocráticas, então ela se afasta um pouco e deixa o pedagógico nas mãos da vice-diretora. (P6 E1)

Eu acredito que essa burocracia toda consuma muito tempo porque é um trabalho muito detalhado, não sei te dizer se compromete o trabalho pedagógico, pois sou aqui da secretaria, mas o pessoal se vira e corre atrás. (P4 E2)

Eu acredito que essas demandas burocráticas comprometem as atividades pedagógicas sim, **elas** (diretora e vice-diretora, grifo do autor) perdem muito tempo para resolver as questões administrativas, então a escola fica um pouco sufocada com outros problemas de ordem pedagógica. (P5 E2)

Na hora de fazer compras, selecionar as empresas a diretora se afasta da escola, mas a vice-diretora e a supervisora pedagógica assumem a parte pedagógica, então eu diria que o comprometimento é parcial. (P6 E2)

Ainda que haja um protagonismo do diretor no que se refere ao gerenciamento da gestão financeira, *a priori*, parece ser prematuro atrelar o comprometimento do trabalho pedagógico da escola somente à participação parcial, ou à não participação desse indivíduo nas principais atividades pedagógicas em função da sua atuação na gestão financeira. O interlocutor

perspectivado por Lima (2007) é de grande importância para a condução dos rumos pedagógicos da escola, mas sua ausência não pode ou não deveria comprometer todo o trabalho do setor pedagógico. De toda ordem, os dados coletados na pesquisa apontam que, tanto os participantes da Escola 1 quanto os participantes da Escola 2, majoritariamente, entendem que o diretor é uma pessoa importante para a consolidação do fazer pedagógico diário, e o seu ‘raptó’ patrocinado pela gestão financeira prejudica a ordem comum no trabalho escolar.

De volta ao problema central da pesquisa – como a equipe gestora organiza pedagogicamente a escola e ao mesmo tempo lida com as atribuições burocráticas da gestão financeira do PDAF e do PDDE –, ao que se vê, a resposta está focada na segmentação do trabalho: enquanto o diretor centraliza as demandas burocráticas da gestão financeira e outras, as questões ligadas ao setor pedagógico ficam com o vice-diretor e o supervisor pedagógico. Essa condição retrata uma das categorias fundamentais da burocracia formal de Weber – a divisão racional do trabalho – e, ao mesmo tempo, escancara uma contradição epistemológica no âmbito escolar, pois a escola que se pretende democrática e sedimentada em relações horizontalizadas não pode guiar-se pela racionalidade burocrática. Dimensionar os impactos da gestão financeira na estrutura da unidade escolar torna-se algo muito relevante.

O setor financeiro, entendido como parte da estrutura escolar, não pode ser visto separadamente, descolado dos demais elementos constitutivos da estrutura geral, como atividade-meio; antes, deve se relacionar com a atividade-fim, ou seja, com o setor pedagógico. Os responsáveis pela condução da escola devem ficar atentos a isso, a gestão do trabalho deve convergir para a interação entre atividades-meio e atividades-fim, e, se a fratura nessa relação for simbolizada pela retirada do diretor nos momentos de planejamento e execução do trabalho pedagógico para tratar de questões de ordem financeira, tal condição constituirá uma das contradições da política de descentralização financeira da educação.

[...] a qualidade específica da administração (ou da gestão, que será tomada aqui como sinônimo) é seu caráter de mediação que envolve as atividades-meio e as atividades-fim, perpassando todo o processo de realização de objetivos. A partir desse entendimento, o princípio fundamental da administração passa a ser o da necessária coerência ente meios e fins, ou seja, para que a administração efetivamente se realize, é imprescindível que os meios utilizados não se contraponham aos fins visados. (PARO, 2016, p. 25)

A importância material dos recursos financeiros alocados à escola não se constitui como problema; ao contrário, há um reconhecimento por parte dos participantes quanto à utilização das verbas para o desenvolvimento das questões pedagógicas e para a melhoria da

educação pública. Portanto a questão fulcral é saber como a gestão financeira do PDAF e do PDDE pode ser gerida sem incorrer em prejuízos da ordem pedagógica, na prática, sem comprometer o diretor da escola e sem causar ruptura na estrutura de trabalho.

Eu acho um avanço ter essa descentralização financeira na escola para melhorar a qualidade pedagógica, ela nos dá autonomia para a aquisição de materiais pedagógicos e atender nossas necessidades mais específicas, para a realização de projetos e outras coisas mais. É um recurso que veio para nos ajudar e eu penso que deve continuar. (P3 E2)

Uma das possibilidades de minorar os problemas relativos à gestão financeira, principalmente a do rapto temporário do diretor, pode ser uma simples solução, como apontou o P2 da Escola 2: “outra pessoa deveria ficar responsável pela gestão financeira, no caso, o supervisor administrativo”. Parece simples, mas tal deslocamento de responsabilidades com a gestão financeira necessitaria de mudanças na legislação que hoje em dia nomeia o diretor como o fiador do poder público para a condução dessa obrigação. Outro caminho pode ser delegar a outra pessoa ao menos parte das atividades burocráticas, em especial aquelas que acarretam a saída do diretor da unidade escolar. A partir dos depoimentos dos entrevistados – vide questão 5 do roteiro de entrevistas –, foi possível elencar atividades burocratizantes ligadas à gestão financeira dos recursos do PDAF e do PDDE, cuja execução cabe em grande parte ao diretor:

1. Organizar os extratos bancários;
2. Fazer orçamento junto às empresas;
3. Prestar contas;
4. Fazer reuniões deliberativas;
5. Pegar cheque no banco;
6. Contratar serviços;
7. Pesquisar preços;
8. Verificar certidões negativas das empresas;
9. Organizar documentação necessária e enviar ao contador;
10. Formatar o processo e enviá-lo à coordenação regional de ensino.

Diante das respostas obtidas e principalmente ao considerar os depoimentos do P1 da E1 e do P1 da E2, os participantes mais diretamente envolvidos com a gestão financeira das respectivas escolas, a *prestação de contas* dos recursos configurou-se como a demanda mais importante e dispendiosa do ponto de vista do tempo e da energia gasta por seus executores.

Tal é o nível de complexidade e de exigências burocráticas para executar a prestação de contas, que, invariavelmente, as escolas contratam os serviços profissionais de um contador.

A prestação de contas é a parte mais burocrática da coisa porque a gente recebe uma verba e ela é definida para várias coisas, então a gente tem uma relação de coisas que podem ser feitas com essa verba e por isso que a Secretaria oferece uma formação. Eles levam a gente para um curso e vão ensinando como fazer corretamente a prestação de contas, que é a parte mais burocrática da gestão financeira. É preciso montar um processo constando passa a passo todos os procedimentos feitos: compras, notas fiscais, orçamentos, impostos pagos, nota eletrônica, certidões, e tudo isso é levado para a contabilidade. Toda escola tem um contador. (P1 E2)

Antes nós não tínhamos a pessoa do contador, porque o PDDE não previa a contratação do contador, já o PDAF abriu para que pudéssemos ter esse profissional. A gente paga o contador e isso tem facilitado muito a nossa vida. Quando você pega uma pessoa que realmente entende e faz bem feito, você pode contar e você coloca tudo na mão dele e ficar tranquilo. Eu gosto de deixar tudo arrumadinho, as notas fiscais, as cópias dos cheques e tudo mais, daí levo para a contabilidade e pronto. Antes era só a gente para dar conta de toda a papelada. (P1 E1)

A complexa tarefa de prestar contas exige do diretor, mesmo com a possibilidade de poder contar com um profissional contador, um conhecimento que extrapola a sua formação primeira, que, via de regra, está associada ao magistério. Decerto, transferir, não parcialmente, mas depositar todos procedimentos burocráticos para a responsabilização de outra pessoa mais voltada ao administrativo seria uma ótima saída para os entraves da gestão financeira. Ou ainda, redirecionar a centralidade, hoje focada no diretor, para uma gestão financeira mais colegiada e corresponsável, assim como pregam os documentos norteadores.

Quanto à efetiva participação da comunidade escolar nos processos inerentes à gestão financeira dos recursos do PDAF e do PDDE, os documentos norteadores, como o art. 2º da Lei da Gestão Democrática, o art. 2º da Resolução nº 10/2013-PDDE e os arts. 2º e 3º da Lei nº 6.023/2017-PDAF, exaltam a participação da comunidade escolar nos processos de aquisição da autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Aprofundar o significado do conceito de participação, no sentido da radicalidade do que trata Paulo Freire, por exemplo, é essencial para compreender a dimensão do que se teoriza e o que se pratica de fato na escola pública, porém esse aprofundamento ficará para outro estudo.

Diante do exposto até aqui, o tratamento dispensado aos dados da entrevista nos permite afirmar que a gestão financeira do PDAF e do PDDE compromete, quer integralmente, quer parcialmente, o pleno desenvolvimento do setor pedagógico, e esse comprometimento está diretamente associado ao fato de o diretor, em razão das atribuições burocráticas, se ausentar

dos momentos destinados à preparação e à execução das demandas pedagógicas da rotina escolar.

Considerações finais

Esta dissertação pretendeu investigar possíveis contradições dispostas na política de descentralização financeira da educação, materializada nas escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal por meio da gestão financeira dos recursos do Programa de Descentralização Administrativa Financeira (PDAF) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Para tanto, analisaram-se as possíveis implicações da gestão financeira desses recursos sobre a organização do trabalho pedagógico da escola.

Como aporte teórico, o presente estudo ancorou-se nos fundamentos de Max Weber sobre a constituição do Estado moderno, um Estado que se legitima por intermédio da dominação racional-legal e que influencia fortemente o modo como as organizações sociais se estruturam. Para o autor, o Estado racional deve contar com a burocracia, do tipo ideal, como aparato capaz de proporcionar maior eficiência e eficácia à administração pública, bem como elevar o quadro de funcionários à profissionalização de suas funções.

Os referenciais teóricos revelaram uma estreita ligação entre o Estado idealizado por Weber e os interesses de consolidação e expansão do capitalismo moderno, principalmente, no que tange ao emprego da racionalidade formal no desempenho do trabalho e nos meios de produção, sobretudo quando sistematizados pelos elementos característicos da burocracia, como: divisão racional do trabalho, hierarquização baseada na autoridade, observância às normas e aos procedimentos, impessoalidade nas relações, profissionalização e outros. O lema da máxima eficiência para os fins pretendidos tanto serve às pretensões das empresas capitalistas quanto às organizações estatais projetadas pelo sociólogo alemão.

O estudo buscou contextualizar histórica e politicamente as motivações que levaram o Estado à implantação da política de descentralização financeira da educação pública. Nessa direção, estabeleceu-se uma inter-relação entre Estado, políticas públicas e educação na tentativa de demarcar os elementos históricos e legais que serviram de gatilho para a criação dessa política. Como recorte temporal, foi estipulado o momento que se seguiu ao regime militar, ficou conhecido como o período da redemocratização, até o presente tempo.

Constatou-se que, a partir do encerramento do governo militar, o país começou um grande movimento pela retomada da democracia em todas as dimensões da sociedade brasileira. A Constituição Federal promulgada em 1988 é considerada o símbolo maior dessa nova fase histórica dos brasileiros. Com o período da redemocratização, dois princípios fundamentais passaram a constituir o ideário social: a democratização de todas as instituições e a participação da população de forma ativa nos processos de regulação e controle social.

Na educação, a política de descentralização financeira, a partir dos princípios políticos do pacto federativo, permitiu à União dividir com os estados, municípios e o Distrito Federal a responsabilidade de garantir ao cidadão brasileiro o direito fundamental à educação. Por meio dos marcos legais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), o Plano Distrital de Educação (PDE/2015) e outros, a descentralização financeira da educação ganhou respaldo legal para ser devidamente implantada nos sistemas de educação.

A política de descentralização financeira da educação passou a ser compulsoriamente implantada nos sistemas de educação pública do país, nos anos 1990, sob a égide da promoção da autonomia pedagógica, administrativa e da gestão financeira. Os governos locais puderam criar seus projetos e programas com o intuito de regular a política do governo central. Dessa forma o Governo do Distrito Federal, no ano de 2007, instituiu o Programa de Descentralização Administrativa Financeira (PDAF), que se juntou ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do governo federal, existente desde 1995, e unidos formam a base dos recursos oficiais oriundos da arrecadação de impostos que são alocados diretamente na escola.

Verificou-se que a comunidade escolar avalia positivamente a alocação desses recursos, feita de forma direta para a escola. Segundo apurado pelos depoimentos dos participantes da pesquisa, os recursos permitem a cada escola suprir suas carências materiais de maneira a atender as necessidades mais específicas, realidade antes impensável no contexto do regime militar, quando o governo federal centralizava, por exemplo, até mesmo a compra e a distribuição da merenda escolar. O dinheiro na conta, salvo algumas amarras burocráticas regulatórias, permite um certo grau de autonomia às escolas para que esse aporte financeiro dê sustentação ao desenvolvimento das atividades pedagógicas.

No entanto a pesquisa desenvolveu-se no sentido de desvelar as implicações negativas ou contraditórias em torno da gestão financeira dos programas supracitados. Como se desenhou ao longo da pesquisa, a escola é o ponto final de um macrossistema organizado burocraticamente. O sistema organizado hierarquicamente segue os rigores disciplinados pela autoridade institucional, com isso os problemas estruturais e estruturantes que compõem toda a cadeia burocrática são refletidos dentro da escola. Da mesma maneira, o que se passa no macrossistema político organizacional tende a se refletir no microespaço da escola.

A partir da premissa de que a unidade escolar segue o microcosmo da realidade em que está inserida, a pesquisa procurou evidenciar na gestão financeira realizada na escola possíveis inconsistências presentes na macropolítica da descentralização financeira promovida pelo Estado.

O governo federal deve zelar pelo Erário, quanto a isso não há divergência, contudo os mecanismos de controle e fiscalização devem ser regulados de maneira a não promover um absoluto engessamento das políticas públicas, sob pena de não atingir os fins desejados. Especificamente, a descentralização financeira da educação dispõe de muitos mecanismos de controle e fiscalização, o que gera certo imobilismo e limitação. Na ponta, isso fica claro quando os diretores de escola afirmam que os recursos financeiros devem seguir rigorosamente as determinações regimentais que orientam como o dinheiro deve ser gasto. Se em nível macro, o governo federal promove a descentralização financeira e, contraditoriamente, exerce a centralização e a concentração do poder na escola. Foi detectado pela pesquisa que o diretor também ocupa a centralidade da gestão financeira.

Dentre as inconsistências e contradições evidenciadas na pesquisa no tocante à gestão financeira exercida na e pela escola, evidenciou-se que, se a escola for concebida enquanto organização burocrática, a estrutura de trabalho tenderá a ser segmentada, e a gestão financeira, entendida como atividade-meio burocraticamente instituída, vai se sobrepor ao setor pedagógico, fato constatado pelos dados apresentados. Como consequência, foi identificada a retirada parcial ou total do diretor da escola das atividades de natureza pedagógica. Doutro lado, há indícios de que, se a escola for estruturada como organização social, ou seja, baseada em princípios democráticos e com a devida participação da comunidade escolar, a gestão financeira tende a ser parte de um trabalho integrado à estrutura geral da unidade escolar, e não um fragmento isolado.

Segundo Chiavenato (2003), as disfunções da burocracia são justamente os desvios e as imperfeições causadas pelo excesso de rigor nos procedimentos burocráticos, o que provoca resultados indesejados, não previstos, ao contrário do que se pretendia. De acordo com esse raciocínio, quando a gestão financeira do PDAF e do PDDE promovem a centralização do diretor, isso caracteriza uma clara disfunção dos objetivos previstos.

A gestão financeira, como atribuição específica da escola, não data de muito tempo. No percurso temporal, o PDDE entrou na escola em 1995, e o PDAF somente em 2007, portanto trata-se de uma atividade relativamente nova, o que nos permite considerar ser uma realidade que ainda careça de ajustes e acomodações institucionais. O Governo do Distrito Federal, na contramão dessa perspectiva, logrou instituir a Portaria Conjunta nº 1, de 31 de janeiro de 2019, que dispõe sobre a implementação do projeto piloto da Escola de Gestão Compartilhada, que na prática transforma quatro unidades de ensino da rede pública do Distrito Federal em Colégios da Polícia Militar do Distrito Federal. Como é recente a implantação, ainda não se pode fazer avaliação consistente a partir de uma prática vivida. Há nesse momento um debate sobre a

legitimidade dessa política distrital voltada à educação e muitos pontos de divergência, mas dada a natureza deste estudo, interessa saber como ficará a gestão financeira dos programas objeto desta pesquisa, uma vez que, pela Portaria Conjunta, o setor administrativo ficará sob a responsabilidade dos militares.

No momento em que a escola pública do sistema de ensino do Distrito Federal busca consolidar a gestão financeira no uso de suas atribuições e superar possíveis fragilidades em sua execução, bem como ampliar processos democráticos e ressignificar o conceito de participação da comunidade escolar, o poder público local institui um modelo de escola de gestão compartilhada que ameaça promover a volta da centralização e do autoritarismo militar, não em espaços circunvizinhos, não indiretamente, mas dentro da escola.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ALTHUSSER, Louis A. *Aparelhos ideológicos de Estado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.
- ARAÚJO, José Carlos de Souza. Para uma análise das representações sobre as técnicas de ensino. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro. (Org.). *Técnicas de ensino: por que não?* Campinas: Papyrus, 1991, p. 11-34.
- ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. Trad. de Mauro W. Barbosa. 7. ed., 1. reimp. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.
- BACELAR, Tania. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). *Políticas públicas e gestão*. Rio de Janeiro: FASE, 2003, p. 1-10.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- _____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, v. 13, n. 248, 23 dez.1996. (1996a)
- _____. *Lei nº 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 jun.2007.
- _____. *Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 jun.2014.
- _____. *Plano Nacional de educação*. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2018.
- _____. *Resolução nº 10*, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para Discussão. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2001. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

- CANDIDO, Antônio. A estrutura da escola. In: PEREIRA, Luiz; FORACCHI, Marialice M. *Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação*. 6. ed. São Paulo: Nacional, 1974, p. 197-128.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. V. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 173-200.
- ESTRADA, A. A.; VIRIATO, E. O. A escola enquanto organização burocrática: a gestão escolar na perspectiva dos diretores escolares de Cascavel. *Revista HISTEDBR*, Campinas, número especial, p. 18-33, maio 2012.
- FLUSSER, V. *Filosofia da caixa preta: ensaios para uma futura filosofia da fotografia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 56. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.
- FREITAS, L. C. de. *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*. Campinas: Papirus, 1995.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GOUVEIA NETO, Hermano. *Anísio Teixeira: educador singular*. São Paulo: Nacional, 1973.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 28.513*, de 7 de dezembro de 2007. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino, da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 07 dez. 2007. (2007b)
- _____. *Lei nº 4.751*, de 7 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 08 fev.2012. (2012b)
- _____. *Lei nº 5.499*, de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Distrital de Educação e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 24 dez.2015. (2015b)
- _____. *Lei nº 6.023*, de 18 de dezembro de 2017. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e dispõe sobre sua aplicação nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.
- HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 30-41, novembro/2001.
- ILLICH, Ivan, *Sociedade sem escolas*, Ed. Vozes, Petrópolis, 1977.

LIMA, L. C. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, C.; SILVA JUNIOR, J. da. *Trabalho e educação do século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã, 2012, p. 129-158.

LIMA, Márcia Regina Canhoto de. *Paulo Freire e a administração escolar: a busca de um sentido*. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

LUCK, H. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. *Gestão da cultura e do clima organizacional da escola*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. 12. ed. – Petrópolis: Vozes, 2015.

MENDEL, Lúcia Mara. *Burocracia patrimonialista: a Secretaria do Estado de São Paulo entre 1995 e 2010*. 2015. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

MORAES, Saete Campos de. *Propostas alternativas de construção de políticas públicas em educação: novas esperanças de solução para velhos problemas?* 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155013366013>> Acesso em: 5 jul. 2014.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *O que é burocracia*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

_____. *Organização e poder: empresa, Estado e escola*. São Paulo: Atlas, 1986.

MUNDIM NETO, J. de F. *A opressão e a escola: somos hospedeiros do algóz?* 2003. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAE*, v. 25, n. 2, p. 197-2009, maio/ago. 2009.

PARO, Vitor Henrique. *Crítica da estrutura da escola*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Marla Cristina de Leles. *Diálogo na escola: possibilidades e limites*. 2003. 103 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

RAMOS, G. A. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Trad. de Mary Cardoso. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

RICARDO, Luciana de Maya. Do ideário pedagógico de Anísio Teixeira para Brasília às escolas parque contemporâneas. In: PEREIRA, E. W.; COUTINHO, L. M.; RODRIGUES, M. A. M. (Orgs.). *Anísio Teixeira e seu legado à educação do Distrito Federal: história e memória*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018, p. 346

SADER, E. (Org.). *Gramsci: poder, política e partido*. Trad. de Eliana Aguiar. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SILVA, Alexandra Pereira da. *A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor financeiro*. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília: 2016.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, José Messias Eiterer. *Escola! Cuidado crianças: o cotidiano e as (im)possibilidades de educação libertadora*. 2017. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

TEIXEIRA, A. S. *Educação é um direito*. São Paulo: Editora Nacional [1967].

TRAGTENBERG, Maurício. *Educação e burocracia*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2012.

TUNES, Elizabeth. É necessária a crítica radical à escola? In: TUNES, Elizabeth. (Org.). *Sem escola, sem documento*. Rio de Janeiro: e-papers, 2011, p. 9-14.

VASCONCELOS, R. D. de. A formação humana integral: o processo de construção de Brasília e a educação. In: PEREIRA, E. W.; COUTINHO, L. M.; RODRIGUES, M. A. M. (Orgs.). *Anísio Teixeira e seu legado à educação do Distrito Federal: história e memória*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018, p. 346.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VILLAR, J. L. Educação e nacional-desenvolvimentismo na criação de Brasília. In: PEREIRA, E. W.; COUTINHO, L. M.; RODRIGUES, M. A. M. (Orgs.). *Anísio Teixeira e seu legado à educação do Distrito Federal: história e memória*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018, p. 346.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015, Vol I e Vol II.

WEIL, S. *Opressão e liberdade*. Trad. de Ilka Stern Cohen. Bauru/SP: EDUSC, 2001.

Anexos

I – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF)

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, consoante com a política de descentralização financeira da educação promovida pelo Governo Federal foi criado com o objetivo de promover condições para o desenvolvimento da autonomia pedagógica, administrativa e da gestão financeira das escolas e Coordenações Regionais de Ensino – CRE da rede pública de ensino do Distrito Federal, bem como o fortalecimento da gestão democrática.

Nascido sob o Decreto nº 28.513, de 06 de dezembro de 2007, o PDAF veio se consolidando ao longo do tempo como um recurso essencial para o desenvolvimento das atividades educacionais das escolas públicas do DF. A Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017 instituiu definitivamente o PDAF como um marco legal para a política de descentralização financeira da educação em nível local. Segundo informações disponibilizadas pela própria Secretaria de Educação, os recursos são consignados na Lei Orçamentária Anual do DF e passíveis de suplementação por meio de créditos adicionais. Já os critérios para a distribuição entre as escolas são estabelecidos pela Secretaria de Educação, bem como os limites por categoria de despesa.

Segundo o Art 16 da Lei nº 6.023/2017, os recursos do PDAF devem ser aplicados nas categorias de despesas de custeio e capital. O montante a receber a que cada unidade escolar faz jus, possui relação direta com o número de alunos devidamente matriculados conforme o Censo Escolar do ano anterior ao recebimento. Dado importante diz respeito à condição de liberação dos recursos, pois para cada ano corrente (exercício), o procedimento só será realizado devido a correta e rigorosa prestação de contas dos anos anteriores à solicitação. A escola que não cumprir essa norma ficará temporariamente sem os repasses até que a situação seja contornada.

Quanto às especificidades dos gastos, os recursos do PDAF poderão ser utilizados para:

1. Aquisição de materiais de consumo;
2. Contratação de serviços de pessoa física ou pessoa jurídica, para a realização de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações físicas das escolas;
3. Compra de gás;

4. Pagamento de serviços contábeis;
5. Tarifas bancárias, talão de cheques e afins;
6. Ressarcimento de despesas, alimentação e transporte com voluntários (Educador Social);
7. Pagamento de taxas cartoriais em função do estatuto da Unidade Executora;
8. Pagamento de contratação de transporte para alunos exclusivamente para participação em eventos culturais e projetos pedagógicos.

O atendimento ao Art 4º da Lei do PDAF que trata dos agentes executores é fundamental para a consumação das condições necessárias ao recebimento dos recursos. Para tanto a escola deve constituir uma Unidade Executora Local – UExL, que na verdade, representará a sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e que deve ser criada por iniciativa da escola sob a forma de Associação de Pais e Mestres – APM, Associação de Pais, Alunos e Mestres – APAM, Caixas Escolares – CxE ou organizações de mesma natureza.

A participação da comunidade escolar nos processos da gestão financeira do PDAF está assegurada pela Lei nº 4.751/2012 que trata da Gestão Democrática no sistema público de ensino do Distrito Federal, especificamente em seu Art. 2º inciso I.

II – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Fruto da política de descentralização financeira da educação o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na destinação anual, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de recursos financeiros de caráter suplementar às escolas públicas que possuam matriculados na educação básica. Seu objetivo, a exemplo do PDAF, é o de favorecer o desenvolvimento da educação por meio do provimento das necessidades prioritárias de funcionamento e melhorias na estrutura física e pedagógica das unidades de ensino. O referido programa está em funcionamento desde o ano de 1995.

O montante de recursos destinados a cada escola é associado ao número de alunos matriculados na educação básica de acordo com o censo escolar realizado pelo Ministério da Educação – MEC no ano anterior ao do recebimento do repasse. Os recursos são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que possam, em seu conjunto, contribuir para um melhor funcionamento da escola. Como exemplo, deve ser empregado:

- I. Na aquisição de material permanente;
- II. Na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- III. Na aquisição de material de consumo;
- IV. Na avaliação de aprendizagem;
- V. Na implementação de projeto pedagógico e, por fim
- VI. No desenvolvimento de atividades educacionais.

A exemplo do PDAF é exigida a constituição de uma Unidade Executora para que a escola tenha o direito de receber o repasse das verbas, a diferença é que por tratar-se de recursos federais o PDDE exige a presença de uma Unidade Mantenedora a qual ficará responsável por acompanhar localmente a prestação de contas. No Distrito Federal, a Unidade Mantenedora é a própria Secretaria de Educação.

O PDDE segue basicamente as mesmas normas e procedimentos quanto ao repasse de verbas, bem como ao rito burocrático da prestação de contas do PDAF.

Apêndice

	<p>Universidade de Brasília – UnB Faculdade de Educação – FE Programa de Pós-Graduação em Educação Linha de pesquisa: Escola, Aprendizagem, Ação pedagógica e Subjetividade da Educação</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Termo de consentimento livre e esclarecido

Eu, _____,

Matrícula ou RG _____, cargo/função _____,

Unidade Escolar _____

Concordo em participar espontaneamente da pesquisa *A implicação da Gestão Financeira para a organização do trabalho pedagógico da escola* como parte integrante da Dissertação de Mestrado para a Universidade de Brasília, no Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa *Escola, Aprendizagem, Ação pedagógica e Subjetividade da Educação*, desenvolvida pelo estudante/pesquisador Geraldo Pereira da Silva filho, sob orientação da Profa. Dra. Elizabeth Tunes.

Declaro que estou esclarecido e informado que a pesquisa visa esclarecer se a gestão financeira dos recursos do PDAF e PDDE desenvolvidos pela escola comprometem ou não a realização do trabalho pedagógico. Declaro estar ciente que a pesquisa é de natureza acadêmica e foi devidamente autorizada por instâncias técnico-administrativas da Secretaria de Educação – DF.

Estou ciente de que a entrevista será gravada e posteriormente transcrita e analisada pelo pesquisador, que não terei minha identidade revelada nem no trabalho escrito tampouco na apresentação da pesquisa.

Declaro ter recebido os dados do pesquisador Geraldo Pereira da Silva Filho, telefone (61) 981638807 e e-mail: gepefilhoyahoo.com.br para dirimir quaisquer dúvidas acerca da pesquisa.

Entrevistado _____

Pesquisador _____

Brasília, _____ de _____ de _____.